
Die acht Grundsätze der Unabhängigkeit von Rechnungshöfen nach INTOSAI am Beispiel des Stadtrechnungshofs Graz

Bachelorarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades
Bachelor of Arts in Business

FH Oberösterreich

Studiengang: Sozial- und Verwaltungsmanagement, Linz

Studienzweig: Public Management

Verfasserin: Anna Riepl

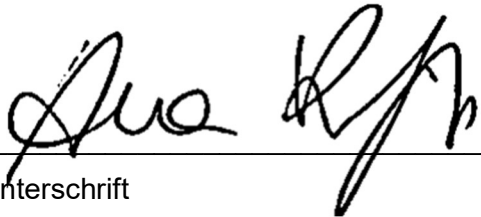
Gutachter: FH-Prof. MMMag. Dr. Christian Szücs

Hagenberg, 28. Mai 2018

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre eidesstattlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die den benutzten Quellen entnommenen Stellen als solche gekennzeichnet habe. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Hagenberg, 28. Mai 2018



Unterschrift

Anmerkung:

Aufgrund der leichteren Lesbarkeit wird in der folgenden Arbeit die männliche Form verwendet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne einer gendergerechten Sprache grundsätzlich für beide Geschlechter.

Kurzfassung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Unabhängigkeit des Stadtrechnungshofs Graz. Gegliedert wird sie nach den acht Grundsätzen nach der Deklaration von Mexiko aus dem Jahr 2007: Rechtsstatus, personelle Leitung, Prüfen, Beschaffung von Informationen, Präsentation der Prüfungsergebnisse, Inhalt und Zeitplanung von Prüfberichten, wirksame Follow-Up Mechanismen und Ressourcen. Im Hauptteil werden die Ausarbeitungen durch die Deklaration von Mexiko mit den gesetzlichen Bestimmungen des Stadtrechnungshofs Graz verglichen. Durch den Abgleich und durch Quervergleiche mit anderen Rechnungshöfen in Österreich sollen Verbesserungsvorschläge abgeleitet werden. Dennoch ist auch den Mitgliedern der INTOSAI (welche die Deklaration erarbeitet haben) bewusst, dass eine völlige Unabhängigkeit zwischen den Prüfern und Exekutive sowie auch gegenüber Legislative nicht möglich ist. Es soll durch die Grundsätze wie auch durch diese Arbeit gezeigt werden, dass es noch Verbesserungspotential gibt. Weiteres wird in einem zusätzlichen Kapitel untersucht, ob der Stadtrechnungshof Graz auch als eigenes Organ tätig werden kann. Möglichkeiten die Unabhängigkeit zu verbessern, sind u.a. die qualifizierte Mehrheit, wenn es um die Abberufung des Direktors geht oder bei anderen Abstimmungen, die negative Folgen für den Stadtrechnungshof hätten. Auch die Durchführung von Follow-Up Kontrollen könnte die Unabhängigkeit bzw. die Glaubwürdigkeit gegenüber der Öffentlichkeit stärken.

Abstract

This bachelor thesis deals with the independence of the city court of auditors of Graz. The independence is divided into eight pillars of the declaration of Mexico from 2007: legal status, heads of SAIs, operations, access to information, reporting audit results, content and timing of audit reports, effective follow-up mechanism and resources. The declaration of Mexico will be compared with the legal provisions of the city court of auditors of Graz in the main section. Due to the comparison, and through cross-checking with other court of auditors in Austria, possible improvements should be derived. Nevertheless, the members of the INTOSAI (which developed the declaration) are aware of the fact, that a total independence between the auditors and the executive as well as legislature cannot be achieved. The pillars and the scientific work should prove, that several improvements can be implemented. Furthermore, it will be investigated, if a city court of auditors can operate as an individual institution in an additional chapter. A possible solution, in order to improve the independency, is: the qualified majority, when it comes to the dismissal of the principal, or at other votes, which can have a negative impact for the court of auditors. Another improvement can also be the implementation of a follow-up mechanism, which would enhance the credibility of the institution towards the public.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
Abstract	II
Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	2
1.2 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit	3
2. Oberste Rechnungskontrollbehörden	4
2.1 Definition INTOSAI	5
2.2 Definition Unabhängigkeit	6
3. Eingliederung eines Rechnungshofs in das politische System der Gewaltenteilung	7
4. Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz	9
4.1 Subsidiaritätsprinzip	9
4.2 Recht auf Selbstverwaltung	10
4.3 Umsetzung der Prinzipien im StRH Graz	11
5. Die acht Grundsätze / Säulen der Unabhängigkeit	12
5.1 1. Säule: Rechtsstatus	15
5.1.1 Ausführungen beim StRH Graz	16
5.1.2 Ausführungen beim Rechnungshof des Bundes	16
5.1.3 Mögliche Verbesserungen	17
5.2 2. Säule: Personelle Leitung	17
5.2.1 Ausführungen beim StRH Graz	18
5.2.2 Quervergleich mit dem Rechnungshof des Bundes und den Landesrechnungshöfen	20
5.2.3 Mögliche Verbesserungen und Risiken	23
5.3 3. Säule: Prüfen	25
5.3.1 Die Prüfkriterien	26
5.3.2 Ausführungen beim StRH Graz	28
5.3.3 Mögliche Verbesserungen	31

5.4	4. Säule: Beschaffung von Informationen	31
5.4.1	Ausführungen beim StRH Graz	32
5.4.2	Ausführungen beim Rechnungshof des Bundes	34
5.4.3	Mögliche Verbesserungen.....	35
5.5	5. Säule: Präsentation der Prüfungsergebnisse.....	35
5.5.1	Quervergleich des Tätigkeitsberichts.....	36
5.5.2	Ausführungen beim StRH Graz	37
5.5.3	Mögliche Verbesserungen.....	38
5.6	6. Säule: Inhalt, Zeitplanung von Prüfberichten	38
5.6.1	Ausführungen beim StRH Graz	39
5.6.2	Ausführungen beim StRH Wien.....	41
5.6.3	Mögliche Verbesserungen.....	42
5.7	7. Säule: Wirksame Follow-Up Mechanismen	43
5.7.1	Auslegung der Richtline	44
5.7.2	Ausführungen beim StRH Graz	44
5.7.3	Ausführungen beim StRH Wien.....	45
5.7.4	Ausführung beim Rechnungshof des Bundes.....	46
5.7.5	Mögliche Verbesserungen.....	46
5.8	8. Säule: Ressourcen	48
5.8.1	Personelle Ressourcen	48
5.8.2	Materielle Ressourcen.....	52
5.8.3	Finanzielle Ressourcen	53
5.8.4	Mögliche Verbesserungen.....	53
6.	Weitere Möglichkeiten der Verbesserung der Unabhängigkeit	54
7.	Der Stadtrechnungshof als eigenes Organ	55
8.	Resumee und Ausblick	58
	Literaturverzeichnis	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prüfungslandkarte StRH Graz.....	11
Abbildung 2: 8 Säulen der Unabhängigkeit.....	14

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
EUROSAI	Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
EURORAI	Europäische Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des öffentlichen Rechnungswesens
Geschäftsordnung	Verordnung des Gemeinderats der Landeshauptstadt Graz vom 22.09.2009 – Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof
Hrsg.	Herausgeber
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
o.O.	ohne Ort
o.S.	ohne Seite
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
Rechnungshof	Rechnungshof des Bundes, Landesrechnungshof, Stadtrechnungshof
SAI	supreme audit institution
Statut	Statut der Landeshauptstadt Graz 1967
StRH	Stadtrechnungshof
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
uvm	und vieles mehr
z.B.	zum Beispiel

1. Einleitung

Bereits zu Beginn der demokratischen Denkweise galten die Repräsentanten als Vertrauenspersonen. Sie wurden dazu gewählt, die Meinungen der Bürger politisch zu vertreten. Die Repräsentativorgane erhielten einen Vertrauensvorschuss, u.a. um die Wahlversprechen einzuhalten. Sie üben in den jeweiligen politischen Bereichen Macht aus und sind ein wichtiger Bestandteil der Demokratie und der Gewaltenteilung.

Rechnungshöfe werden in diesem Zusammenhang als Kontrollorgane angesehen, die als Begrenzung der Machtausübung dienen soll, u.a. um Korruption und Betrug aufzudecken und in weiterer Folge zu verhindern.

Schon allein aus dem Demokratieprinzip ist abzuleiten, dass das Volk selbst ein Recht auf Informationen über das Verhalten der Repräsentativorgane hat, um sich eine Meinung bilden zu können.¹ Hengstschläger führt in seinem Buch an, dass je mehr sich der Staat am Wirtschaftsleben beteiligt, desto „sensibler werden seine Bürger für die Frage, was mit ihrem Geld geschieht und wie der Staat damit wirtschaftet“.² Kontrollen werden vom Rechnungshof des Bundes, den Landesrechnungshöfen, Stadtrechnungshöfen, Kontrollbehörden oder internen Revisionen durchgeführt, welche teilweise als Prüfberichte an die Bürger veröffentlicht werden. Der Rechnungshof ist gleichermaßen für das Volk und durch das Volk verpflichtet.³

Gegenwärtig ist die Verwaltung mit einer Budgetknappheit konfrontiert, zudem soll aber das Leistungsniveau gehalten oder ausgebaut werden. Um den Ansprüchen der Transparenz, Verantwortlichkeiten und Effizienz der Bürger gerecht zu werden, erhält das Kontrollamt oder der Rechnungshof eine wichtige Funktion in der Regulation.⁴

Aber nicht nur national gibt es Kontrolleinrichtungen wie den Rechnungshof des Bundes, auch andere Rechnungshöfe europaweit, wie auch weltweit haben Aufgaben zu erfüllen, die aber teilweise von schwierigen Rahmenbedingungen überschattet werden. Die internationale Organisation für Oberste Rechnungskontrollbehörden (auf Englisch: International Organisation of Supreme Audit Institutions, kurz: INTOSAI) bildet einen Rahmen, welche eine permanente Weiterentwicklung der staatlichen Finanzkontrolle zum Ziel hat. Zudem wurden u.a. Richtlinien veröffentlicht, die den Kontrolleinrichtungen helfen, von äußeren Einflüssen unabhängig bzw. in deren Rahmen unabhängiger zu handeln.

¹ Vgl. Bergel (2010), 42.

² Hengstschläger (1982), 7.

³ Vgl. Isensee (2008), 31.

⁴ Vgl. Weninger (2012), 5.

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Der Stadtrechnungshof Graz (kurz: StRH Graz) ist ein der nach dem Statut der Landeshauptstadt Graz gegründeter, eigenständiger Rechnungshof, der u.a. die Gebarung des Magistrats Graz prüft.⁵ Wie auch der Rechnungshof des Bundes orientiert sich der StRH Graz u.a. nach den internationalen Normen der INTOSAI. In den Deklarationen der INTOSAI von Lima und Mexiko, die auch ISSAIs (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden) genannt werden, wurde die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (kurz: ORKB) in den Mittelpunkt gestellt und acht Grundsätze der Unabhängigkeit vereinbart. Die Grundsätze, welche auch als Säulen verstanden werden können, dienen Rechnungshöfen weltweit als Richtlinien für unabhängiges Arbeiten.

Einzelne Grundsätze wurden in der rechtlichen Legitimation des StRH Graz bereits teilweise berücksichtigt, dennoch gibt es Schwachstellen.

Durch einen vom oberösterreichischen Landesrechnungshof im Jahr 2016 durchgeführten Peer-Review wurden diesbezügliche Verbesserungspotentiale beim StRH Graz aufgezeigt und auf Schwachstellen in der Unabhängigkeit hingewiesen. Dies wurde zum Anlass genommen, um den StRH und seine Rechtsgrundlagen genauer zu analysieren und zu recherchieren, ob der Rechnungshof noch unabhängiger agieren könnte.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage der Unabhängigkeit des StRH Graz als externe öffentliche Kontrolleinrichtung.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen folgende Fragen:

- Wie werden die acht Säulen der Unabhängigkeit im Stadtrechnungshof Graz umgesetzt?
- Welche Maßnahmen können gesetzt werden, um die Unabhängigkeit des Stadtrechnungshofs Graz weiter zu fördern?
- Wie gestaltet sich die Umsetzung der acht Säulen der Unabhängigkeit des Stadtrechnungshofs Graz im Vergleich zu anderen Rechnungshöfen?

⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

1.2 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

In der Vorbereitungsphase erfolgte eine ausführliche Literaturrecherche. Die theoretischen Grundlagen bilden die Deklaration von Lima (ISSAI 1) und die Deklaration von Mexiko (ISSAI 10), welche von der INTOSAI als Richtlinien mit den ORKB besprochen und veröffentlicht wurden.

Zuerst werden die Grundsätze der ISSAI 10 aufgelistet und analysiert, sowie eventuelle Ausführungen der ISSAI 1 adaptiert. Danach werden sie mit den Rechtsgrundlagen des StRH Graz (Statut und Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz) verglichen. Ziel ist es, festzustellen wie bzw. welche Grundsätze der StRH in den Gesetzen verankert hat und welche nicht.

Zusätzlich werden punktuell Quervergleiche mit anderen Rechnungshöfen (Landesrechnungshöfe oder Rechnungshof des Bundes) vorgenommen, um allfällige Verbesserungen zu anderen Rechnungskontrollbehörden aufzeigen zu können.

Unter anderem wurden auch Interviews mit (i) Frau Dr. Steiner vom Generalsekretariat der INTOSAI und (ii) Herrn Mag. Windhaber als Direktor des StRH Graz geführt, um offene, praxisrelevante Fragen zu beantworten.

Im Interview mit einer Mitarbeiterin des Generalsekretariats der INTOSAI wurden die Geschichte der ISSAIs und deren Notwendigkeit sowie die praktische Umsetzung erfragt. Im Interview mit dem Direktor des StRH Graz wurde zu den offenen Themen der einzelnen Grundsätze Stellung genommen. Diese Befragungen erfolgten mittels Leitfadeninterview mit offenen Fragen. Die Kernaussagen der jeweiligen Befragung wurden in diese Arbeit (in den einzelnen Grundsätzen) eingearbeitet. Am Ende der Arbeit werden anhand des Vergleichs zwischen den Grundsätzen der ISSAI 10, der Umsetzung in den Gesetzen des StRH Graz und der best-practice Auswahl, Vorschläge erbracht, wie die Unabhängigkeit in Zukunft noch besser gewährleistet werden kann.

Des Weiteren wird analysiert, ob der StRH Graz eine Möglichkeit hat, ein eigenes Organ neben dem Magistrat zu sein. Eine kritische Reflektion erfolgt im Schlussteil der Arbeit, sowie die Beantwortung der offenen Forschungsfragen.

2. Oberste Rechnungskontrollbehörden

Eine ORKB oder eine nationale bzw. regionale Rechnungskontrollbehörde hat die Aufgabe unabhängig zu arbeiten und Prüfungen im öffentlichen Bereich durchzuführen. Zusätzlich sollte der Rechnungshof gesetzlich in den Verfassungsrang gehoben werden. Sollte es mehrere dieser Einrichtungen geben, die in der öffentlichen Verwaltung Prüfungen vornehmen, dann wird die Kontrollbehörde ausgewählt, die die Unabhängigkeit betreffend am stärksten in den Verfassungsrang eingebettet ist, diese wird dann als Oberste Rechnungskontrollbehörde benannt.⁶

In Österreich wird der Rechnungshof des Bundes als Mitglied der ORKB angeführt.⁷

Wie bereits der Rechnungshof des Bundes in einem seiner Berichte verdeutlicht hat, ist eine starke und unabhängige ORKB ein essentieller Grundbestandteil eines funktionierenden Staatsgefüges und sollte wesentlich zur Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft beitragen.⁸ Die Tätigkeiten sollen dabei ohne Einmischungen der Exekutive und der Legislative stattfinden.

Dennoch gibt es in Österreich nicht nur den Rechnungshof des Bundes, sondern auch acht Landesrechnungshöfe und die Stadtrechnungshöfe Wien, Graz und Wels.

Weitere Kontrollen üben auch die internen Kontrolleinrichtungen (Revisionen) sowie Kontrollämter aus, welche aber zumeist in den Abteilungen selbst angesiedelt oder direkt in die Organisation der geprüften Stelle – also innerhalb der Verwaltung – eingebettet sind.⁹

Zusätzlich haben ORKB nicht nur die Funktion der Prüfung inne, welche erst im Nachhinein erfolgt, sondern auch Beratungskompetenzen, in denen die Beratung steuernd im Projekt oder vor dem Start des Projekts erfolgt. Eine Beratung der Exekutive ist durch die Möglichkeit einer Einflussnahme sehr kritisch zu sehen. Dennoch ist jede ORKB bestrebt, objektiv zu handeln, damit die Unabhängigkeit nicht in Frage gestellt wird.

Die Kompetenzen der Beratung werden in dieser Arbeit nicht weiter thematisiert.

⁶ Vgl. OECD (2011), 16f.

⁷ Vgl. INTOSAI (2018a).

⁸ Vgl. Bericht des Rechnungshofs des Bundes (2015), 73.

⁹ Vgl. :Fey (1998), 18f zit. nach Fuchs (2009) 15, 18f; vgl. Korinek (1992), 69 zit nach: Fuchs (2009), 16.

2.1 Definition INTOSAI

Die INTOSAI wird bezeichnet als Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörde und ist die Dachorganisation der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie bietet einen institutionellen Rahmen für Wissenstransfer und Wissensvermehrung auf der ganzen Welt. Die Basis der Weiterentwicklung bildet der Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern. Die INTOSAI beschreibt sich selbst als autonome, unabhängige und unpolitische Organisation und wurde im Jahr 1953 gegründet. Zudem hat sie Verbindungen zum Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen. Derzeit besteht die Organisation aus 194 Vollmitgliedern.¹⁰

Innerhalb der INTOSAI haben sich sieben regionale Organisationen gebildet, die die Aufgabe haben, die Ziele der INTOSAI auf regionaler Ebene zu fördern. Die EUROSAI ist eine dieser sieben Organisationen und wurde 1990 gegründet, sie bildet die regionale Gruppe in Europa.¹¹ Dennoch sind die Mitglieder in dieser Gruppe wieder die ORKB der Mitgliedsstaaten. Im Statut der INTOSAI wird nicht nur auf die Unabhängigkeit der ORKB Bezug genommen, sondern auch selbst ausgeführt, dass die INTOSAI unabhängig ist.¹²

Der INTOSAI kommen keine Kompetenzen zur Setzung genereller oder individueller Rechtsakte zu, weshalb sie auch keinen Rechtsrahmen für die staatliche Finanzkontrolle bieten kann. Dennoch ist es ein großes Anliegen dieser Organisation, die Unabhängigkeit der ORKB weiter auszubauen und zu festigen.¹³ Bei diesem Vorhaben stärkt sie die Vereinten Nationen durch ihre Beschlüsse.

Im Rahmen der Kongresse der INTOSAI wurden verschiedenste ISSAIs genehmigt und beschlossen. Die ISSAIs sind Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle.¹⁴

Im Zusammenhang mit dieser Arbeit wird als wichtigste Richtlinie, die ISSAI 1 – Deklaration von Lima aus dem Jahr 1977 und die ISSAI 10 – Deklaration von Mexiko aus dem Jahr 2007 angesehen. Diese Deklarationen unterstreichen die Wichtigkeit der Unabhängigkeit von ORKB, um Prüfungen frei und objektiv durchführen zu können.

Um überhaupt festzustellen, ob eine Kontrolleinrichtung unabhängig ist, wird zunächst der Begriff Unabhängigkeit im Zusammenhang mit der Kontrolle definiert.

¹⁰ Vgl. INTOSAI (2018b).

¹¹ Vgl. INTOSAI (2018c).

¹² Vgl. INTOSAI (2018d).

¹³ Isensee (2008), 30 zit. nach: Kuprian (2013), 69.

¹⁴ Vgl. INTOSAI (2018e).

2.2 Definition Unabhängigkeit

Das Wort unabhängig oder Unabhängigkeit wird in Wörterbüchern beschrieben als „Zustand, auf niemanden angewiesen zu sein“ oder als „Souveränität“. Die Person oder Organisation, die als unabhängig beschrieben wird, gilt als selbständig.¹⁵

Die Unabhängigkeit soll nicht nur eine wirksame und nachhaltige Ausübung der Kontrollfunktion gewährleisten, sondern auch das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen stärken.

Fiedler beschreibt in seinem Vortrag im Jahr 2003 drei Arten von Unabhängigkeiten, die ORKB unterliegen sollten.¹⁶

Organisatorische Unabhängigkeit

Der Staat sollte nicht befugt sein, auf die Organisation – insbesondere auf die Leitung der Rechnungskontrollbehörde – ungehindert Einfluss zu nehmen. Sollte aber die Exekutive diese Macht ausüben, stellt dies eine Dominanz gegenüber der Rechnungskontrollbehörde dar. Die Aufbauorganisation ist durch eine organisatorische Unabhängigkeit nicht gefährdet, zudem können auch keine Weisungen erteilt werden. Auch die Bestellung und Abberufung des obersten Organs der Rechnungskontrollbehörde stellt einen der Punkte der organisatorischen Unabhängigkeit dar, dennoch gibt es in einigen Fällen gewisse Mitspracherechte der Regierung, dies sollte aber nur beschränkt möglich sein. Eine Abberufung der Angestellten und des obersten Organs sollte zudem nur aus wichtigem Grunde erfolgen und gesetzlich streng geregelt werden.

Funktionelle Unabhängigkeit

Hierbei sollte die Unabhängigkeit der Prüfkompetenzen (wenn möglich verfassungsrechtlich) geregelt werden, um von der Regierung nicht berührt zu werden. In der funktionellen Unabhängigkeit soll die Rechnungskontrollbehörde ohne Möglichkeit der Einflussnahme von dritter Seite (Exekutive) tätig werden. Dazu zählt die Auswahl des Prüfprogramms, Inhalt und Gestaltung der Berichte und die Auswahl der geprüften Stellen ohne Beschränkungen. Die Rechnungskontrollbehörde sollte fähig sein, eigene Schwerpunkte in der Prüfung zu setzen und selbst ausgewählte Methoden der Prüfung anzuwenden.

¹⁵ Vgl. Wortdeutung.info (2018).

¹⁶ Vgl. Fiedler (2003), 5ff.

Finanzielle Unabhängigkeit

Die Tätigkeit der Rechnungskontrollbehörden verursachen Kosten, die wiederum aus dem öffentlichen Budget zu bezahlen sind. Je weniger Geld der Kontrolle zufließt, desto weniger Prüfungen kann sie vornehmen – dies soll aber durch die finanzielle Unabhängigkeit unterbunden werden. Die Zuteilung des Budgets erfolgt zumeist jährlich durch die Legislative, dennoch soll eine zu starke Einschränkung (durch Zuweisung der Mittel) verhindert werden. Des Weiteren soll sichergestellt werden, dass eigenverantwortlich über die finanziellen Mittel bestimmt werden kann.

Der INTOSAI ist klar, dass eine absolute Unabhängigkeit von Staatsorganen unmöglich ist. Dennoch müssen die ORKB zur Erfüllung ihrer Aufgaben Maßnahmen ergreifen, um so gut wie möglich die Unabhängigkeit zu garantieren.¹⁷

Die verschiedensten Arten der Unabhängigkeiten und die Umsetzung werden in den nächsten Abschnitten der acht Grundsätze genauer analysiert. Es werden sich die oben beschriebenen Arten der Unabhängigkeit wiederfinden. Zuerst wird aber die Beziehung zwischen dem Rechnungshof und der Gewaltenteilung in Österreich analysiert.

3. Eingliederung eines Rechnungshofs in das politische System der Gewaltenteilung

In Österreich gilt das Prinzip der Gewaltenteilung. Unterteilt werden diese Bereiche in¹⁸:

- Legislative
- Exekutive
- Judikative

Die Legislative bildet die vom Volk gewählte gesetzgebende Gewalt und wird in Österreich vom Parlament, Landtag und Gemeinderat ausgeübt. Die Exekutive hingegen gilt als die vollziehende Gewalt und wird durch die Regierung bzw. Verwaltung ausgeübt. Die Judikative ist von der Verwaltung getrennt und beinhaltet nicht nur die Gerichte für Zivil- und Strafsachen, sondern auch die Verwaltungsgerichte.

¹⁷ ISSAI 10 (2007), 1.

¹⁸ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich (2018).

Grundsätzlich übernimmt der Rechnungshof in diesem staatlichen Gefüge die Kontrolle der Gesetzgebung (nicht die Gesetze selbst, sondern deren Umsetzung) und die der Verwaltung und stehen diesen näher als der Gerichtsbarkeit.

Der Rechnungshof weist Merkmale von Legislative, Exekutive und Judikative auf, ohne aber vollständig zu einer dieser Gewalten zu gehören.¹⁹ Dennoch wird der Rechnungshof – im Zusammenspiel der drei Gewalten – vielmehr gewaltenübergreifend geregelt, dementsprechend kann auch die Finanzkontrolle nicht einer einzigen der drei Gewalten zugeteilt werden.

Bezüglich des Wirkungskreises untersteht der Rechnungshof des Bundes in Österreich dem Nationalrat.²⁰ Somit könnte der Rechnungshof des Bundes auch als Teil der Legislative gesehen werden. Zudem werden einige Rechnungshöfe als Hilfsorgan des Magistrats angesehen. Auch in anderen Bundesländern ist der Rechnungshof als Hilfsorgan dem Gemeinderat, dem Landtag oder dem Nationalrat unterstellt.

Eine Institution sui generis hingegen ist keine der drei klassischen Staatsgewalten angehörige Institution und ist im Dienst einer ordnungsgemäßen Ausübung aller Staatsgewalten anzusehen.²¹ Der Rechnungshof hat aber den Nachteil, weder unmittelbare noch mittelbare Staatsgewalt ausüben zu können. In den meisten Fällen hat er keine Sanktionsmöglichkeiten. Die fehlende Eingriffsgewalt ist ein weiterer Nachteil im Zusammenhang mit dem Wort „Staatsgewalt, Rechnungshöfe haben zumeist nur die Möglichkeit Empfehlungen auszusprechen“.²²

Im Bundesrechnungshof Deutschland wurde nicht klargestellt, wie die Zuteilung erfolgt, dies lässt sich auch auf die Verhältnisse in Österreich übertragen. Der Rechnungshof nimmt somit eine Sonderstellung zwischen Regierung und Parlament ein.

Eine weitere Sichtweise wie der Rechnungshof in die Gewalten eingeteilt werden könnte ist, dass er als Verbündeter der Opposition fungiert. Die Opposition hat ein starkes Anliegen, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen, dieser politische Wille wird beispielsweise durch Beantragungen von Prüfungen möglich. Der Rechnungshof ist aber verpflichtet, kritische Distanz zu den politischen Kräften zu wahren.²³ Daher ist gegebenenfalls die Sichtweise des Bündnisses mit der Opposition zu weit gegriffen.

¹⁹ Vgl. Seyfried (2011), 43.

²⁰ Vgl. § 23 Abs. 2 RHG.

²¹ Vgl. Bergel (2010), 79.

²² Schwab (1971), 152 zit. nach: Klug (1999), 228.

²³ Vgl. Goldeband (2014), 92ff.

4. Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Stadt Graz überhaupt befugt ist, einen Stadtrechnungshof zu errichten. In dieser Arbeit wird auf das Grundrecht der Gemeinden auf Selbstverwaltung und auf das Subsidiaritätsprinzip Bezug genommen.

4.1 Subsidiaritätsprinzip

Rund zwei Drittel aller Rechtsakte der Europäischen Union werden auf nationaler oder regionaler Ebene umgesetzt oder wirksam. Das Subsidiaritätsprinzip beschreibt, dass die Zuständigkeit der Tätigkeiten von der dafür am besten geeigneten, staatlichen Ebene wahrgenommen werden soll. Demnach sollte also auch die Gebarung, die auch eine regionale Rechnungskontrollbehörde – wie der Rechnungshof der Landeshauptstadt Graz – überprüfen kann, nicht (nur) durch eine nationale oder internationale Rechnungskontrollbehörde überprüft werden. Voraussetzung hierfür ist aber wieder die Wahrung der Unabhängigkeit und das Ausführen der Tätigkeiten in Bezugnahme auf Qualitätsstandards und Prüfungsnormen.²⁴ Zu beachten ist bei der Prüfung auch, dass keine Doppel- oder Mehrgleisigkeiten entstehen und von verschiedensten Organisationen die gleiche Prüfung durchgeführt wird.

Goldeband führt in ihrer Rede am 22.09.2014 in Meißen an, dass die Rechenschaftspflicht und die Transparenz im öffentlichen Sektor aller staatlichen Ebenen gegeben sein sollen. Deshalb ist es wichtig, auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, dass die anerkannten Grundprinzipien der INTOSAI auch von unabhängigen regionalen Rechnungshöfen (wie Stadt- oder Landesrechnungshof) eingefordert werden.²⁵

Anhand dieser Subsidiarität und um Doppel- und Mehrgleisigkeiten zu verhindern, gibt es einen Stufenbau der öffentlichen Kontrolle, welcher aufeinander aufbaut:²⁶

1. Der Europäische Rechnungshof steht hierbei ganz oben. Er berichtet an das Europäische Parlament.
2. In den Mitgliedsstaaten gibt es einen Rechnungshof. In Österreich ist dies der Rechnungshof des Bundes, welcher an den Nationalrat berichtet.
3. In den Bundesländern in Österreich gibt es jeweils einen Landesrechnungshof und den StRH Wien.

²⁴ Vgl. Goldeband (2016), 59.

²⁵ Vgl. Goldeband (2014), 93f.

²⁶ Vgl. Klug (2004), 143.

4. Ab einer gewissen Einwohnerzahl werden Kontrollämter oder Stadtrechnungshöfe gebildet.
5. Abschließend umfasst die Kontrolle vor Ort den kleinsten Kontrollbereich. Damit gemeint sind die Gemeindeprüfungen oder die Gemeindeaufsicht mit den Kontrollausschüssen.

4.2 Recht auf Selbstverwaltung

Des Weiteren ist nach Artikel 118 des B-VG jede Gemeinde dazu verpflichtet im eigenen Wirkungsbereich die Angelegenheiten zu besorgen, oder auch im übertragenen Wirkungsbereich von Bund und Land Tätigkeiten zu übernehmen.²⁷ Zudem kann eine Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnern auf ihren Antrag hin durch ein Landesgesetz ein eigenes Statut bilden.²⁸ Dies wurde auch mit Gesetz vom 04.07.1967 in Graz erstellt. Seitdem besteht ein eigenes Landesgesetz mit dem Namen Statut der Landeshauptstadt Graz 1967. In diesem Gesetz wird bestätigt, dass Graz nun ein Recht auf Selbstverwaltung hat und die Aufgaben einer Gemeinde- sowie einer Bezirksverwaltung übernimmt. Sie hat das Recht, Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen.²⁹ Im Statut wird geregelt, dass „die Kontrolle der Gebarung der Stadt in Bezug auf die rechnerische Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sowie auf die Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit [...] dem Stadtrechnungshof (obliegt, N.N.). Dieser ist ein Teil des Magistrates.“³⁰ Im Statut wird somit festgelegt, dass die Gemeinde eine eigene rechtliche Stellung hat und über den eigenen Wirkungsbereich ohne Weisungen tätig werden kann. Dadurch ist eine wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung bzw. Kontrolle möglich.

Aus dem Protokoll des Gemeinderats Linz vom 18.04.2013 geht hervor, dass die Regierung in Linz bereits angedacht hat, ein Gesetzespaket im Nationalrat beschließen zu lassen, welches auch die Unabhängigkeit der Stadtrechnungshöfe in den Statutarstädten gesetzlich verankern soll. Darunter soll auch eine personelle, materielle und finanzielle Ressourcenausstattung gegeben sein und die Kompetenzen im Sinne der Deklaration von Mexiko eingeräumt werden.³¹ Bislang wurde nur die Möglichkeit einer Einräumung von

²⁷ Vgl. Art. 118 Abs. 1f B-VG.

²⁸ Vgl. Art. 116 Abs. 3 B-VG.

²⁹ Vgl. § 1 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

³⁰ § 36 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

³¹ Vgl. Roschger (2013), 305.

Landesrechnungshöfen im B-VG gegeben, nicht aber von Stadtrechnungshöfen oder Kontrollämtern.³²

4.3 Umsetzung der Prinzipien im StRH Graz

Die Stadt Graz ist anhand des Prinzips der Selbstverwaltung und des Subsidiaritätsprinzips legitimiert, einen eigenen Stadtrechnungshof zu gründen. Das Kontrollamt wird dazu aus der Organisation des Magistrats ausgegliedert und unter dem Namen Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz geführt.

Die Basis des StRH Graz bildet nicht nur das Statut der Landeshauptstadt Graz 1967, sondern auch die Geschäftsordnung für den StRH Graz. Die erste Geschäftsordnung für den StRH Graz wurde am 27.05.1992 beschlossen.³³

Audit Universe

Der Begriff Audit Universe bedeutet, in welchem Rahmen der Rechnungshof prüfen darf oder muss. Der StRH veröffentlichte eine Prüfungslandkarte, in der abgebildet ist, welche Abteilungen, Beteiligungen und Eigenbetriebe geprüft werden:

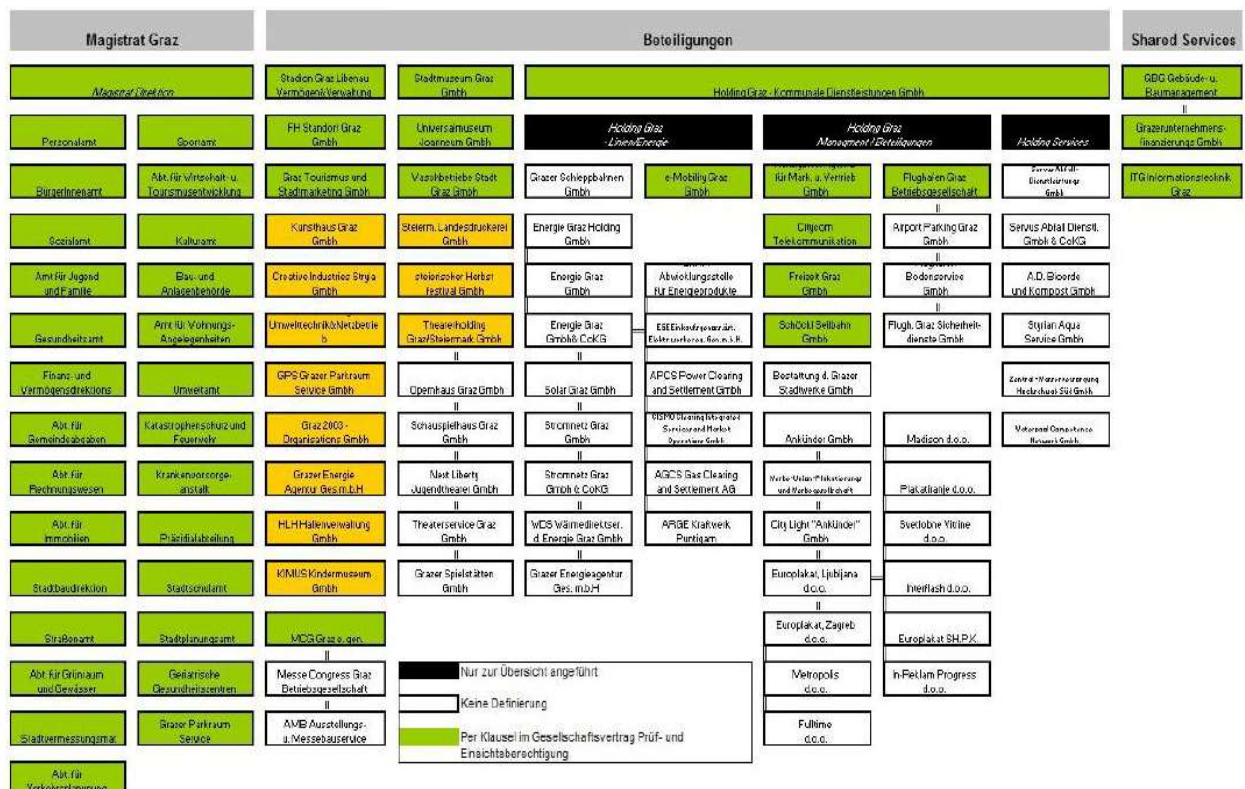


Abbildung 1: Prüfungslandkarte StRH Graz³⁴

³² Vgl. Art. 127c B-VG.

³³ Vgl. Präsidialerlass 10377/2003-13 (2009), 7.

³⁴ StRH Graz (2018).

Zu dem Audit Universe des StRH gehören – wie oben abgebildet – die Shared Services (die drei Eigenbetriebe), der Magistrat Graz, direkte und indirekte Beteiligungen (hierbei gibt es aber unscharfe Prüfungskompetenzabgrenzungen), aber auch Subventionsempfänger.

Als Aufgaben des StRH Graz werden im § 2 der Geschäftsordnung genannt:³⁵

- Kontrolle der Gebarung der Stadt
- Vorprüfung der Rechnungsabschlüsse
- Kontrolle von Institutionen, an denen die Stadt beteiligt ist oder die sie fördert
- Projektkontrolle und Projektabwicklungskontrolle

Zu den Prüfkompetenzen sowie zu den Aufgaben wird in den acht Grundsätzen genauer Bezug genommen.

Im Interview mit Herrn Mag. Windhaber teilte dieser mit, dass es auf Basis des Bundes bzw. der Länder keine Prüfüberschneidungen gibt, da verschiedene Kontrollkompetenzen vorliegen. Der Landesrechnungshof Steiermark überprüft Städte unter 10.000 Einwohner, der Rechnungshof des Bundes ab 10.000 Einwohner. Dennoch hat der Rechnungshof des Bundes die Kompetenz, die Stadt Graz zu prüfen.³⁶

Nach der genauen Definition und Legitimation des StRH Graz werden im nächsten Abschnitt die acht Grundsätze bzw. Säulen analysiert.

5. Die acht Grundsätze / Säulen der Unabhängigkeit

Die Deklaration von Lima entstand u.a. aus dem Einfluss der Ölkrise 1973 sowie aus der damit einhergehenden Inflation, welche auch die ORKB getroffen haben. Eine große Mehrheit der ORKB wollte einen Beitrag zur Bewältigung dieser Krise leisten. Aber auch sie selbst waren in dieser Zeit geprägt von Engpässen, was die Ressourcen anbetraf. Zudem wurde auch ein Wandel der ORKB vollzogen, weg von Beanstandung von Fehlern, hin zur konstruktiven Finanzkontrolle, welche Verbesserungen aufzeigen soll.³⁷

³⁵ Vgl. § 2 Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof.

³⁶ Vgl. Art. 127c Abs. 1f B-VG; vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

³⁷ Vgl. Weber (2017), 7.

Das Hauptanliegen beim neunten Kongress der INTOSAI in Lima (Peru) war die Forderung nach der Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle. Die Deklaration beinhaltet nicht nur Schlagwörter, sondern auch verschiedenste Ausführungen, wie eine bessere Unabhängigkeit möglich ist.³⁸ Der Wunsch war u.a., dass eine Zusammenfassung der Grundsätze der Finanzkontrolle in einem Dokument vorgenommen wird. Mit der Bezeichnung „Leitlinien“ wurde klar gemacht, dass es sich hierbei nicht um rechtsverbindliche Vorschriften handeln.

Die INTOSAI hat verschiedenste Arten von Verstößen gegen die Unabhängigkeit von ORKB festgehalten, durch die sie in ihrer Arbeit – beispielsweise von Regierung oder Parlament – eingeschränkt werden (u.a. durch Auflösung der ORKB bei unliebsamen Berichten, Verhinderung der Veröffentlichung, Einflussnahme auf die Zusammensetzung und Karriere der Prüfer).³⁹ Durch die beschlossenen Deklarationen sollen die Verstöße eingeschränkt oder auch verhindert werden.

Bereits in den Kongressen zuvor (in Kuba 1953 und in Belgien 1956) wurde die Bedeutung der Unabhängigkeit als einer der zentralen Punkte gesehen. Die zuvor gefassten Aspekte der Unabhängigkeit wurden in der Deklaration von Lima 1977 zusammengefügt und in drei Bereiche der Unabhängigkeit gegliedert: Die Unabhängigkeit an sich, die Unabhängigkeit der Mitglieder und Beamten und die finanzielle Unabhängigkeit.⁴⁰

In zwei Resolutionen der Vereinten Nationen (Resolution A/66/209 und A/69/228) wird die Wichtigkeit der ORKB sowie deren Unabhängigkeit verdeutlicht.

Sie unterstützen die Effektivität, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Transparenz bei Stärkung der Rechnungskontrollbehörden. Nur wenn die Kontrollbehörden gegen Einfluss von außen geschützt sind, können sie unabhängig agieren. Die Resolutionen unterstützen die Mitgliedsstaaten dabei, die Arbeit beizubehalten und die Kooperation mit den Kontrollbehörden zu festigen.⁴¹

Die Resolutionen der Vereinten Nationen ermutigen dazu, die Leitlinien der Deklaration von Lima und Mexiko über die Grundsätze der Unabhängigkeit im Rahmen ihrer nationalen Strukturen umzusetzen. Zu diesen Strukturen gehören demnach auch die regionalen Rechnungshöfe.⁴²

³⁸ Vgl. ISSAI 1 (1977), 4.

³⁹ Vgl. Fiedler (2004), 5.

⁴⁰ Vgl. Vereinte Nationen (2018a), 52.

⁴¹ Vgl. Vereinte Nationen (2018b), 1f.

⁴² Vgl. Goldeband (2016), 57f.

Nicht nur die Vereinten Nationen bestärken die ORKB in ihren Tätigkeiten, auch die EURORAI (Kooperation von regionalen, öffentlichen Rechnungskontrollinstitutionen in Europa) ermutigt ihre Mitglieder in der unabhängigen Finanzkontrolle. Zu diesem Zweck wurden am 11.03.2016 Leitlinien veröffentlicht, die die Tätigkeiten (auch angelehnt an die Grundsätze der INTOSAI) der regionalen Einrichtungen in dessen funktionelle, finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit bestätigen soll.⁴³ Alle acht Landesrechnungshöfe in Österreich sowie der Stadtrechnungshof Wien sind Mitglieder der EURORAI.

Goldeband hat hier bekräftigt, dass die veröffentlichten Grundlagen auch in den regionalen Rechnungskontrollbehörden umzusetzen sind. Hintergrund ist, dass die Grundsätze im Rahmen der jeweiligen institutionellen Strukturen anzupassen sind.⁴⁴

Da die Rechnungshöfe auf Ebene des Staates, der Länder und regionaler Einrichtungen selbständig arbeiten und voneinander nicht abhängig sind, ist nach Meinung von Herrn Mag. Windhaber auch die Heranziehung der Grundsätze nach INTOSAI in allen Ebenen möglich. Grundlage ist, dass alle Rechnungskontrollbehörden die gleichen Tätigkeiten durchführen – nämlich die Kontrolle der Steuergelder.⁴⁵

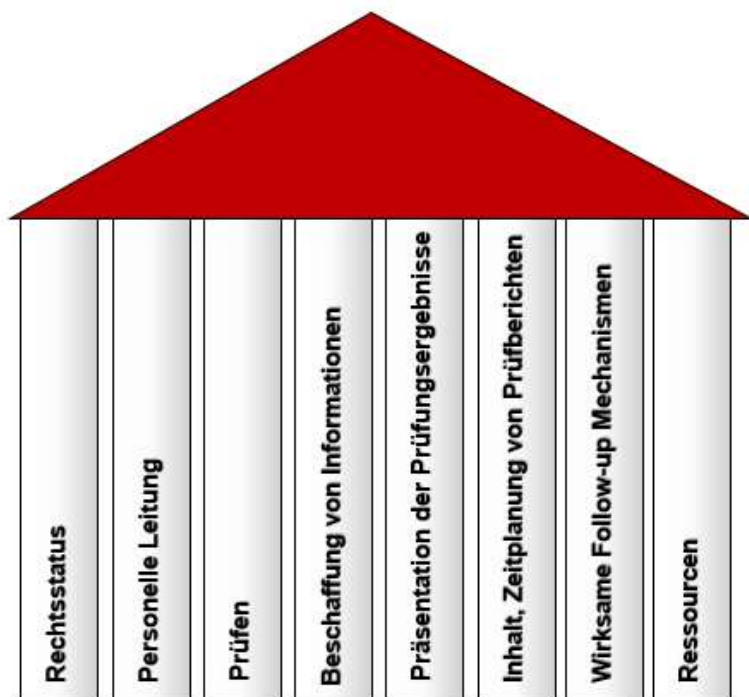


Abbildung 2: 8 Säulen der Unabhängigkeit⁴⁶

⁴³ Vgl. EURORAI (2018).

⁴⁴ Vgl. Goldeband (2016), 58.

⁴⁵ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

⁴⁶ in Anlehnung an die Abbildung im strategischen Plan INTOSAI 2017-2022.

Die Unabhängigkeit nach INTOSAI gliedert sich nach 8 Grundsätzen, die eingeteilt werden nach Rechtsstatuts, personelle Leitung, Prüfen, Beschaffung von Informationen, Präsentation der Prüfungsergebnisse, Inhalt, Zeitplanung von Prüfberichten, wirksame Follow-Up Mechanismen, Ressourcen.

Dieser Hauptteil der Arbeit setzt sich mit den acht Grundsätzen der Unabhängigkeit auseinander, welche in der Deklaration von Mexiko 2007 festgelegt wurden. Danach erfolgt die Analyse des jeweiligen Grundsatzes, der Vergleich mit dem StRH Graz und eventuelle Quervergleiche mit anderen Rechnungshöfen. Des Weiteren werden auch Verbesserungen aufgezeigt, die dem StRH Graz noch mehr Unabhängigkeit einräumen soll.

5.1 1. Säule: Rechtsstatus

Vorhandensein einer angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen / rechtlichen / gesetzlichen Verankerung und von de facto-Durchführungsbestimmungen.⁴⁷

Im ersten Grundsatz geht es um die Frage der gesetzlichen Verankerung als Rahmenbedingung der Unabhängigkeit. Der Rechnungshof soll schriftlich (wenn möglich auch im Verfassungsrang) die Legitimation erhalten, zu prüfen. Die INTOSAI führt beim Grundsatz an, dass auch eine de facto-Durchführungsbestimmung benötigt wird. Es sollen demnach tatsächliche Bestimmungen verankert werden, die eine praktische Durchführung verlangen. Hierbei spricht man auch von der formalen Unabhängigkeit einer ORKB.

Zudem führt § 5 der ISSAI 1 an, dass ORKB ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen, wenn sie von den zur prüfenden Stellen unabhängig sind und von außen geschützt werden. Es wird betont, dass das erforderliche Maß ihrer Unabhängigkeit in der Verfassung geregelt sein soll, die näheren Bestimmungen (Ausführungen) können in einem einfachen Gesetz festgelegt werden.

Ziel ist es, dass der Bestand sowie das Bekenntnis zur Unabhängigkeit einer ORKB in der Verfassung verankert wird.

Auch die EURORAI hat sich mit den Grundsätzen auseinandergesetzt und führt dazu weiter aus, dass durch die Regelung ein Rechtsschutz gegeben ist, der gegen Eingriffe von außen (beispielsweise durch geprüfte Stellen oder andere staatliche Stellen) geschützt sein soll.⁴⁸

⁴⁷ ISSAI 10 (2007), 2.

⁴⁸ Vgl. EURORAI (2016), 4.

5.1.1 Ausführungen beim StRH Graz

Nach § 1 der Geschäftsordnung heißt es wie folgt „Der Stadtrechnungshof ist bei der Durchführung seiner Kontrolltätigkeiten an keine Weisungen gebunden“.

Die Unabhängigkeit des StRH Graz ist im Statut der Landeshauptstadt Graz sowie in der Geschäftsordnung des StRH ansatzweise geregelt. Sie ist somit nicht im Verfassungsrang, wie im Grundsatz 1 festgelegt. Die Unabhängigkeit ist zumeist durch ein einfaches Gesetz verankert.

Die Unabhängigkeit wird im Statut geregelt, genauere Durchführungsbestimmungen (de-facto Durchführungsbestimmungen) werden zusätzlich in der Geschäftsordnung ausgeführt.⁴⁹ Im Statut wird der Stadtrechnungshof aber als Teil vom Magistrat gesehen und ist somit organisatorisch in dem Magistrat eingegliedert.⁵⁰

Einen höchstgerichtlichen Schutz gibt es bei einem StRH nicht, da nur Landesrechnungshöfe oder der Rechnungshof des Bundes im Verfassungsrang geschützt sind und den Weg zum Verfassungsgerichtshof gehen können.⁵¹

Aber sowohl die Legitimation als auch die Tätigkeiten sind entweder im Statut oder in der Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz abgebildet. Auch die Rechte und Pflichten der Mitarbeiter sowie das Einholen von Informationen bei der geprüften Stelle und andere Regelungen wurden in den Gesetzen getroffen.

5.1.2 Ausführungen beim Rechnungshof des Bundes

Als ORKB in Österreich wird der Rechnungshof des Bundes bezeichnet, die gesetzliche Bestimmung der Unabhängigkeit wird wie folgt verankert:

In Art. 122 Abs. 2 B-VG wird der Rechnungshof des Bundes als von Bundesregierung und Landesregierungen unabhängig bezeichnet.⁵² Da dieses Gesetz im Verfassungsrang steht, kann es nur mit einer zwei Drittel Mehrheit im Nationalrat abgeändert werden. Die tatsächlichen Durchführungsbestimmungen über die Tätigkeiten finden sich im B-VG sowie im Rechnungshofgesetz wieder. Teilweise sind die Bestimmungen des B-VG bereits so konkret festgelegt und in unmittelbares, anwendbares Recht übergegangen, dass es einer näheren Ausführung durch einfaches Gesetz nicht mehr nötig ist.

⁴⁹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

⁵⁰ Vgl. § 36 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

⁵¹ Vgl. Art. 126a B-VG.

⁵² Vgl. Art. 122 Abs. 2 B-VG.

Laut Hengstschläger soll dem Verfassungsgesetzgeber die Bestimmung der Funktions- und Organisationsstruktur eingeräumt werden. Dem einfachen Gesetzgeber soll es nur mehr zukommen, diese Entscheidungen näher zu konkretisieren.⁵³

5.1.3 Mögliche Verbesserungen

Ein möglicher Eingriff in den ersten Grundsatz kann es geben, wenn die Weisungsfreistellung durch Gesetzesbeschluss abgeändert wird. Da das Statut der Landeshauptstadt Graz per Landesgesetz erlassen wird, muss eine Abänderung des Statuts durch den Landtag verabschiedet werden. Die Geschäftsordnung wiederum kann durch den Gemeinderat abgeändert werden.⁵⁴ Eine Abänderung und somit eine mögliche Weisungsgebundenheit bei der Prüfung kann durch einfaches Gesetz verändert werden. Eine mögliche Verbesserung könnte somit die Einräumung einer zwei Drittel Mehrheit im Gemeinderat schaffen.

5.2 2. Säule: Personelle Leitung

Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und Mitglieder (in Kollegialbehörden), einschließlich Unabsetzbarkeit und Immunität vor dem Gesetz bei der normalen Ausübung ihrer Amtstätigkeit.⁵⁵

Bevor über die Unabhängigkeit des Leiters bzw. der Mitglieder gesprochen werden kann, erfolgt eine kurze Definition des Wortes Mitglieder.

In der ISSAI 1 wurden Mitglieder als jene Personen verstanden, die Entscheidungen der ORKB zu treffen haben und eigenverantwortlich nach außen treten. Damit ist sowohl ein Kollegium gemeint, wie auch ein Leiter, der monokratisch führt.⁵⁶ Eine monokratische Führung ist z.B. im StRH Graz gegeben. Die Leitung übernimmt der Stadtrechnungshofdirektor.

Das Gesetz soll – nach der Regelung der INTOSAI – die Bedingungen für die Ernennung, Wiederernennung, Einstellung, Absetzung und Pensionierung des Leiters (bzw. der Mitglieder) vorschreiben. Die Leitung sollen davor geschützt werden, durch die Einflussnahme von Exekutive und Legislative das Amt nicht objektiv umzusetzen. Zudem sollten eine lange

⁵³ Vgl. Hengstschläger (1982), 66.

⁵⁴ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

⁵⁵ ISSAI 10 (2007), 2.

⁵⁶ Vgl. ISSAI 1 (1977), 8.

Amtszeit sowie keine strafrechtliche Verfolgung – bei gewöhnlicher Erfüllung der dienstlichen Aufgaben – gegeben sein.⁵⁷

Um eine Abänderung zu erschweren, wäre es laut der ISSAI 10 auch möglich, die Unabhängigkeit des Direktors (bzw. der Mitglieder) verfassungsrechtlich abzusichern.

Die Direktoren sollen zudem von Verfolgung wegen gegenwärtiger oder vergangener Handlungen – die im Einklang mit der ordentlichen Tätigkeit bei einer ORKB stehen – geschützt werden.⁵⁸ Die Unabhängigkeit des Leiters kann nur gewährleistet werden, wenn für eine ausreichend lange und fixe Amtszeit Sorge getragen wird. Die Berufung und Abberufung soll von Regierung und Behörden unabhängigen Verfahren gewährleistet werden, um den Leiter vor Sanktionen schützen zu können.⁵⁹

5.2.1 Ausführungen beim StRH Graz

Ernennung / Wiederbestellung des Direktors

Nach § 99 Abs. 4 des Statutes der Landeshauptstadt Graz muss der Direktor eine fachliche Eignung vorweisen können. Da der Direktor die Stellung eines Abteilungsvorstands hat, ist auch seine Bestellung dem Gemeinderat vorbehalten. Gleich wie ein Abteilungsvorstand und Magistratsdirektor muss er vor Amtseintritt ein Gelöbnis ablegen.⁶⁰

Vor der Bestellung erfolgt eine öffentliche Ausschreibung, jedoch ist es möglich eine vorläufige Enthebung oder Besetzung in einem Zeitraum von bis zu sechs Monaten durch den Bürgermeister einzuleiten. Wobei innerhalb dieser Zeit die Maßnahme an den Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen ist.⁶¹

Weiters ist zu beachten, dass die Bestellung und Versetzung des Direktors durch den Gemeinderat zu erfolgen hat. Die Ernennung von Beamten und die Aufnahme von Vertragsbediensteten auf unbestimmte Zeit (oder die Umwandlung eines Dienstverhältnis von befristet auf unbefristet) hat aber durch den Stadtsenat zu erfolgen.⁶² Somit sind bei der Bestellung und Ernennung zwei Interessensgruppen involviert.

Im Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz wurde vereinbart, dass der Leiter des StRH Graz, sowie die anderen Abteilungsleiter im Magistrat Graz – zunächst auf die Dauer von

⁵⁷ ISSAI 10 (2007), 2.

⁵⁸ EURORAI, (2016), 4.

⁵⁹ INTOSAI (2018d), 48.

⁶⁰ Vgl. § 8 Abs. 3 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.

⁶¹ Vgl. § 72 Abs. 5 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

⁶² Vgl. § 72 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

5 Jahren befristet bestellt wird. Eine befristete Wiederbestellung ist einmalig möglich, danach wird das Dienstverhältnis auf unbestimmte Zeit fortgesetzt.⁶³

Einstellung

Der § 99 Abs. 2 Statut der Landeshauptstadt Graz verweist auf § 72 Abs. 3, wo es wie folgt heißt: „Die Bediensteten, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, müssen über jene fachliche Ausbildung verfügen, die für die entsprechende Verwendung in der allgemeinen staatlichen Verwaltung vorgeschrieben ist.“

Die Aufnahmeerfordernisse werden hierbei in § 2 des Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz genauer beschreiben. U.a. sind die Vollendung des 18. Lebensjahres, Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift, volle Handlungsfähigkeit, einwandfreies Vorleben, sowie (in den meisten Fällen) die österreichische Staatsbürgerschaft Grundvoraussetzungen, um aufgenommen zu werden.

Eine striktere Richtlinie über die Kriterien der Bestellungen gibt es beim StRH Graz nicht. In anderen Einrichtungen werden – vor der Bestellung des Direktors – verschiedenste Kriterien überprüft, wie beispielsweise beim Rechnungshof des Bundes.

Absetzung / Pensionierung

Eine Abberufung als Direktor oder Stellvertreter ist nur aus wichtigem Grund möglich, wenn:⁶⁴

- „Die Voraussetzungen für die Bestellung nachträglich weggefallen sind oder ihr Fehlen nachträglich bekannt wird oder
- der Leiter oder sein Stellvertreter gröblich oder wiederholt gegen seine Pflichten verstößt oder ein mit seiner Stellung unvereinbares Verhalten gezeigt hat oder
- der Leiter oder Stellvertreter seine Funktion aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben kann oder
- gegen den Leiter oder Stellvertreter rechtskräftig eine Strafe durch ein ordentliches Gericht verhängt wurde.“

Diese Abberufungsgründe werden im Grundsatz 8 – personelle Ressourcen – nochmals genauer erläutert, da diese für die Mitarbeiter des StRH genauso gelten.

⁶³ Vgl. § 7a Abs. 1 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.

⁶⁴ § 99 Abs. 3 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

Der Beschluss über die Abberufung des Direktors muss vom Gemeinderat mit einer Anwesenheit von mindestens zwei Drittel und Zustimmung der Hälfte der Anwesenden getroffen werden. Zum Vergleich: In der Bundesverfassung ist bei Änderungen eine Anwesenheit der Hälfte und die Zustimmung von zwei Drittel der Anwesenden notwendig. Hier sind wiederum die Zustimmungserfordernisse verschieden geregelt.

Vertretungsregelung

Beim StRH Graz ist vorgesehen, dass – sobald der Direktor verhindert ist – der Vize-Direktor seine Tätigkeiten übernimmt. Wie beim Direktor, werden auch beim Vize-Direktor keine genauen Angaben gemacht, wie die Ausschreibung und Einstellung, sowie die Absetzung des Vize-Direktors geregelt ist. Da nichts Abweichendes geregelt ist, unterliegt auch er – wie alle Angestellten des StRH Graz – dem Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.

In dieser Arbeit beschränkt sich der Grundsatz 2 auf den Direktor des jeweiligen Rechnungshofs. Die Bestellungs- und Abbestellungsmodalitäten des Vize-Direktors werden hier nicht näher erläutert.

5.2.2 Quervergleich mit dem Rechnungshof des Bundes und den Landesrechnungshöfen

In diesem Zusammenhang werden Quervergleiche mit anderen Rechnungshöfen in Österreich gezogen, um gegenüberzustellen, wie die Dauer der Amtszeit der Direktoren geregelt ist:

Institution	Dauer Amtszeit	Wiederbestellung	Bestellung
Bundesrechnungshof ⁶⁵	12 Jahre	unzulässig	Durch Nationalrat, nach Vorschlag des Hauptausschusses
Stadtrechnungshof Graz ⁶⁶	5 Jahre	Auf weitere 5 Jahre möglich, danach auf unbestimmte Zeit	Gemeinderat Da die Abbestellung durch Anwesenheit von zwei Drittel, bei einer einfachen Mehrheit gegeben sein muss, wird angenommen, dass dies bei der Bestellung auch so gehandhabt wird.

⁶⁵ Vgl. Art. 112 B-VG.

⁶⁶ Vgl. § 7a Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.

Landesrechnungshof Steiermark ⁶⁷	12 Jahre	unzulässig	Landtag, durch Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, bei einer Mehrheit von zwei Dritteln
Landesrechnungshof Oberösterreich ⁶⁸	6 Jahre	möglich	Landtag, durch Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, bei einer Mehrheit von zwei Dritteln
Landesrechnungshof Niederösterreich ⁶⁹	6 Jahre	Wiederbestellungen sind zulässig	Landtag, durch Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, bei einer Mehrheit von zwei Dritteln
Stadtrechnungshof Wien ⁷⁰	5 Jahre	Wiederbestellungen sind zulässig	Auf Vorschlag des Bürgermeisters, vom Gemeinderat bestellt Da die Abbestellung durch eine zwei Drittel Mehrheit gegeben sein muss, wird angenommen, dass dies bei der Bestellung auch so gehandhabt wird.
Landesrechnungshof Burgenland ⁷¹	10 Jahre	unzulässig	Landtag, durch Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, bei einer Mehrheit von zwei Dritteln
Landesrechnungshof Kärnten ⁷²	10 Jahre	einmalige Wiederbestellung zulässig	Landtag, durch Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, bei einer Mehrheit von zwei Dritteln
Landesrechnungshof Salzburg ⁷³	12 Jahre	unzulässig	Landtag, durch Anwesenheit von zwei Dritteln, bei einer einfachen Mehrheit
Landesrechnungshof Tirol ⁷⁴	12 Jahre	unzulässig	Landtag, durch Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, bei einer Mehrheit von zwei Dritteln
Landesrechnungshof Vorarlberg ⁷⁵	6 Jahre	unzulässig	Landtag, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen

⁶⁷ Vgl. § 60ff L-VG.

⁶⁸ Vgl. § 11 Abs. 1 Oö. LRHG 2013.

⁶⁹ Vgl. § 52 NÖ LV 1979.

⁷⁰ Vgl. § 73 WStV.

⁷¹ Vgl. § 10 Bgld. LRHG.

⁷² Vgl. § 3 K-LRHG.

⁷³ Vgl. § 3 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993.

⁷⁴ Vgl. § 70 Tiroler Landesordnung 1989.

⁷⁵ Vgl. § 68 Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg.

Zusammenfassung der Ergebnisse:

Grundsätzlich sollte die Amtszeit des Direktors des Landes- bzw. Stadtrechnungshofs länger sein als die Legislaturperiode des Landtags bzw. Gemeinderats.⁷⁶ Die Legislaturperiode der Landtage in Österreich beträgt grundsätzlich fünf Jahre (ausgenommen Oberösterreich, hier wird alle 6 Jahre neu gewählt).⁷⁷

Es zeigt sich, dass die Wahl des Präsidenten bzw. Direktors in den Ländern und Städten sehr unterschiedlich ausfallen.

Im B-VG wurde im Zusammenhang mit der Bestellung des Rechnungshofpräsidenten Bezug auf die Amtszeit genommen, aber nicht auf die Art der Bestellung. Der Rechnungshofpräsident ist hierbei auf zwölf Jahre bestellt, ohne Möglichkeit der Wiederbestellung. Dies soll verhindern, dass sie anhand der Wiederwahl sich nicht auf die Hauptaufgaben konzentrieren kann.⁷⁸ Zudem kann eine Wiederwahl dazu führen, dass der Direktor im Vertrauen der bestehenden Landesregierung steht. Weiters kann mit der Unvereinbarkeit der Tätigkeit des Direktors, auch die parteiische Unvereinbarkeit gemeint sein. Diese könnte sich auf die Bewerbung um die Verlängerung auswirken.⁷⁹

Der StRH Graz, sowie der StRH Wien erfüllen diese Erwartungen (des Verbots der Wiederwahl, sowie die längere Amtszeit als die Legislative) nicht. Beide Rechnungshöfe bestellen die Direktoren auf eine Amtszeit von fünf Jahren. Die Gemeinderäte in Graz, wie auch in Wien werden auf die Dauer von fünf Jahren bestellt.⁸⁰

Eine Bestellung innerhalb der Legislaturperiode kann sicherstellen, dass der Gemeinderat in der nächsten Periode keinen Einfluss auf den aktuellen Direktor nehmen kann. Dies ist ein Vorteil – wenn auch nur ein kleiner –, wenn der Direktor nicht auch mit der Wahl des Gemeinderats gewählt wird.

Zudem sollte eine Bestellung durch eine zwei Drittel Mehrheit gegeben sein. Unter Anwesenheit von der Hälfte der Mitglieder des Landtags / Gemeinderats u.a. muss dazu meist die Opposition bei einer solchen Mehrheit eingebunden werden. Diese Methode soll dazu führen, dass ein unparteiischer Direktor gewählt wird, der auch der Opposition als akzeptabel erscheint.⁸¹ Die zwei Drittel Mehrheit ist u.a. beim Landesrechnungshof Salzburg nicht der Fall. Beim StRH Wien und beim Landesrechnungshof Vorarlberg wird nicht ausgeführt, wie viele

⁷⁶ Vgl. Seyfried (2011), 203.

⁷⁷ Vgl. Republik Österreich – Parlament (2018).

⁷⁸ Vgl. Hengstschläger (2000), 44 zit. nach: Hermanek (2016), 25.

⁷⁹ Vgl. Kuprian (2013), 78.

⁸⁰ Vgl. Stadt Wien (2018); vgl. § 16 Abs. 1 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

⁸¹ Vgl. Seyfried (2011), 68.

Mitglieder des Gemeinderats / Landtags bei der Wahl des Direktors anwesend sein müssen, was auf eine einfache Mehrheit schließen lässt.

Die Unabhängigkeit gegenüber der Regierung ist besonders wichtig, denn wenn ein Rechnungshofpräsident durch eine nahestehende Regierung gewählt wird, geht dies mit einer gewissen Einflussnahme einher.⁸² Der Peer-Review des Rechnungshofs des Bundes hat zudem ergeben, dass durch die einfache Beschlussfassung des Nationalrats über die Abberufung des Präsidenten, ohne Angabe von Gründen die Unabhängigkeit geschwächt werden könnte.⁸³

5.2.3 Mögliche Verbesserungen und Risiken

Wie bereits beim Quervergleich mit den anderen Rechnungshöfen analysiert wurde, ist die Wiederwahl des Direktors kritisch zu hinterfragen. Dennoch ist es sehr wichtig, dass eine Bestellung des Direktors durch eine zwei Drittel Mehrheit durchgeführt wird, damit nicht nur die Mehrheit im Parlament einen von ihnen ausgewählten Bewerber bestellen. Dies kann die Objektivität des Direktors einschränken.

Bei Verhinderung des Direktors des StRH Graz werden die Agenden vom Vize-Direktor geführt, daher ist auch die Wahl des Vize-Direktors von Interesse. Der Direktor sollte mindestens ein Vorschlagsrecht haben, der sich mit den eigenen Präferenzen deckt.⁸⁴ Dies ist aber, im Falle des StRH Graz mit § 8 Abs. 3 der Geschäftsordnung gegeben. Eine ausführlichere Regelung über die Ausschreibung und Anhörung werden in den Gesetzen nicht erläutert. Es soll aber bewerkstelligt werden, dass die Bestellung objektiv durchgeführt wurde.

Betreffend die Anforderungen des Direktors ist zu erkennen, dass bei der StRH Graz keine weiteren Anforderungen bei der Bestellung gegeben sind. Sie haben die gleichen Anforderungen wie andere Vertragsbedienstete des Magistrats Graz. Es wurden beim StRH Graz keine Unvereinbarkeitsregelungen, wie in anderen Kontrollbehörden gesetzlich festgelegt. Sollte der Direktor z.B. noch andere Einnahmequellen erzielen, wäre eine Einflussnahme der Politik bzw. der Verwaltung dadurch möglich.

Betreffend dem Rechnungshof des Bundes wird in Art. 122 Abs. 5 B-VG geregelt, dass der Präsident „weder einem allgemeinen Vertretungskörper noch dem Europäischen Parlament

⁸² Vgl. Seyfried (2011), 69.

⁸³ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 32.

⁸⁴ Vgl. Seyfried (2011), 73f.

angehören und in den letzten fünf Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein (darf, N.N.).“

Das Statut der Landeshauptstadt Graz regelt, dass der Bürgermeister die Möglichkeit hat, über die vorläufige Besetzung und Enthebung zu verfügen. Dies könnte eine weitere Einschränkung der Unabhängigkeit des Direktors des StRH Graz bedeuten. Zudem wurde in den Kündigungsmöglichkeiten auch genannt, dass durch eine Strafe durch ein ordentliches Gericht der Direktor abberufen werden kann. Da damit jede mögliche Strafe gemeint sein kann, sollten eventuell Strafen außer Acht gelassen werden, die nichts mit der Tätigkeit als Direktors zu tun haben.

In der Steiermark erstellt die Präsidialkonferenz die Ausschreibung für den Leiter des Landesrechnungshofs. Sie setzt die persönlichen und fachlichen Bewerbungsvoraussetzungen fest.⁸⁵ Somit könne diese auch im Anlassfall geändert werden. Dies ist eines der Negativ-Beispiele, da die Ausschreibung nach den jeweiligen Gegebenheiten umgeändert und somit von der Politik Einfluss genommen werden kann.

In anderen Ländern besetzen die Rechnungshöfe die Positionen der Prüfer nach dem Vorbild der Richter.⁸⁶ U.a. sind diese dazu befugt, Sanktionen umzusetzen. Ein wichtiges Kriterium bei der Tätigkeit der Richter in den Gerichtshöfen in Österreich ist die Unabsetzbarkeit und die Unversetzbarkeit, damit die Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung gewährleistet werden kann. Dies könnte auch ein Ansatzpunkt für die Rechnungshöfe in Österreich sein.

Hengstschläger nimmt in seinem Buch Bezug auf einen Initiativantrag vom 30.01.1963, in welchem die Ernennung der Rechnungshofspitze durch den Bundespräsidenten unter Vorschlag des Nationalrats bestimmt wird. Des Weiteren wurde im Antrag vorgesehen, dass es keine Abberufungsmöglichkeiten der Rechnungshofspitze gibt, sondern ein Ausscheiden aus dem Amt, nach Erreichung der Altersgrenze. Es wurden auch andere Entwürfe erstellt, die eine Wahl durch die Bundesversammlung vorschlägt.⁸⁷

In der ISSAI 11 werden weitere Vorschläge gemacht, wie die Unabhängigkeit gestärkt werden könnte, dennoch ist hierbei auf die Unterscheidungen der einzelnen ORKB Bedacht zu nehmen, da nicht für jede Kontrolleinrichtung die gleichen Voraussetzungen gelten. Es werden Vorschläge gemacht, bei denen die Legislative weniger Rechte hat, u.a. kann auf Empfehlung des Parlaments der Direktor bestellt werden, nicht auf Zustimmung. Des Weiteren wird der

⁸⁵ Vgl. Art. 60 Abs. 3 Landes-Verfassungsgesetz 2010 (Steiermark).

⁸⁶ Vgl. Dr. Silke Steiner, Interview am 21.03.2018.

⁸⁷ Vgl. Hengstschläger (1982), 82f.

Direktor auf unbestimmte Zeit bestellt (bis zum Ruhestandsalter), welcher nur aus schwerwiegenden Gründen abberufen werden kann. Auch hier wird das Einführen einer zwei Drittel Mehrheit vorgeschlagen, welche sowohl für die Bestellung, wie für die Abberufung gelten soll.⁸⁸

5.3 3. Säule: Prüfen

Ein ausreichend breitgefasstes Mandat und volle Ermessensfreiheit bei der Erfüllung der den OKRB obliegenden Aufgaben.⁸⁹

Die ORKB müssen berechtigt sein, folgende Bereiche zu kontrollieren:⁹⁰

- Die Verwendung öffentlicher Gelder, Mittel und Vermögen durch Empfänger oder Bezugsberechtigte ungeachtet ihres Rechtsstandes;
- die Einziehung von dem Staat zustehenden Erträgen;
- die Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit staatlicher Konten und Organe;
- die Qualität der Finanzverwaltung und -berichterstattung und
- die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit staatlicher Aktivitäten.

Die ORKB sollen dabei frei von Weisungen und Einmischungen durch die Legislative und Exekutive sein und zwar bei der Auswahl von Prüfobjekten, bei der Planung, Durchführung, Berichterstattung und Weiterbearbeitung der Prüfungen, bei der Organisation und Leitung der Dienststelle und bei der Vollstreckung ihrer Entscheidungen.

Die ORKB darf nicht (auch die Leitung nicht) bei der geprüften Organisation beteiligt sein oder den Anschein einer Beteiligung erwecken. Die Mitarbeiter dürfen, um die Objektivität zu gewährleisten, keine enge Beziehung mit ihren geprüften Stellen pflegen, dieses Verhalten ist auch an einen Kodex gebunden.⁹¹

Die Prüfkriterien Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit werden im nächsten Abschnitt genauer erklärt und dann mit den Prüfkriterien des StRH Graz gegenübergestellt.

⁸⁸ Vgl. ISSAI 11 (2007), 4.

⁸⁹ ISSAI 10 (2007), 2.

⁹⁰ ISSAI 10 (2007), 2.

⁹¹ Vgl. ISSAI 10 (2007), 2f.

5.3.1 Die Prüfkriterien

Gesetzmäßigkeit

Mit der Gesetzmäßigkeit ist die Übereinstimmung mit bestehenden (Rechts-)Vorschriften gemeint. Einer dieser Grundsätze bildet das Legalitätsprinzip.⁹² Das Wort Rechtmäßigkeit beschreibt die Einhaltung der Rechtsgrundlagen bzw. die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften. Nichts darf also gegen das Gesetz verstoßen.⁹³ Damit wird in Österreich die Übereinstimmung der Gebarungsführung mit den dafür bestehenden Vorschriften dargestellt. Der Rechnungshof prüft somit nicht andere Verwaltungsakte, die in die Zuständigkeit der Gerichtshöfe fallen. Auch ist die Sanktionsmöglichkeit sehr differenziert zu sehen.⁹⁴

Diese Unregelmäßigkeiten können vom StRH Graz wie bei vielen anderen Rechnungshöfen nur im Bericht veranschaulicht werden. Eine Sanktionsmöglichkeit – wie bei anderen Kriterien, oder beim Gerichtshof – besteht nicht.

Ordnungsmäßigkeit

Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung umfasst die Prüfung der rechnerischen bzw. ziffernmäßigen Richtigkeit. Sie bildet die Grundlage für die weitergehenden Prüfungen und Aussagen, denn mit falschen Zahlengrundlagen ist eine weiterführende Berechnung nicht möglich.⁹⁵ Durch diverse Rechtsvorschriften, die die Grundlage des Rechnungswesens bilden, wird die Ordnungsmäßigkeit sichergestellt, also auch wenn die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit nicht explizit geregelt wird, muss sie dennoch implizit eingehalten werden.⁹⁶

Wirtschaftlichkeit

Das Wort Wirtschaftlichkeit kann auch in Bezug auf Sparsamkeit genannt werden. Eine Prüfung auf Wirtschaftlichkeit erfolgt dann, wenn jemand erfahren möchte, ob eine Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf anderer Weise wirksamer erfüllt werden kann. Zudem erfolgt diese Kontrolle auch, wenn der Output einer Tätigkeit geprüft werden soll (Erfolgskontrolle in Form der Überprüfung der Zielerreichung).

Bei der Prüfung der Sparsamkeit wird kontrolliert, ob sich die Mittel auf den zur Zielerreichung notwendigen Umfang beschränkt haben.⁹⁷

⁹² Vgl. Kuprian (2013), 54.

⁹³ Vgl. Bergel (2010), 28.

⁹⁴ Vgl. Hengstschläger (1982), 311.

⁹⁵ Vgl. Hengstschläger (1982), 310f.

⁹⁶ Vgl. Kuprian (2013), 54.

⁹⁷ Vgl. Bergel (2010), 29.

Zwei Prinzipien stehen bei der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit im Vordergrund:⁹⁸

- Minimalprinzip
mit dem geringsten Aufwand den gegebenen Erfolg erzielen
- Maximalprinzip
mit dem gegebenen Aufwand wird der größtmögliche Erfolg erzielt

Schwierig ist bei diesem Prinzip die Messbarkeit der Wirtschaftlichkeit, da die öffentliche Verwaltung nicht – anders als in der Privatwirtschaft – durch Gewinne und Verluste geprägt ist, auch eventuelle Nebeneffekte müssen berücksichtigt werden. Da es teilweise nicht möglich ist eine für alle Seiten optimale Lösung zu finden, sollte das Ergebnis dem Optimalergebnis so nahe wie möglich kommen.⁹⁹

Effizienz

Effizienz wird im Prozess selbst gemessen und kann u.a. auch als Zweckmäßigkeit angesehen werden. Ein vorgegebenes Ziel soll mit dem zweckmäßigsten (geringsten) Aufwand in personeller und sachlicher Hinsicht erreicht werden.¹⁰⁰ Die Effizienz wird in einigen Fällen auch mit der Wirtschaftlichkeit gleichgesetzt.

Wirksamkeit

Die Wirksamkeitsprüfung stellen spezielle Zweckmäßigkeitsprüfungen dar. Verglichen werden hierbei die (z.B. vom Gemeinderat) beschlossenen, mit den tatsächlich umgesetzten Zielen und dessen Auswirkungen. Die Überprüfung wird mittels der dafür formulierten Ziele vorgenommen. Je genauer diese Daten sind, desto besser kann eine Wirksamkeitsprüfung durchgeführt werden. Die inhaltlichen Zielvorgaben des Gemeinderats werden nicht überprüft.¹⁰¹

Bei einer Prüfung der Kostenwirksamkeit wird Bezug genommen auf die Wirtschaftlichkeit also wiederum um die Kostenersparnis (auf Basis von Zahlen).

In der Literatur werden die verschiedenen Kriterien nach verschiedenen Maßstäben bewertet und somit werden einige Kriterien als Extrapunkt aufgezählt oder gegebenenfalls gar nicht in

⁹⁸ Vgl. Kuprian (2013), 55.

⁹⁹ Vgl. Hengstschläger (1982), 316f.

¹⁰⁰ Vgl. Kuprian (2013), 56.

¹⁰¹ Vgl. Stadtrechnungshof Graz (2017).

Erwägung gezogen. Es gibt auch keine strikte Abgrenzung der verschiedenen Kriterien, sie gehen in der Regel Hand in Hand.

Hengstschläger hat einige dieser Kriterien analysiert und kam zum Schluss, dass die Kriterien der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip abgedeckt werden können.¹⁰²

5.3.2 Ausführungen beim StRH Graz

Nach § 36 des Statuts der Landeshauptstadt Graz ist der StRH Graz dazu berechtigt, die rechnerische Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sowie die Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

In Grundsatz 3 wird auf die Zweckmäßigkeit keine Rücksicht genommen, da diese aber im Statut der Landeshauptstadt Graz als Kriterium festgelegt wurde, wird sie hier kurz erläutert:

Die Zweckmäßigkeit kann gleichgestellt werden mit der Effektivität – also dem Outcome oder Impact einer Tätigkeit.¹⁰³ Der Zweck ist eine zielorientierte Verwirklichung des Mitteleinsatzes. Bei der Kontrolle der Zweckmäßigkeit steht das am besten Weg zu erreichende Ziel bzw. der Zweck der Tätigkeit im Vordergrund. Der Maßstab ist der Zielerfüllungsgrad bzw. die Wirkung der Handlung (Zweck-Mittel Relation). Zu dieser Art von Prüfung zählt auch die Wirksamkeitsprüfung, die im o.a. Abschnitt genauer definiert wurde.¹⁰⁴ Teilweise beschränkt sich die Prüfung auf Stichproben, da die Prüfung in den meisten Fällen nicht im vollem Umfang möglich ist, ansonsten wäre die Personalkapazität sehr stark an eine Prüfung gebunden.

Im B-VG kann der Rechnungshof des Bundes auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene wie folgt prüfen: „Die Überprüfung hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken“.¹⁰⁵

Die Prüfkriterien betreffen die Verwendung der öffentlichen Gelder, Mittel und Vermögen, durch den Empfänger oder Bezugsberechtigten.¹⁰⁶

¹⁰² Vgl. Hengstschläger (1982), 322.

¹⁰³ Vgl. Stadtrechnungshof Graz (2018).

¹⁰⁴ Vgl. Stadtrechnungshof Graz (2017) / vgl. Hengstschläger (1982), 321.

¹⁰⁵ Art. 127a Abs. 1 B-VG.

¹⁰⁶ Vgl. ISSAI 10 (2007), 2.

Wie bereits auf der Prüflandkarte ersichtlich, sind sehr viele Institutionen von der Prüfung durch den StRH Graz betroffen. Die Prüfkompetenzen sind zudem im Statut geregelt, welche somit wiederum gesetzlich verankert sind. Dem StRH Graz obliegt die Kontrolle der Gebarung der Stadt, die Vorprüfung der Rechnungsabschlüsse sowie die Kontrolle der Institutionen, an denen die Stadt beteiligt ist oder die sie fördert.¹⁰⁷

Diese Institutionen können aber nur geprüft werden, wenn die Kontrolle der Stadt vertraglich vorbehalten wird. Die Überprüfung der Institutionen weist somit auch Lücken auf, einige Institutionen können nicht geprüft werden, da dies nicht im Gesellschaftsvertrag vereinbart wurde. Die Prüfkompetenz ist daher nicht im vollen Umfang gegeben. Dennoch ist es möglich, dass der StRH Graz bei den Stellen nachfragt, die keiner Prüfung des StRH unterliegen, ob eine Prüfung freiwillig durchgeführt werden kann.¹⁰⁸

Betreffend den Passus in der ISSAI 10 der „Finanzierung vom Staat zustehenden Erträgen“ ist von Herrn Mag. Windhaber zu sagen, dass einige ORKB Sanktionsmöglichkeiten haben und dadurch Strafen aussprechen können. Dies ist aber in Graz nicht der Fall.¹⁰⁹

Die Qualität der Finanzverwaltung und dessen Berichterstattung wird u.a. durch die Vorkontrolle des Jahresabschlusses geprüft, aber auch durch die Berichterstattung zu den jeweiligen Projekten (im Zuge der Projektkontrolle oder Projektabwicklungskontrolle). Qualität ist dann gegeben, wenn auch die richtigen Erkenntnisse bzw. Kernaussagen aus den Zahlen gezogen werden können.¹¹⁰

Der StRH Graz hat eigene Prüfkriterien, nach denen sie prüfen. Folgende Kriterien werden zur Prüfung herangezogen:¹¹¹

- Zweckmäßigkeit (Effektivität – mit welcher Möglichkeit lässt sich das Ziel am besten erreichen)
- Wirtschaftlichkeit (Effizienz – Verhältnis zwischen erbrachten Leistungen und eingesetzten Mitteln)
- Sparsamkeit (Kosteneffizienz – Minimierung der Kosten ohne Einsparung der Qualität; solide Beschaffungspraxis, angemessene Preise, sachgerechte Bewirtschaftung)
- Wirksamkeit (Verhältnis zwischen Zielen, Outputs und Wirkungen)

¹⁰⁷ Vgl. § 2 Abs. 1 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁰⁸ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹⁰⁹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹¹⁰ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹¹¹ Stadtrechnungshof Graz (2018).

- Kostenwirksamkeit (ist ein bestimmtes Endergebnis mit angemessenen Kosten zu erzielen?)
- Ordnungsmäßigkeit (ziffernmäßige Richtigkeit; Rechtsmäßigkeit- Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften)
- Nachhaltigkeit (= Mindeststandard – Folgekosten, Finanzierbarkeit)
 - Ökologische Nachhaltigkeit
 - Ökonomische Nachhaltigkeit
 - Soziale Nachhaltigkeit
- Gleichstellungsorientierung (= Mindeststandard; geschlechtersensible Perspektive)

Auf der Homepage des StRH werden somit noch weitere Kriterien angeführt, die Nachhaltigkeit (ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit) sowie die Gleichstellungsorientierung.

Der StRH Graz erstellt jährlich einen Prüfplan, der nach außen nicht bekannt gegeben wird. Dieser Prüfplan ist nur vom Direktor und Vize-Direktor des StRH einzusehen. Die Reihung des Prüfplans wird nach Kriterien gewichtet wie: Risikoeinschätzung, Gebarungsrelevanz oder Verfügbarkeit des Prüfers. Zusätzlich wird darauf Bedacht genommen, was für das aktuelle Jahr Thema sein könnte.¹¹²

Ein wichtiger Aspekt ist auch, dass der StRH Graz nur betreffend der „Durchführung seiner Kontrolltätigkeiten an keine Weisungen gebunden (ist, N.N.)“. ¹¹³ Auch die Bediensteten sind im Zusammenhang mit der Prüftätigkeit nur an die Weisungen des StRH-Direktors gebunden.¹¹⁴ In allen anderen Belangen unterstehen sie somit dem Magistrat und somit den Weisungen des Magistratsdirektors. Laut Geschäftsordnung ist der StRH Graz Teil des Magistrats.¹¹⁵

Das in Grundsatz 3 genannte Naheverhältnis zwischen Prüfer und geprüfte Stelle wird im Grundsatz 8 genauer analysiert. Betreffend die Qualität der Finanzverwaltung und Berichterstattung erfolgen in den nächsten beiden Grundsätzen genauere Erläuterungen.

¹¹² Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹¹³ § 99 Abs. 5 Statut der Landeshauptstadt Graz, vgl. § 1 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹¹⁴ Vgl. § 99 Abs. 5a Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

¹¹⁵ Vgl. § 1 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

5.3.3 Mögliche Verbesserungen

Wichtig ist, dass der StRH berechtigt ist, die Steuergelder der Bürger der Landeshauptstadt Graz zu prüfen. Hierbei gibt es aber noch Einschränkungen und Institutionen, die nicht geprüft werden können. Subventionen können in ganzer Höhe überprüft werden, sowie auch deren Organisation (sollte dies vereinbart worden sein). Dennoch gibt es Lücken im Hinblick auf die ausgegliederten Unternehmen, da die Prüfkompetenz im jeweiligen Gesellschaftsvertrag geregelt sein muss. Somit kann eine Kontrolle nach den Prüfkriterien in einigen Teilen weniger gewährleistet werden.

Die konkrete Prüfung direkt bei den geprüften Stellen ist beim StRH Graz nicht vorgesehen, die Unterlagen werden entweder übergeben oder können digital eingesehen werden. Es bringt (nach Rücksprache mit Herrn Mag. Windhaber) zwar Nachteile mit sich, die Prüfung nicht vor Ort durchzuführen, dennoch sind bei den meisten geprüften Stellen die zusätzlichen Büroräumlichkeiten nicht gegeben. Es kann gegenüber dem Magistrat nicht argumentiert werden, dass – wenn Büroräumlichkeiten für den StRH vorhanden sind – für die Prüfung Kapazitäten bei den geprüften Stellen vorhanden sein müssen.¹¹⁶ Dies ist auch einer der Aspekte, den der Peer-Review des Landesrechnungshofs Oberösterreich bemängelt hat.¹¹⁷

5.4 4. Säule: Beschaffung von Informationen

Uneingeschränkter Zugang zu Informationen. ¹¹⁸

Die ORKB sollten mit genug Befugnissen ausgestattet sein, um rechtzeitig einen uneingeschränkten, unmittelbaren, freien Zugang zu allen Dokumenten bzw. Informationen zu haben, die dafür notwendig sind, die Tätigkeiten in adäquater Qualität ausführen zu können (ohne Einschränkungen).¹¹⁹

Auch nach den Grundsätzen der EURORAI soll die Rechnungskontrollbehörde uneingeschränkten Zugang zu Dokumenten, Unterlagen, elektronischen Daten und anderen Informationen haben. Dafür müssen sie die Berechtigung erhalten, dies auch (seitens der Regierung) durchführen zu können. Der Zugang soll weiters rechtzeitig, uneingeschränkt, unmittelbar und frei sein.¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹¹⁷ Vgl. Landesrechnungshof Oberösterreich (2016), 14.

¹¹⁸ ISSAI 10 (2007), 4.

¹¹⁹ Vgl. ISSAI 10 (2007), 4.

¹²⁰ Vgl. EURORAI (2016), 6.

5.4.1 Ausführungen beim StRH Graz

Der StRH Graz bestimmt selbst über das anzuwendende Verfahren bei der Prüfung. Nach der Information an die Abteilungsleitung zu Beginn der Prüfung erfolgt die eigentliche Prüfung jederzeit, uneingeschränkt und ohne vorherige Anmeldung. Von den Mitarbeitern kann jederzeit eine Auskunft verlangt werden, zudem sind die Mitarbeiter der geprüften Stelle nicht an die Amtsverschwiegenheit gebunden. Auf Verlangen müssen Dokumente bzw. Informationen an den StRH Graz übergeben werden bzw. ist Einsicht in EDV-Daten zu gewähren. Bei Verdacht können Dokumente oder sonstige Beweisstücke sichergestellt werden. Die Mitarbeiter oder der Direktor können Räume betreten und können das Öffnen von Behältnissen verlangen.¹²¹

Einige Beteiligungen der Stadt Graz unterliegen nicht der Prüfständigkeit (wie bereits im Grundsatz 3 angesprochen), daher kann auch nicht verlangt werden, dass Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Dies ist eine weitere Einschränkung der Unabhängigkeit. Zudem können – auch bei den berechtigten Prüfungen – die Unterlagen durch den StRH nicht mit Gewalt genommen werden. Im Prüfbericht wird dahingehend vermerkt, dass die Unterlagen nicht bereitgestellt wurden. Dies ist zwar keine Sanktionsmöglichkeit, dennoch wird die unkooperative Vorgehensweise seitens der geprüften Stelle veröffentlicht.¹²² Eine weitere Möglichkeit ist, sich gut auf die Prüfung vorzubereiten, um die relevanten Informationen zu erhalten.

Es gibt zwei Ausprägungen, die die Prüfung sehr stark beeinträchtigen können:¹²³

- Die Bereitstellung aller möglichen Informationen, ob diese nun den Prüfumfang betreffen oder nicht,
- die Bereitstellung der relevanten Informationen, nur wenn spezielle Anfragen gestellt werden.

In § 18 Abs. 1 der Geschäftsordnung wird ausgeführt, dass auch andere Dienststellen eine Prüfung zu ermöglichen haben und unterstützen sollen. Dies nicht nur im Hinblick selbst geprüft zu werden, sondern auch Auskunft über andere geprüfte Stellen zu geben, wenn sie relevant sind oder es Schnittstellen gibt, die bei der Prüfung relevant sein können.

¹²¹ Vgl. § 16 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹²² Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017 sowie Interview am 26.04.2018.

¹²³ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

Dies wird – nach Auskunft von Herrn Mag. Windhaber – auch so umgesetzt. Ansonsten erfolgt wiederum ein Vermerk, dass in die Unterlagen nicht Einsicht genommen wurde, da diese nicht ausgehändigt wurden.¹²⁴

Der StRH Graz achtet bei der Einschau an Ort und Stelle besonders darauf, dass auch eine Antrittsbesprechung, Meilensteinbesprechungen und eine Schlussbesprechung stattfindet, was auch der Peer-Review des Landesrechnungshofs Oberösterreich festgestellt hat.¹²⁵ Die geprüfte Stelle soll somit in die Aktivitäten des StRH Graz miteingebunden werden.¹²⁶ Dies sollte u.a. auch dazu dienen, um eine gute Beziehung zwischen Prüfer und Geprüften herzustellen. Eine gute Zusammenarbeit könnte dem Prüfer helfen, Daten schneller (also ohne vorherige, langwierige Diskussionen) zu erhalten. Weiters dient die Einbindung in den Prozess dazu, das Vertrauen aufzubauen.

Dieser Prozess ist auch beim StRH Graz gegeben. In § 14 Abs. 3 der Geschäftsordnung ist vorgesehen, dass eine Schlussbesprechung mit der geprüften Stelle stattfindet. Wenn durch die geprüfte Stelle nicht gewünscht, muss solch eine Besprechung nicht verpflichtend abgehalten werden.¹²⁷

Es gibt auch einige Möglichkeiten, wie sich die geprüfte Stelle in die Tätigkeit des StRH bzw. in die Erstellung des Berichts integrieren können.¹²⁸

- Es können zum einen Rohberichte (Entwürfe von Prüfberichten) an die geprüfte Stelle übermittelt werden. Etwaige geringfügige Mängel können – durch Informationsasymmetrien – noch behoben werden. Die behobenen Mängel werden dann im Bericht nicht mehr erwähnt, sondern nur mehr adaptiert.
- Eine weitere Regelung betreffend der festgestellten Mängel ist, dass die gegebenen Empfehlungen innerhalb von vier Wochen durchgeführt werden können, ansonsten werden die Mängel im Prüfbericht festgehalten.
- Die geprüfte Stelle kann auch im Bericht eine Stellungnahme oder eine Erläuterung zur weiteren Vorgehensweise betreffend Mängelbehebung einbauen. Diese werden auch so im Bericht aufgenommen.

¹²⁴ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹²⁵ Vgl. Landesrechnungshof Oberösterreich (2016), 14.

¹²⁶ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 32.

¹²⁷ Vgl. § 14 Abs. 3f Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹²⁸ Vgl. § 14 Abs. 3f Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

Wie im Interview mit Herrn Mag. Windhaber von ihm ausgeführt, wird der zweite der dritte Punkt vom StRH Graz nicht so gelebt, da diese Regelung nicht umsetzbar ist. Ansonsten müsste nach Meinung von Herrn Mag. Windhaber der Bericht ständig umgeschrieben werden, wenn die Mängel bei jeder Kritik beseitigt werden und eine neuerliche Prüfung (für die Adaptierung des Berichts) notwendig ist. Somit werden alle Mängel in den Bericht mit aufgenommen, wobei entweder die geprüfte Stelle bereits bei der Prüfung den Mangel behoben hat (dann wird dies im Bericht vermerkt), oder der Mangel nach Erstellung des Rohberichts behoben wurde (dann kann die geprüfte Stelle im Zuge des Stellungnahmeverfahrens, dies im Bericht anmerken lassen). Die geprüfte Stelle hat – nach Übermittlung des Rohberichts – Zeit, eine Stellungnahme vorzubereiten. Im Regelfall werden die Stellungnahmen innerhalb von zwei bis drei Wochen an den StRH Graz übermittelt.¹²⁹ Es ist zudem in der Geschäftsordnung geregelt, dass alle Dienststellen des Magistrats den StRH Graz über Unregelmäßigkeiten im Geschäftsverkehr (oder bei Verdacht) zu informieren haben, wenn diese die wirtschaftlichen Interessen der Stadt berühren.¹³⁰

5.4.2 Ausführungen beim Rechnungshof des Bundes

Der Rechnungshof des Bundes kann sich bei Streitfragen direkt an den Verfassungsgerichtshof wenden. Im Gespräch mit Frau Dr. Steiner wurde erörtert, dass Mitarbeiter von geprüften Stellen teilweise auch froh sind, wenn der Rechnungshof prüft, da diese bereits über einige Ungereimtheiten Bescheid wissen. Es gibt aber auch geprüfte Stellen, die die Einsicht in die Dokumentation verweigern, oder auch zu viele Unterlagen übermitteln (wie das auch beim StRH Graz der Fall sein könnte).¹³¹

Dennoch kann der Rechnungshof des Bundes nicht alle Beteiligungen prüfen bzw. eine Einsicht in die Dokumentation verlangen. Sollte ein Unternehmen unter 50% im Eigentum der öffentlichen Hand liegen, so kann u.a. keine Prüfung durchgeführt werden.¹³²

Der Präsident übte aber Kritik an den begrenzten Möglichkeiten der Kontrolle, u.a. bei der Überprüfung der Parteien. Zwar unterliegen sie einer formalen Kontrolle des Rechnungshofs des Bundes, die Prüfer erhalten aber keine Einschau- und Prüfungsrechte in die einzelnen Belege. Die nötige Transparenz bei Spendern unter € 50.000,00 ist somit nicht gegeben.¹³³

¹²⁹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹³⁰ Vgl. § 18 Abs. 3 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹³¹ Vgl. Dr. Silke Steiner, Interview am 21.03.2018.

¹³² Vgl. Art. 52 Abs. 2 B-VG.

¹³³ Vgl. APA-OTS (2018).

5.4.3 Mögliche Verbesserungen

Wichtig ist ein Vertrauensverhältnis zu schaffen, welchen den Prüfern und der geprüften Stelle helfen sollen.

Doch kann sich der StRH Graz bei Verweigerung der Prüfung nicht (wie beim Rechnungshof des Bundes) an ein Gericht wenden. Es wird somit nur vermerkt, dass eine Prüfung entweder nicht möglich war, oder gewisse Dokumente nicht offengelegt wurden. Weitere Konsequenzen ergeben sich für die geprüfte Stelle durch politische Maßnahmen oder durch den Druck der Öffentlichkeit.¹³⁴

Zur Beschaffung der benötigten Informationen ist es möglich, dass – wie im StRH Wien eingeführt – diese Passage des Gesetzes in den Verfassungsrang gehoben wird. Somit ist es möglich, dass bei Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten, der Verfassungsgerichtshof eingeschaltet werden kann.¹³⁵ Dies ist auch beim Rechnungshof des Bundes üblich.

Ein weiterer Aspekt – warum es möglich ist, den Weg bis zum Verfassungsgerichtshof zu gehen – ist, dass der StRH Wien auch Landesrechnungshof ist und somit die Berechtigung besitzt, einen Antrag an den Verfassungsgerichtshof zu stellen.¹³⁶ Diese besondere Stellung kommt dem StRH Graz aber nicht zu.

5.5 5. Säule: Präsentation der Prüfungsergebnisse

Recht und Pflicht zur Berichterstattung. ¹³⁷

Wie bereits in den Ausführungen des Grundsatzes 3 beschrieben, müssen die ORKB verfassungsmäßig oder wenigstens durch die einfache Gesetzgebung verpflichtet werden, der Legislative oder anderen Staatsorganen jährlich einen Bericht über die Aktivitäten vorzulegen und diesen auch öffentlich zu machen.¹³⁸

Der Grundsatz 5 geht auf den Grundsatz 3 ein, und bestätigt zudem, dass die ORKB daran nicht gehindert werden darf, Ergebnisse von Prüfungen zu berichten.

Zusätzlich wird angeregt, dass auch zwischen den Jahresberichten ein Bericht erstellt werden kann.¹³⁹

¹³⁴ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹³⁵ Vgl. § 73a WStV.

¹³⁶ Vgl. § 114 Abs. 2 WStV.

¹³⁷ ISSAI 10 (2007), 2.

¹³⁸ Vgl. ISSAI 10 (2007), 3.

¹³⁹ Vgl. ISSAI 1 (1977), 12.

Dennoch wird der Begriff Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang nicht weiter erläutert und bleibt somit ein unbestimmter Begriff, der für jeden eine andere Auslegung hat. Als Öffentlichkeit kann das Parlament, das zuständige Staatsorgan bzw. die geprüfte Stelle gemeint sein, aber auch die Bürger der Stadt, Land oder des Bundes.

In einem Bericht des Rechnungshofs des Bundes wird das Wort „Veröffentlichung“ der Prüfberichte definiert als zur Verfügung stellen im Internet und Herausgabe einer Pressemitteilung.¹⁴⁰

Bergel beschreibt in seinem Buch auch, die Veröffentlichung der Berichte des Bundesrechnungshofs Deutschland als wichtiges Mittel, die Bürger zu erreichen. Hierbei werden Pressekonferenzen abgehalten und Pressemitteilungen versendet sowie der Bericht im Internet veröffentlicht.¹⁴¹

In den meisten Fällen wird vom Bericht über die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbericht gesprochen, welcher einmal jährlich alle Prüftätigkeiten zusammenfasst und auf der Homepage veröffentlicht wird.

5.5.1 Quervergleich des Tätigkeitsberichts

Der StRH Wels veröffentlicht jährlich einen Tätigkeitsbericht, der Landesrechnungshof Oberösterreich veröffentlicht einen jährlichen Tätigkeitsbericht sowie beispielsweise Berichte über Initiativprüfungen, Sonderprüfungen, Folgeprüfungen.

Der Rechnungshof des Bundes legt auch einen Tätigkeitsbericht vor und veröffentlicht zudem die Vollversion der Berichte. Nach Rücksprache mit Herrn Mag. Windhaber wurden die Berichte (vor 1994) beim Rechnungshof des Bundes im Rechnungshofausschuss einmal vorgelegt und behandelt. Der Nachteil ist, dass viele Berichte nicht in voller Tiefe behandelt werden konnten. Dies änderte sich dann und die Berichte wurden in Bänden thematisiert, aktuell werden die Berichte einzeln diskutiert.¹⁴²

Der StRH Wien veröffentlicht jährlich einen Tätigkeitsbericht sowie Berichte über die geprüften Stellen. Sie sind auf der Homepage des StRH für die Öffentlichkeit einzusehen.¹⁴³ Dieser wird seit der Änderung vom Kontrollamt der Stadt Wien auf den StRH Wien, somit seit 01.Jänner 2014 erstellt. Neben der Darstellung inwieweit die Empfehlungen durchgeführt wurden,

¹⁴⁰ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 30.

¹⁴¹ Vgl. Bergel (2010), 39f.

¹⁴² Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹⁴³ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2018a).

werden auch die Tätigkeiten des StRH Wiens dargestellt. Laut Pollak sollte somit nicht nur „eine Zusammenfassung der einzelnen Berichte der Gebarungs- und Sicherheitskontrolle (dargestellt werden, N.N.), sondern gibt auch einen Überblick über andere wichtige Aufgaben des Stadtrechnungshofs Wien“. ¹⁴⁴

Der Tätigkeitsbericht, enthält neben der Darstellung der Follow-Up Prüfungen auch die Tätigkeiten des StRH (diese werden zusammengefasst). Zusätzlich beinhaltet der Bericht auch einen Überblick über die wichtigsten Aufgaben des StRH (sowie Personalausstattung, Fortbildungen und besondere Ereignisse). ¹⁴⁵

Der genaue Aufbau und Inhalt der Berichte wird in dieser Arbeit nicht näher erläutert.

5.5.2 Ausführungen beim StRH Graz

Der StRH Graz veröffentlicht keinen jährlichen Tätigkeitsbericht, dafür aber die Berichte über die geprüften Stellen. Diese werden auf der Homepage nach Magistratsverwaltung, Beteiligungen und Subventionsnehmer (oder nach Jahren) gegliedert.

Grundsätzlich wurde aber eine Veröffentlichung (auf der Homepage bzw. gegenüber den Bürgern) der Berichte nie gesetzlich verankert. Lediglich in der Geschäftsordnung des StRH Graz wird auf die Vorlage der Berichte Bezug genommen, aber nur insoweit, dass diese dem Kontrollausschuss vorzulegen sind. ¹⁴⁶ Diese Berichte werden dann (mit Stellungnahme des Ausschusses) an den Gemeinderat weitergeleitet.

Zudem wird dem Kontrollausschuss mindestens zweimal im Jahr über alle durchgeführten Projektkontrollen Bericht erstattet. ¹⁴⁷ Dies kommt am nächsten zum Recht bzw. Pflicht der Berichterstattung, da diese halbjährliche Kontrolle gesetzlich verankert wurde.

In der Vergangenheit wurden die Tätigkeitsberichte des StRH veröffentlicht, dies wurde aber eingestellt, da die Tätigkeiten nur ausschnittsweise dargestellt wurden. Grund dafür ist laut Herrn Mag. Windhaber, dass es außer den Prüfungen an sich nicht viele Tätigkeiten gibt, über die sich berichten ließe. Andere Rechnungshöfe berichten hingegen nur einmal im Jahr mittels Tätigkeitsbericht. Hierbei werden auszugsweise der Prüfumfang wiedergegeben sowie Informationen zur Organisation (Nachfrageverfahren, Wissensbilanz) des jeweiligen Rechnungshofs. Der einzige Tätigkeitsbericht, der in Graz abgegeben wird, ist der des Kontrollausschusses an den Gemeinderat. ¹⁴⁸

¹⁴⁴ Vgl. Pollak (2017), 18.

¹⁴⁵ Vgl. Pollak (2017), 18f, Stadtrechnungshof Wien (2018a).

¹⁴⁶ Vgl. § 17 Abs. 1 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁴⁷ Vgl. § 17 Abs. 5 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁴⁸ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

5.5.3 Mögliche Verbesserungen

Der im Statut angeführte, einmal jährlich zu veröffentlichende Tätigkeitsbericht wird nicht vom StRH erstellt. Laut Mag. Windhaber ist damit der Bericht des Kontrollausschusses an den Gemeinderat gemeint. Diese gesetzliche Verankerung ist somit etwas irreführend.

Dennoch sollten nicht nur die Berichte veröffentlicht und präsentiert werden. Vielmehr ist es wichtig, dass der Gemeinderat (aber auch der Kontrollausschuss) aus der Fülle der Informationen Tätigkeiten für die Verbesserung der Verwaltung herausfiltern können. Berichte, die in Schubläden verschwinden und keine wirksame Handlung nach sich ziehen können die Unabhängigkeit und vielmehr die Objektivität beeinträchtigen.¹⁴⁹

Eine genaue Erläuterung betreffend Maßnahmen und Kontrolle der Umsetzung wird im Grundsatz 7 (Follow-Up Mechanismen) gegeben.

5.6 6. Säule: Inhalt, Zeitplanung von Prüfberichten

Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten.¹⁵⁰

Weiters wird ausgeführt, dass die ORKB befugt sind, in ihren Berichten Wahrnehmungen mitzuteilen und Empfehlungen abzugeben (um auch den Standpunkt der geprüften Stelle abzubilden). Die Mindestanforderungen sollen durch das jeweilige Gesetz geregelt werden, dazu zählen auch spezifische Angelegenheiten der jeweiligen ORKB.

Die ORKB soll grundsätzlich selbst befugt sein, über den Zeitpunkt ihrer Prüfberichte zu entscheiden, außer es wird vom Gesetz vorgegeben. Zudem können sie – nach Ersuchen der Legislative – Beratungen und Prüfungen vornehmen. Nach der formellen Übergabe an die entsprechende Behörde (oder an die Regierung) kann der Bericht veröffentlicht werden.¹⁵¹

In diesem Grundsatz 6 wird grundsätzlich von einer sachlichen Unabhängigkeit gesprochen, denn hier bestimmt die ORKB selbst, wann und in welchen Zeiträumen, Prüfungen durchgeführt werden.

¹⁴⁹ Vgl. Buchanan (2004), 88.

¹⁵⁰ ISSAI 10 (2007), 4.

¹⁵¹ Vgl. ISSAI 10 (2007), 4.

5.6.1 Ausführungen beim StRH Graz

In der Geschäftsordnung des StRH Graz werden einige Regelungen getroffen, wie der Prüfbericht auszusehen hat: Die Prüfungsschwerpunkte und die Fragestellungen sind zu beinhalten, sowie die Methoden, Schlussfolgerungen und die Aussagen der geprüften Stelle. Des Weiteren kann der StRH Empfehlungen abgeben, was er auch in den Berichten macht. Personenbezogene und schutzwürdige Daten können in den Berichten nur veröffentlicht werden, wenn dies eine unerlässliche Voraussetzung zur Ausübung der Kontrolle darstellt.¹⁵²

Arten und Darstellung der Prüfberichte

Folgende Arten von Berichten werden vom StRH Graz veröffentlicht:¹⁵³

- Bericht über eine Wirtschaftlichkeitskontrolle
- Bericht über eine Ordnungsmäßigkeitskontrolle
- Bericht über den Jahresabschluss
- Stellungnahmen zu Projekten
- Informationsberichte
- Follow-Up Berichte

Je nach Prüfkriterium werden die Berichte auch farblich verschieden dargestellt.

Die Gliederung ist sehr unterschiedlich, wobei die Punkte Kurzfassung, Gegenstand und Umfang der Prüfung, Berichtsteil, Zusammenfassung der Empfehlungen, Prüfungsmethodik sowie Prüfen und Beraten für Graz in den meisten Berichten des StRH Graz gegeben sind. Einige Berichte, wie die Vorprüfung des Rechnungsabschlusses sowie der Informationsbericht weichen meist von dieser Darstellung ab.

Die Prüfungen werden nicht nur anhand des intern erstellten Prüfplans durchgeführt. Einige Prüfungen wurden gesetzlich verankert, andere Prüfungen können beauftragt oder beantragt werden.

¹⁵² Vgl. § 16 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁵³ Vgl. Stadtrechnungshof Graz (2017).

- Prüfungen von Amts wegen

Die Kontrolle der Vorprüfung der Rechnungsabschlüsse muss von Amts wegen durchgeführt werden.¹⁵⁴ Nach Auskunft des StRH-Direktors Graz sind schon in den ersten Monaten des Jahres viele Mitarbeiter involviert und somit Kapazitäten gebunden.¹⁵⁵ Des Weiteren sind unter Prüfungen von Amts wegen Initiativprüfungen gemeint.¹⁵⁶ Laut Herrn Mag. Windhaber werden sechs bis acht Prüfungen pro Jahr von Amts wegen durchgeführt. Der Rest – das sind zwei bis drei Prüfungen pro Jahr – werden beantragt oder beauftragt. Dies ist nach Meinung von Mag. Windhaber eine hohe Quote an fremdbestimmten Prüfungen.¹⁵⁷

- Prüfungsauftrag

Beim Auftrag kann der Gemeinderat oder der Kontrollausschuss beschließen, dass eine Prüfung durchgeführt werden muss.¹⁵⁸ Der Auftrag hat direkt an den StRH-Direktor zu ergehen.

Bei zwei bis drei Aufträgen pro Jahr, ist (bei einer Größe des StRH von 9 Mitarbeitern) – wie bereits oben genannt – ein Drittel bis die Hälfte der Arbeitskraft gebunden.¹⁵⁹

- Prüfungsantrag

Ein Prüfungsantrag kann von mindestens sieben Mitglieder des Gemeinderats, vom Bürgermeister, von Mitgliedern des Stadtsenates (betreffend der jeweiligen Referatseinteilung) und von Bürgern der Stadt Graz im Rahmen einer Kontrollinitiative beantragt werden. Hierbei besteht – im Gegensatz zum Auftrag – die Möglichkeit den Antrag abzulehnen. Dies ist möglich, wenn der StRH keine Kapazitäten zur Verfügung hat, oder aus dem Antrag nicht hervorgeht, warum eine Prüfung durch den StRH erforderlich ist. Eine Ablehnung muss aber begründet werden.¹⁶⁰ Diese Begründung steht im Zwiespalt mit dem geheimen Prüfplan, da eventuell die durch den Prüfplan betroffenen Prüfungen einen Grund für die Ablehnung bieten könnten. Aber durch die Geheimhaltung des Prüfplans kann der Grund für die Ablehnung des Antrags nicht direkt genannt werden.¹⁶¹ Nach Auskunft von Herrn Mag. Windhaber wurde die Anzahl der Mitglieder, die einen Prüfungsantrag stellen können vor einigen Jahren von sieben auf sechs Mitglieder geändert.¹⁶²

¹⁵⁴ Vgl. § 11 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁵⁵ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹⁵⁶ Vgl. Landesrechnungshof Burgenland (2018).

¹⁵⁷ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹⁵⁸ Vgl. § 12 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁵⁹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹⁶⁰ Vgl. § 13 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁶¹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹⁶² Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

Unter § 6 und § 7 der Geschäftsordnung wird festgehalten, dass auch eine Projektkontrolle und eine Projektabwicklungskontrolle durchgeführt werden muss. Hier ist jeweils ein Mitarbeiter an die Tätigkeit gebunden.

Es besteht auch die Möglichkeit die geprüfte Stelle stichprobenartig zu kontrollieren. Es können nicht nur die internen Kontrollsysteme überprüft werden, sondern auch der Ablauf in der Organisation.¹⁶³

- Zeitpunkt der Prüfung bzw. der Veröffentlichung der Berichte

Die Prüfung erfolgt nach Maßgabe des Prüfplans bzw. ist sie auch durch die Anzahl der Prüfanträge oder Prüfaufträge bestimmt.

In jedem Prüfantrag wird festgelegt, bis wann eine Prüfung durchgeführt werden soll (sowie die Art der Prüfung und der Prüfumfang). Eine Projektkontrolle wird beispielsweise innerhalb von drei Monaten durchgeführt, bei Überschreitung der 10% Schwelle der Kosten bei der Projektabwicklung erfolgt ein Bericht bereits nach einem Monat.¹⁶⁴ Die Vorprüfung des Jahresabschlusses muss bis Ende März erfolgen, somit bleiben hier drei Monate für die Prüfung.

Die Veröffentlichung der Berichte (auf der Homepage und Information an die Presse) erfolgt einen Tag nach Übermittlung an den Kontrollausschuss.

5.6.2 Ausführungen beim StRH Wien

Nachfolgend werden die analysierten Themenbereiche beim StRH Graz auch für den StRH Wien dargestellt:

Arten der Prüfberichte

Im Tätigkeitsbericht für das Jahr 2016 wurden folgende Berichte aufgeschlüsselt: Prüfung des Rechnungsabschlusses, Prüfberichte, Stellungnahmen der geprüften Stellen (betreffend Umsetzung der Empfehlung), Prüfung der Maßnahmenbekanntgaben, Stellungnahme der geprüften Stellen (zur Maßnahmenbekanntgabe).¹⁶⁵

¹⁶³ Vgl. § 3 Abs. 7 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁶⁴ Vgl. § 6 Abs. 4 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz; vgl. § 7 Abs. 3 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁶⁵ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2018d).

- Prüfungsauftrag / Prüfungsersuchen

Von den insgesamt 100 Gemeinderatsmitgliedern, kann von 33 Gemeinderäten ein Antrag auf Gebarungsprüfung gestellt werden. Jedes Gemeinderatsmitglied kann aber nicht mehr als zwei solcher Anträge unterstützen. Es darf zudem kein weiterer derartiger Antrag an den StRH gestellt werden.¹⁶⁶ Des Weiteren gibt es die Möglichkeit von Prüfungsinitiativen. 13 Gemeinderatsmitglieder können eine Gebarungs- und Sicherheitskontrolle verlangen. Auch Minderheiten im Gemeinderat haben somit das Recht einen Antrag zu stellen.¹⁶⁷ Diese Anträge werden unter dem Begriff Prüfungsersuchen zusammengefasst.

Dem gegenüber stehen 61 Prüfer und 23 Bedienstete mit Leistungs- und Unterstützungsfunktion.¹⁶⁸

Der Bürgermeister wie auch ein Stadtrat haben die Möglichkeit ein Prüfungsersuchen zu stellen.¹⁶⁹ Die Ergebnisse sind dem Auftraggeber vorzulegen. Diese Ersuchen werden unter dem Betreff Prüfungsersuchen zusammengefasst.

- Zeitpunkt der Prüfung bzw. der Veröffentlichung der Berichte

Der StRH entwickelte ein Auswahlverfahren in Form einer Risikoanalyse um Prüfungsschwerpunkte setzen zu können (bewertet mittels Stichproben und Kennzahlen). Die Beurteilung und Auswahl erfolgt mittels Ampelsystem.¹⁷⁰ Die Auswahl erfolgt somit nach der Maßgabe des Prüfungsplans und auch durch die diversen Aufträge.

Der Prüfbericht wird zeitgleich mit der Versendung der Tagesordnung für die nächste Ausschusssitzung im Internet veröffentlicht.¹⁷¹

5.6.3 Mögliche Verbesserungen

Einer der Kritikpunkte ist, dass sehr viel Personal an die Prüfungen gebunden ist, die verpflichtend durchgeführt werden müssen. Andere Prüfanträge können abgelehnt werden und somit hat der StRH-Direktor einen Spielraum, um zu entscheiden ob Prüfungen vorgenommen werden. Der Direktor orientiert sich auf die Dringlichkeit des Antrags sowie auf den erstellen Prüfplan.¹⁷² Herr Mag. Windhaber schlägt in einem Interview vor, dass auch Minderheiten des Gemeinderats ein Auftragsrecht zustehen soll. Dennoch ist der Wert von

¹⁶⁶ Vgl. § 73a WStV.

¹⁶⁷ Vgl. § 73e WStV.

¹⁶⁸ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2018b).

¹⁶⁹ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2018c).

¹⁷⁰ Vgl. Stadtrechnungshof Wien (2018c).

¹⁷¹ Vgl. § 73f Abs. 4 WStV.

¹⁷² Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

fremdbestimmten Prüfungen hoch – jedenfalls gegenüber Prüfungen des Rechnungshofs des Bundes von zirka drei fremdbestimmten Prüfungen, zu zirka 100 Prüfungen von Amts wegen.

¹⁷³

Auch der StRH Wien hat eine Obergrenze festgelegt. Jedes Gemeinderatsmitglied kann pro Jahr nicht mehr als zwei Ersuchen unterstützen. Jeder Klub kann ein Ersuchen pro Jahr stellen, wobei die Hälfte der Gemeinderatsmitglieder dem Ersuchen zustimmen muss.¹⁷⁴

Wie bereits in Grundsatz 4 erläutert, wird die geprüfte Stelle in den Prozess der Berichtserstellung anhand von Besprechungen und Adaptierungen des Berichts einbezogen. Der StRH Graz legt Wert auf die Meinung der geprüften Stellen und übernimmt die Stellungnahmen wortgenau in den Prüfbericht.¹⁷⁵

5.7 7. Säule: Wirksame Follow-Up Mechanismen

Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen, um die Befolgung von Empfehlungen der ORKB überprüfen zu können.¹⁷⁶

In den Berichten werden nicht nur die Tätigkeiten des Rechnungshofs und deren Ergebnisse niedergeschrieben, sondern auch die Empfehlungen für korrigierende Maßnahmen. Zudem soll ein Weiterbildungssystem (Follow-Up System) gewährleisten, dass die Beobachtungen wie auch die Empfehlungen dazu genommen werden, um Verbesserungen vorzunehmen.

Die ORKB soll zudem diese Weiterbearbeitungsberichte der Legislative zur Erwägung und Bearbeitung vorlegen, auch wenn die ORKB Sanktionsmöglichkeiten hat.¹⁷⁷

Gesprochen wird zudem von einem „angemessenen Zeitraum“, indem Follow-Up Berichte erstellt werden sollen. In einem Bericht des Rechnungshofs wird hierbei von einem Jahr nach Erstellung des Erstberichts gesprochen.¹⁷⁸

¹⁷³ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹⁷⁴ Vgl. § 73e Abs. 1 WStV.

¹⁷⁵ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹⁷⁶ ISSAI 10 (2007), 5.

¹⁷⁷ Vgl. ISSAI 10 (2007), 5.

¹⁷⁸ Vgl. Engels u.a. (2010), 31.

5.7.1 Auslegung der Richtlinie

Die Feststellungen der Rechnungshöfe in Österreich stellen lediglich Empfehlungen dar. Ihre Feststellungen haben keine rechtsändernde oder rechtstellende Wirkung, diese Möglichkeiten haben nur die Gerichte und die Regierung selbst. Zusätzlich sind die Verwaltung und die Politik befähigt Konsequenzen zu ziehen. Klug spricht von einer „notwendig erachteten Rückkopplung“¹⁷⁹, die in verschiedenen Kontrollinstanzen verschieden ausgelegt wird.

In anderen Ländern ist der Prüfer als Richter anzusehen, teilweise gibt es auch einen jeweiligen Gerichtshof mit rechtsprechenden Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten.¹⁸⁰ In Österreich besteht nur die Möglichkeit, Druck zu machen, u.a. durch die Veröffentlichung kritischer Berichte oder durch Maßnahmensetzung beispielsweise im Gemeinderat.

5.7.2 Ausführungen beim StRH Graz

In der Geschäftsordnung wird angeführt, dass nur vom Gemeinderat beschlossene Maßnahmen von der geprüften Stelle umzusetzen sind und auch dem StRH laufend über den Stand zu berichten ist. Außerdem ist der Kontrollausschuss über den aktuellen Stand zu informieren (dies auch, wenn beschlossene Maßnahmen nicht umgesetzt werden).¹⁸¹

Hierbei wird kein Zeitraum genannt wann eine Follow-Up Prüfung der Maßnahmen des Gemeinderats vorgenommen wird.

Diese einfachen Regelungen ohne eigene Sanktionsmöglichkeiten und ohne Möglichkeit des StRH Graz selbst, Follow-Up-Prüfungen durchzuführen, wurden auch im Peer-Review des Landesrechnungshofs Oberösterreich bemängelt.

Hierbei wurde ausgeführt, dass verpflichtende Folgeprüfungen im Statut nicht vorgesehen sind, eine Evaluierung der Empfehlungen des StRH Graz ist daher nicht oder selten gegeben. Zudem ist keine unmittelbare Wirkung bei den geprüften Stellen zu sehen. Eine Follow-Up Kontrolle durch den StRH würde die Wirksamkeit erhöhen.¹⁸²

Auch wenn es keine Sanktionsmöglichkeiten gibt, gilt dennoch der Grundsatz der Demokratie, wodurch der Regierung z.B. bei öffentlich-werden der Steuerverschwendung durch die Berichterstattung des StRH Schaden zugefügt werden kann, eine eventuelle Wiederwahl wird unter Umständen gefährdet oder das Vertrauen in die Partei oder Person verloren gehen. Es

¹⁷⁹ Klug (1999), 227.

¹⁸⁰ Vgl. Dr. Silke Steiner, Interview am 21.03.2018.

¹⁸¹ Vgl. § 18 Abs. 4 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

¹⁸² Vgl. Landesrechnungshof Oberösterreich (2016), 19.

fehlt auch die Selbständigkeit des StRH, eine Follow-Up Prüfung (ohne Einmischung des Gemeinderats) durchzuführen.

Im Interview stellt der StRH-Direktor klar, dass eine solche Einschränkung bei anderen Rechnungshöfen nicht gegeben ist. Der Rechnungshof des Bundes und der Landesrechnungshof Steiermark ersucht bei den geprüften Stellen um Stellungnahme, ob die Empfehlungen umgesetzt werden bzw. wurden. Hierbei wird der Weg der Follow-Up Kontrollen über den Gemeinderat nicht genommen. Die Informationen von den geprüften Stellen werden dann im jährlichen Tätigkeitsbericht integriert. Ein Jahr später sucht sich der Rechnungshof des Bundes spezielle Prüfungen mit Empfehlungen aus und kontrolliert, ob die Empfehlungen – bei denen gemeldet worden ist, dass sie in Umsetzung sind oder umgesetzt werden – auch durchgeführt wurden. Sehr oft wird aber festgestellt, dass die geprüfte Stelle die Empfehlungen anders interpretiert hat.¹⁸³

Nach Rücksprache mit Herrn Mag. Windhaber wurden in der vorvorletzten Gemeinderatsperiode bei drei Berichten die Empfehlungen des StRH vom Gemeinderat zu Maßnahmen umgewandelt. Sie sind somit verpflichtend für die geprüfte Stelle. Nur in diesem Falle hat der StRH das Recht, eine Follow-Up Kontrolle durchzuführen.¹⁸⁴

5.7.3 Ausführungen beim StRH Wien

In den Berichten müssen verpflichtend die Empfehlungen des StRH Wien enthalten sein. Die geprüfte Stelle erhält dann diesen Bericht und hat zwischen drei und neun Monaten Zeit, Stellung zu nehmen. Sie sind verpflichtet in einer Stellungnahme auszuführen, ob sie die Empfehlungen durchgeführt haben. Die Information der geprüften Stellen wird wieder in einem Bericht verschriftlicht und dem Kontrollausschuss vorgelegt. Dennoch wird bei den geprüften Stellen keine Follow-Up Prüfung vor Ort durchgeführt, um zu sehen ob diese Empfehlungen – nach Wunsch des StRH Wiens – umgesetzt wurden.¹⁸⁵ Dies lässt also Interpretationsspielraum, ob die Auslegungen der Empfehlungen des StRH die gleichen sind, wie die der geprüften Stelle. Es gibt aber die Möglichkeit – wenn eine Stellungnahme nicht innerhalb der neunmonatigen Frist von der geprüften Stelle an den StRH Wien übermittelt wurde – eine neuerliche Überprüfung dieser Stelle durchzuführen.¹⁸⁶ Das Resultat dieser Follow-Up Prüfungen sind im jährlichen Tätigkeitsbericht zu beinhalten.¹⁸⁷

¹⁸³ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

¹⁸⁴ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

¹⁸⁵ Vgl. Pollak (2017), 18.

¹⁸⁶ Vgl. § 73f Abs. 2 WStV.

¹⁸⁷ Vgl. § 73f Abs. 3 WStV.

5.7.4 Ausführung beim Rechnungshof des Bundes

Der Rechnungshof des Bundes unterscheidet zwischen Nachfrageverfahren und Follow-Up Überprüfungen.¹⁸⁸

Nachfrageverfahren

Bei der geprüften Stelle wird nachgefragt, ob (ihrer Einschätzung nach) die Empfehlungen aus der Prüfung umgesetzt wurden.

Follow-Up Überprüfungen

Dies stellt laut dem Rechnungshof des Bundes das stärkste Instrument der Wirkungskontrolle dar, weil es die tatsächlichen Umsetzungen der Empfehlungen vor Ort überprüft.

Bei beiden Verfahren wird zwischen drei Möglichkeiten unterschieden:

- Die Empfehlungen wurden umgesetzt;
- es wurde zugesagt, dass die Empfehlungen umgesetzt werden oder
- die Empfehlungen sind noch offen.

Laut Tätigkeitsbericht des Jahres 2017 wurden im Nachfrageverfahren bei 75% entweder die Empfehlung umgesetzt oder die Umsetzung wurde zugesagt. Bei der Follow-Up Überprüfung wurde bei 82% der geprüften Stellen diese Wirkung erzielt.¹⁸⁹

Im Peer-Review wurde bemängelt, dass auch hier die Berichte meist nur zur Kenntnisnahme dem Nationalrat vorgelegt bzw. beschlossen werden. Die Beschlüsse sollen aber die Erwartungen an die Verwaltung zum Ausdruck bringen.¹⁹⁰

5.7.5 Mögliche Verbesserungen

Da der Direktor des StRH Graz auch das Recht hat, an den Sitzungen des Kontrollausschusses teilzunehmen, wurde ihm auch das Recht erteilt, das Wort ergreifen zu können und als Auskunftsperson zu fungieren.¹⁹¹ Dennoch hat der Direktor nur ein Vorschlagerecht hinsichtlich den Empfehlungen im Bericht.

¹⁸⁸ Vgl. Dr. Silke Steiner, Interview am 21.03.2018.

¹⁸⁹ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2017), 30f.

¹⁹⁰ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 37.

¹⁹¹ Vgl. § 67a Abs. 3 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

Wie auch der Rechnungshof des Bundes bemängelt, werden zwar der Bericht sowie die Empfehlungen detailliert beraten, die anschließend gefassten Beschlüsse (im Nationalrat, Landtagen sowie Gemeinderat) beschränken sich aber meist auf die Kenntnisnahme von Berichten.¹⁹²

Der StRH Graz könnte dennoch auch bei den geprüften Stellen nachfragen, ob die Empfehlungen (nicht nur die durch den Gemeinderat beschlossenen Maßnahmen) umgesetzt wurden. Dies könnte helfen, dass die Politik, die Verwaltung und die Bürger der Stadt Graz wissen, welche Wirkungen die Prüfberichte des StRH Graz haben.

Wichtig ist auch, dass sich die Mitglieder des Kontrollausschusses sowie des Gemeinderats mit dem Bericht befassen, der über die Kenntnisnahme hinausgehen soll. Eine gute Maßnahme wäre, eine Aufforderung an die geprüfte Stelle auszustellen, dass über die Mängelbehebung zu berichten ist.¹⁹³ Es sollte unter Umständen gelingen, dem Gemeinderat sowie dem Kontrollausschuss bewusst zu machen, dass die Prüfberichte eine verminderte Schlagkraft haben, wenn diese nur zur Kenntnisnahme gebracht werden.

Dennoch ist eine ORKB selbst meist (zumindest nicht in Österreich) in der Lage, die an die geprüften Stellen gerichteten Empfehlungen verpflichtend durchzusetzen. Meistens stehen ihnen auch keine Sanktionsmöglichkeiten zu. Daher ist die ORKB darauf angewiesen, dass das Parlament ihr unterstützend zur Seite steht.¹⁹⁴

Mag. Windhaber sieht aber auch Nachteile darin, wenn durch Maßnahmen des Gemeinderats zu stark in das Recht des Geschäftsführers bzw. des Betriebs eingegriffen wird. Eine politische Weisung soll nicht die Regel werden.¹⁹⁵

¹⁹² Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 29.

¹⁹³ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 29.

¹⁹⁴ Vgl. Vereinte Nationen (2018a), 44.

¹⁹⁵ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

5.8 8. Säule: Ressourcen

Finanzielle und betriebswirtschaftlich-administrative Autonomie sowie Verfügbarkeit angemessener menschlicher, materieller und finanzieller Ressourcen.¹⁹⁶

Der Zugang zu den menschlichen, materiellen und finanziellen Ressourcen muss von der Exekutive und Legislative freigegeben werden. Die Legislative und Exekutive hat zudem verantwortlich zu gewährleisten, dass der ORKB angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie ihre Tätigkeiten umsetzen kann. Die ORKB kann sich jederzeit bei der Legislative melden, wenn die zugeteilten Ressourcen nicht ausreichen.¹⁹⁷

Grundsätzlich unterliegt der StRH der Aufsicht des Gemeinderats bzw. dem davor gelagerten Kontrollausschuss.¹⁹⁸

Für die Ressourcen ist die finanzielle Ausstattung der Kontrollinstitutionen maßgeblich.¹⁹⁹ Die Rechnungshöfe benötigen finanzielle Mittel um den Betrieb aufrecht zu erhalten. Je mehr Mitspracherechte der Rechnungshof hat, desto besser ist dies für die Unabhängigkeit. Dennoch ist auch zu sagen, dass eine vollständige materielle und finanzielle Unabhängigkeit gegenüber der Regierung nicht möglich ist.²⁰⁰

Die Themenbereiche persönliche, materielle und finanzielle Ressourcen werden in den nächsten Abschnitten getrennt voneinander behandelt, sowie Quervergleiche angestellt und direkt punktuelle, mögliche Verbesserungen aufgezeigt. Am Schluss erfolgt wieder die Zusammenfassung unter den Überpunkt der möglichen Verbesserungen.

5.8.1 Personelle Ressourcen

Kuprian führt aus, dass die Begründung und Ausgestaltung der Dienstverhältnisse dem Direktor zukommen soll. Dies bedeutet auch, dass kein Mitarbeiter aus dem Magistrat dem Rechnungshof zugewiesen werden darf. Da es ansonsten eine weitere Abhängigkeit gegenüber der Exekutive bedeutet.²⁰¹

¹⁹⁶ ISSAI 10 (2007), 5.

¹⁹⁷ Vgl. ISSAI 10 (2007), 5.

¹⁹⁸ Vgl. § 99 Abs. 5 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

¹⁹⁹ Seyfried (2011), 87.

²⁰⁰ Vgl. Seyfried (2011), 87.

²⁰¹ Vgl. Kuprian (2013), 79.

Bezüglich der Prüftätigkeit unterliegen die Mitarbeiter dem StRH-Direktor. In allen anderen Belangen unterliegen die Mitarbeiter dem Magistrat bzw. dem Magistratsdirektor. Davor werden aber alle Belange, die den StRH Graz betreffen, im Kontrollausschuss besprochen (da diese Belange im sachlichen Zusammenhang mit dem StRH stehen) und dieser dann eine Stellungnahme dem Gemeinderat vorbereitet.²⁰²

Auswahl und Einstellung

Bevor ein neuer Mitarbeiter eingestellt wird, sind noch einige Hürden zu überwinden.

Zuerst erfolgt ein Dienstpostencheck, in dem die Führungskräfte eine Empfehlung an den Gemeinderat abgeben, ob ein neuer Posten geschaffen werden soll. Ein negativer Aspekt ist u.a., dass der StRH-Direktor an dieser Besprechung der Führungskräfte zwar teilnehmen, aber keine Entscheidungen treffen kann. Der Direktor kann nur einen Antrag an das Gremium stellen. In einem konkreten Fall wurde im Gremium beschlossen, dass eine Nachbesetzung nicht notwendig ist. Es gibt die Möglichkeit, dass der Kontrollausschuss bzw. in weiterer Folge der Gemeinderat eine entsprechende Weisung an den zuständigen Stadtsenat erteilt.²⁰³

Dieser Eingriff der Führungskräfte kann wiederum die Einschränkung der Unabhängigkeit des StRH Graz bedeuten. Es wäre möglich, dass die Prüfungen (da nicht mehr genug Kapazität vorhanden ist) nicht mehr in diesem Umfang zu gewährleisten sind. Ein eventuelles Rederecht oder Entscheidungsrecht wäre in diesem Falle bereits eine Besserung der aktuellen Ausgrenzung.

Es erfolgt eine öffentliche Ausschreibung. Die Stellen werden nicht nur magistratsintern besetzt, sondern auch durch externe Bewerber.²⁰⁴ Bei der Auswahl der Mitarbeiter erfolgt die Zuweisung durch den Gemeinderat. Dazu bereitet der StRH-Direktor einen Vorschlag an den Kontrollausschuss vor, der dann diskutiert wird. Im Ausschuss wird entschieden, ob eine Stellungnahme des Gemeinderats vorgelegt wird. Danach erfolgt die Besetzung der offenen Stelle im StRH Graz (i) bei einer Versetzung durch den Bürgermeister, (ii) bei einer Neuaufnahme durch den zuständigen Personalstadtrat.²⁰⁵

Dies ist ein weiterer Punkt, in der die Legislative sehr starken Einfluss in die Ressourcen des StRH Graz nimmt.

Für die Mitarbeiter – sowie für alle anderen Angestellten des Magistrats Graz – gilt das Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.²⁰⁶

²⁰² Vgl. § 67a Abs. 1 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

²⁰³ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

²⁰⁴ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

²⁰⁵ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

²⁰⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.

Kündigung

Als Bedienstete des StRH gelten strengere Richtlinien als bei den Bediensteten des Magistrats Graz.

Nach den Richtlinien des StRH Graz können die Bediensteten nur aus wichtigem Grund gekündigt werden und zwar unter folgenden Voraussetzungen:²⁰⁷

- Die Voraussetzung der Bestellung fällt nachträglich weg bzw. das Fehlen der Voraussetzung wird nachträglich bekannt.
- Die Bediensteten verstoßen gröblich oder wiederholt gegen die Pflichten oder zeigen – in seiner Stellung – ein ungebührliches Verhalten.
- Die Funktion ist aus gesundheitlichen Gründen nicht ausführbar.
- Eine rechtskräftige Strafe liegt vor, die von einem ordentlichen Gericht verhängt wurde.

Als Bedienstete des Magistrats Graz werden folgende Kündigungsgründe schlagend:²⁰⁸

- Gröblicher Verstoß gegen die Dienstpflicht, wenn keine Entlassung in Frage kommt.
- Fehlen der körperlichen oder geistigen Eignung (außer bei einem nicht vorsätzlichen oder grob fahrlässig begangenen Dienstunfall und außer bei dienstlichen Krankheiten).
- Nicht-Erreichung des Arbeitserfolgs, trotz Mahnungen.
- Handlungsunfähigkeit
- Wenn durch das Verhalten das Ansehen oder Interessen des Dienstes beschädigt werden.
- Durch Änderung des Arbeitsumfanges, Umorganisation oder Änderung der Arbeitsbedingungen (außer bei Vollendung des 50. Lebensjahrs und bereits 10 Jahren im Dienst).

Die Fristen der Kündigung wurden nicht festgelegt. Nach Herrn Mag. Windhaber gibt es bis dato noch keine Rechtsprechung dazu.²⁰⁹

Es besteht des Weiteren die Möglichkeit, dass einem Mitarbeiter aufgrund der Voraussetzungen nach dem Statut der Landeshauptstadt Graz das Dienstverhältnis zum StRH gekündigt wird, aber weiterhin beim Magistrat beschäftigt ist.

²⁰⁷ Vgl. § 99 Abs. 3 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

²⁰⁸ Vgl. § 33 Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz.

²⁰⁹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

Eine Kündigung beim Magistrat hat aber in den meisten Fällen auch eine Kündigung beim StRH zur Folge, da meist bereits triftige Gründe vorliegen, um das Arbeitsverhältnis zu beenden. Der Fall, dass eine Versetzung weg vom StRH gefordert wird, könnte aber – grundsätzlich – vorkommen.²¹⁰

Der Unterschied beim StRH zu den Bedingungen des Magistrats ist, dass die Voraussetzung für die Bestellung gegeben sein muss und keine Strafe bei einem ordentlichen Gericht anhängig ist. Dennoch wird hier nicht genauer ausgeführt, um welche Strafen es sich handelt. Somit kann ein Mitarbeiter bereits durch eine kleine Straftat (auch wenn sie nicht im Zusammenhang mit der Tätigkeit beim StRH steht) gekündigt werden. Dies wurde auch unter dem Punkt 2 Absetzung / Pensionierung des StRH-Direktors bemängelt.

Weiterbildung

Betreffend der Weiterbildung gibt es – da diese organisatorisch in den Magistrat eingegliedert sind – keine speziellen Angebote. Nach dem Magistrat werden fünf Tage pro Jahr für Weiterbildungen herangezogen. Einschlägige Weiterbildungen sind aber nach Meinung von Herrn Mag. Windhaber sehr überschaubar. Einige Kurse werden u.a. über den Rechnungshof des Bundes angeboten.²¹¹

Unvereinbarkeit der Tätigkeit

Betreffend der Unvereinbarkeitsregelung, die auch im Grundsatz 2 thematisiert wurde, gibt jeder Mitarbeiter vor jeder Prüfung einer Erklärung ab. Diese Erklärung beinhaltet die Zustimmung der Unbefangenheit bzw. bei Befangenheit die Offenlegung der Art der Befangenheit. Es muss jedenfalls sichergestellt werden, dass bei keinen Prüfungen durch Befangenheit die Objektivität gefährdet wird. Ansonsten beruft sich der StRH Graz den Ethikgrundsätzen. Zudem gibt es einen eigenen Ethik-Kodex, der zwingend von allen Mitarbeitern sowie vom Direktor eingehalten werden muss. Dieser Kodex orientiert sich an den Leitlinien der INTOSAI und den Werten und dem Leitbild des Magistrats und wurde extra für den StRH Graz erstellt.²¹²

Bei der Kontrolle der Unvereinbarkeit vor jeder Prüfung kann spezifisch auf die Prüfung eingegangen werden. Etwaige Naheverhältnisse werden festgehalten. Der Prüfer kann (wenn eine Unvereinbarkeit vorliegt) entweder von der Prüfung ausgeschlossen werden oder gewisse Teile der Prüfungen nicht ansehen. Des Weiteren erfolgt alle zwei bis drei Jahre eine

²¹⁰ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

²¹¹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

²¹² Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

Schulung über die Werte des Ethik-Kodexes, aber auch bei der Prüfungsvorbereitung wird darauf Acht gegeben.²¹³

Dem Direktor wird ein Vorschlagsrecht eingeräumt, was u.a. die Erstellung des Voranschlages oder die Bestellung von Bediensteten betrifft. Auch bei andere Belange, die im Wirkungskreis des StRH im sachlichen Zusammenhang stehen hat der Direktor ein Vorschlagsrecht.²¹⁴ Dennoch kann der Gemeinderat etwas abweichendes regeln.

Im Statut wird geregelt, dass der Direktor sowie dessen Stellvertreter berechtigt ist in den Kontrollausschüssen das Wort jederzeit zu ergreifen.²¹⁵ Ein Rederecht in den Tagungen des Gemeinderats wurde hierbei aber nicht berücksichtigt. Dies könnte im Hinblick auf die Ressourcenausstattung eventuell zu einer vermehrten Abhängigkeit gegenüber dem Gemeinderat kommen.

Exkurs Rechnungshof des Bundes

Grundsätzlich werden die Beamten vom Bundespräsidenten ernannt. Der Präsident des Rechnungshofs des Bundes hat aber ein Vorschlagsrecht. Bei Beamten bestimmter Kategorien und bei Hilfskräften hat der Präsident des Rechnungshofs des Bundes aber die Ermächtigung, die jeweiligen Personen selbst zu ernennen.²¹⁶ Im Gespräch mit Frau Dr. Steiner wurde bekannt, dass die Nachbesetzungen nicht mit dem Nationalrat abgesprochen werden müssen, sondern durch den Rechnungshof des Bundes direkt neu besetzt werden können. Dies aber nur innerhalb der rund 300 Planstellen im Haus. Sollte es eine Aufstockung geben (es werden somit neue Planstellen benötigt) muss dies durch den Nationalrat genehmigt werden.²¹⁷

5.8.2 Materielle Ressourcen

Die materiellen Ressourcen hängen sehr von den finanziellen Ressourcen ab.

Die materielle Unabhängigkeit bezieht sich auf eine angemessene Ressourcenausstattung, die nicht zu einer Begrenzung der Prüfungstätigkeiten führen darf (wie etwa Diensträume, Einrichtungsgegenstände, Bürobedarf, Technik, usw.).²¹⁸ Zudem wird aber ausgeführt, dass es eine vollständige materielle Unabhängigkeit der ORKB gegenüber der Regierung nicht gibt,

²¹³ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

²¹⁴ Vgl. § 8 Abs. 3 Geschäftsordnung der Landeshauptstadt Graz.

²¹⁵ Vgl. § 67a Abs. 2 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

²¹⁶ Vgl. Vereinte Nationen (2018a), 46.

²¹⁷ Vgl. Dr. Silke Steiner, Interview am 21.03.2018.

²¹⁸ Vgl. Seyfried (2011), 38.

da die Mehrheit der Regierung diese Ressourcen bewilligt, das gleiche gilt für die finanziellen Ressourcen.²¹⁹

Im Magistrat Graz gibt es ein Sachbudget, über das die materiellen Ressourcen abgedeckt werden. Beinhaltet in diesen Kosten ist u.a. die Büroausstattung.²²⁰

5.8.3 Finanzielle Ressourcen

Nach dem Grundsatz soll die ORKB das eigene Budget selbst verwalten können und befugt sein, eigenverantwortlich über diese Mittel zu verfügen.²²¹

In Graz übernimmt der Kontrollausschuss die Aufgaben rund um die Vorberaterung und Antragstellung, welche im Wirkungskreis des StRH im sachlichen Zusammenhang stehen.²²²

Das Budget wird aber grundsätzlich mit dem Stadtrat verhandelt, der für die Finanzen zuständig ist. Der größte Anteil des Budgets des StRH Graz ist gebunden an das Personal und kann variieren, das Sachbudget bleibt hingegen über die Jahre meist gleich. Eine Abklärung des Budgets mit dem Kontrollausschuss und dem Gemeinderat (anders wie im Statut vereinbart) wird nicht durchgeführt.²²³ Der Nachteil der Zuweisung der Finanzmittel durch die Regierung ist, dass der StRH den politisch intendierten Kürzungen der Mittel sehr machtlos gegenübersteht. Denn diese Kürzung kann eine Einschränkung der Unabhängigkeit bedeuten.²²⁴

5.8.4 Mögliche Verbesserungen

Auch der Peer-Review vom Landesrechnungshof Oberösterreich bemängelt den Ressourcenzugang über die Verwaltung (welche auch geprüft werden kann). Der StRH schlägt dazu vor, das Statut zu ändern, um mit dem Gemeinderat die Erfordernisse für das kommende Jahr schriftlich bekannt zu geben. Im Kontrollausschuss (als Vorstufe) soll dies beraten werden und die Stellungnahme bzw. Vorschlag dann an den zuständigen Stadtsenatsreferenten übermittelt werden.²²⁵

²¹⁹ Vgl. Seyfried (2011), 87.

²²⁰ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

²²¹ Vgl. ISSAI 10 (2007), 5.

²²² Vgl. § 67a Abs. 1 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

²²³ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

²²⁴ Vgl. Seyfried (2011), 117.

²²⁵ Landesrechnungshof Oberösterreich (2016), 7.

In den letzten Abschnitten, wurde nunmehr die Fragen in den einzelnen Grundsätzen beantwortet, wie der StRH Graz die acht Säulen der Unabhängigkeit umgesetzt hat.

Auch die zweite eingehende Frage, welche Maßnahmen gesetzt werden können, um die Unabhängigkeit des StRH Graz weiter zu fördern, wurde im Zusammenhang mit der Analyse der acht Säulen genauer erläutert. Im nächsten Abschnitt werden einzelne Verbesserungsvorschläge nochmals zusammengeführt und auch weitere Maßnahmen aufgezeigt, welche nicht in den acht Säulen thematisiert wurden.

Um auch Verbesserungen aufzuzeigen, wurden andere Rechnungshöfe als best-practice Auswahl herangezogen. Danach erfolgte der Vergleich mit dem StRH Graz unter dem jeweiligen Unterpunkt „mögliche Verbesserungen“ in den einzelnen Säulen. Somit wurde auch die dritte Frage: „Wie gestaltet sich die Umsetzung der acht Säulen der Unabhängigkeit des StRH Graz im Vergleich zu anderen Rechnungshöfen?“ beantwortet.

6. Weitere Möglichkeiten der Verbesserung der Unabhängigkeit

Wichtig ist zuerst zu erkennen bzw. zu wissen, wodurch die Exekutive und Legislative Einfluss nehmen können – beispielsweise durch eine parteipolitische Besetzung des Direktors bzw. Vize-Direktors, Entlassung des Direktors noch vor Ablauf der Amtszeit, Kontrolle der Länge der Amtszeit, finanzielle und personelle Ressourcen, sowie die Überstimmung von Entscheidungen.²²⁶

Die geprüfte Stelle kann auch die Einsicht in die Unterlagen verweigern oder zu viele Informationen übermitteln, um die Prüfung zu erschweren.

Nicht nur diese acht Säulen bzw. Grundsätze der Unabhängigkeit sollen dazu dienen, mögliche Verbesserungen hervorzurufen. Verbesserungen sind auch außerhalb dieser Strukturen möglich.

Die wichtigsten Maßnahmen, um Unabhängigkeit zu erreichen sind:²²⁷

- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen so zu ändern, dass sie gegen Eingriffe geschützt sind.
- Verbesserung der Verwaltung, durch Standardisierungen, Erstellung von Indikatoren, Einführen eines Ethik-Kodex, Verbesserung der Qualität, uvm.

²²⁶ Vgl. Seyfried (2011), 31.

²²⁷ Vgl. Alventosa (2014), 2f.

U.a. könne man mit gutem Beispiel voran gehen durch freiwillige Selbstbewertung oder Begutachtungen (Peer-Reviews).²²⁸ Diese Möglichkeit wird von vielen Rechnungshöfen benutzt und ist auch verbreitet in den Rängen der INTOSAI.

Somit kann der jeweilige Rechnungshof selbst objektiv geprüft werden und Änderungsvorschläge erhalten. Der Rechnungshof des Bundes hat auch eine interne Revision eingerichtet. Dies könnte auch die Objektivität gewährleisten. Zusätzlich können auch die Kriterien im B-VG über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Rechnungshof des Bundes sowie beim StRH Graz geprüft werden.

Da der Rechnungshof des Bundes zu den ORKB zählt, kann diese Prüfung auch durch eine externe und unabhängige Kontrolleinrichtung durchgeführt werden, z.B. durch ein anderes Mitglied der INTOSAI, oder im Falle des StRH Graz durch einen anderen StRH. Dies führte jedenfalls die Peer-Review an, um die Unabhängigkeit noch zu bestärken. Zusätzlich sollen diese Resultate (aus der Prüfung des Rechnungshofs) veröffentlicht werden.²²⁹ Dies könnte gegenüber den Bürgern, der Presse sowie der Politik veranschaulichen, dass auch der Rechnungshof dazu bereit ist, die Tätigkeit bzw. dessen Finanzen transparent darzustellen.

Nicht nur bei den Rechnungshöfen, auch bei anderen Kontrolleinrichtungen ist es wichtig zu beachten, dass die Kontrolle sowie die Ressourcenausstattung nicht durch die geprüfte Stelle durchgeführt werden darf.

Zusätzlich besteht auch die Möglichkeit, als eigenes Organ zu handeln. Dieser Aspekt wird im nächsten Abschnitt genauer erläutert.

7. Der Stadtrechnungshof als eigenes Organ

Grundsätzlich wird im B-VG bei der Besorgung von Geschäften auf Gemeindeebene nur das Gemeindeamt bzw. das Stadtamt genannt, bzw. bei Städten mit eigenem Statut, der Magistrat. Der Leiter dieser Organisation ist der Magistratsdirektor.²³⁰ Diese Regelung ist auch unter dem Wort Geschäftsbesorgungsmonopol bekannt.

Das B-VG hält gesetzlich fest, dass als Organe der Gemeinde jedenfalls vorzusehen sind: „der Gemeinderat, das ist ein von den Wahlberechtigten der Gemeinde zu wählender allgemeiner Vertretungskörper; der Gemeindevorstand (Stadtrat), bei Städten mit eigenem Statut der

²²⁸ EURORAI (2016), 8.

²²⁹ Vgl. Rechnungshof des Bundes (2010), 34.

²³⁰ Vgl. Art. 117 Abs. 7 B-VG.

Stadtsenat; der Bürgermeister.“²³¹ Die Geschäfte der Gemeinden werden durch das Gemeindeamt bzw. durch den Magistrat besorgt. Es kann somit als Hilfsorgan der Exekutive gesehen werden.

Zusätzlich sind im B-VG auch andere Organe möglich, die weisungsfrei gestellt werden, u.a. zur „Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“.²³² Dies deckt sich auch mit der Weisungsfreiheit der Rechnungshofdirektoren. Die Rechnungskontrollbehörde ist – wegen dem Geschäftsbesorgungsmonopol des Magistrats im Magistrat eingebunden.²³³ In der Geschäftsordnung und im Statut der Stadt Graz ist geregelt, dass der StRH grundsätzlich Teil des Magistrats ist. Das Verfassungsgesetz könnte ein weiteres Hilfsorgan zulassen, welches neben dem Gemeinderat besteht.²³⁴

Es wird auch keine Kontrolleinrichtung im Zusammenhang der Gebarungsprüfung genannt. Lediglich dem Rechnungshof des Bundes und den Landesrechnungshöfen werden Prüfkompetenzen zuerkannt.²³⁵ Die Verfassungsgesetzlage lässt es aktuell nicht zu, dass es ein weiteres Hilfsorgan (außer dem Gemeinderat) auf kommunaler Ebene gibt. Aktuell ist der StRH Graz innerhalb der Organisation des Magistrats angesiedelt.²³⁶ Dieses weitere Organ kann im Art. 117 B-VG eingefügt werden.

Auf landesgesetzlicher Ebene obliegt es dem Landtag ein Organ zur Gebarungskontrolle zu schaffen.

Aber auch in der Steiermark werden die Geschäfte der Gemeinde durch das Gemeindeamt besorgt bzw. in Stadtgemeinden durch das Stadtamt. Der Leiter ist wiederum der Bürgermeister.²³⁷ Es kann somit grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass keine weiteren Organe neben dem Magistrat bestehen können.²³⁸

In der Steiermärkischen Gemeindeordnung wird der Gemeinderat, der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der Gemeindegassier, Vorstandsmitglieder und Ausschüsse als Organe bezeichnet.²³⁹ Hierbei wird wiederum kein Recht auf ein weiteres Organ eingeräumt.

Unter § 14 werden als Organe der Stadt Graz der Gemeinderat, der Bürgermeister, der Stadtsenat (sowie die einzelnen Mitglieder) und die Verwaltungsausschüsse angesehen. Als (einziges) Hilfsorgan wird der Magistrat genannt.²⁴⁰ Da das Statut der Landeshauptstadt Graz

²³¹ Art. 117 Abs. 1 B-VG.

²³² Art. 20 Abs. 1 B-VG.

²³³ Vgl. Kolonovits (2012), 37.

²³⁴ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

²³⁵ Vgl. Art. 126b ff B-VG.

²³⁶ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

²³⁷ Vgl. § 64 Abs. 1 GemO.

²³⁸ Vgl. Kolonovits (2012), 35.

²³⁹ Vgl. § 14 Abs. 1 GemO.

²⁴⁰ Vgl. § 14 Statut der Landeshauptstadt Graz 1967.

durch Landesgesetz beschlossen wurde, kann durch den Landtag dem StRH Graz eine Organstellung eingeräumt werden.²⁴¹

Wichtig in dieser Thematik ist auch klarzustellen, ob ein Organ neben dem Magistrat bestehen kann, da das Geschäftsbesorgungsmonopol nur für die Besorgung der Geschäfte gilt.²⁴² Dennoch kann genau dieser Begriff „Besorgung der Geschäfte“ auch verschieden ausgelegt werden.

In Wien ist der StRH als weitere Einrichtung aufgezählt, die für die Gebarungs- und Sicherheitskontrolle zuständig ist.²⁴³

Bis hin zu dieser Entscheidung war mehr als ein Anlauf im Gemeinderat notwendig, da es seitens der ÖVP einige Kritikpunkte gab, u.a. wünschte sich die ÖVP auch, dass der Stadtrechnungshof als eigenes Organ der Stadt angeführt wird. Somit wäre er nicht mehr Teil des Magistrats, und die Unabhängigkeit wäre erhöht.²⁴⁴

Nach Auskunft von Frau Dr. Steiner ist der Rechnungshof des Bundes nicht nur Hilfsorgan des Nationalrats, sondern auch oberstes Organ im Sinne der Bundesverfassung. Der Rechnungshof des Bundes ist eine von sechs obersten Organen (dazu zählen auch: Bundespräsidentenkanzlei, Parlamentsdirektion, Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof und die Volksanwaltschaft).²⁴⁵

Des Weiteren ist in Art. 122 Abs. 4 B-VG geregelt, dass der Präsident des Rechnungshofs des Bundes auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt wird. Laut Hengstschläger wird die Regelung damit begründet, dass dem Präsidenten die gleiche Stellung zukommt wie einem Minister, ohne dass er aber rechtlich Minister war.²⁴⁶

Mag. Windhaber merkt an, dass es die Funktion eines nicht-geschäftsführenden Geschäftsführers gibt, der Kontrolle ausübt, aber auf der Ebene der Geschäftsführer angesiedelt ist. Er ist somit als Geschäftsführer nicht operativ tätig. Am Beispiel Wiens wäre dann ein nicht-geschäftsführender Stadtrat zu bestellen, der die Kontrolle ausübt.²⁴⁷

In Graz ist der StRH keinem Stadtrat zugeordnet, sondern dem Kontrollausschuss.

²⁴¹ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

²⁴² Vgl. Kolonovits (2012), 38.

²⁴³ Vgl. § 8 Abs. 2 WStV.

²⁴⁴ Vgl. Kommenda (2013), 15f.

²⁴⁵ Vgl. Dr. Silke Steiner, Interview am 21.03.2018.

²⁴⁶ Vgl. Hengstschläger (1982), 75.

²⁴⁷ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 09.08.2017.

Eine Organstellung wäre laut Herrn Mag. Windhaber hilfreich, die Ressourcen nicht mehr durch den Magistrat oder der Politik bestimmen zu lassen, u.a. würde der Urlaub des StRH-Direktors nicht mehr durch den Magistratsdirektor genehmigt werden. Die Budgetmittel können mit dem Finanzstadtrat direkt verhandelt werden. Eine Möglichkeit wäre, das Organ des StRH-Direktors einzuführen.²⁴⁸

Auch die ISSAI 11 führt aus, dass, wenn der Leiter der ORKB den Statuts eines Ministers hätte, ein spezifisches organisatorisches Gefüge angenommen werden könnte, mit dem Ziel mehr Unabhängigkeit zu erreichen.²⁴⁹

8. Resumee und Ausblick

Der Staat übernimmt mehr und mehr die Daseins- und Risikovorsorge für die Bürger, zur Sicherung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur. Da immer mehr dieser Aufgaben durch ausgegliederte Unternehmen übernommen werden, entziehen sich einige mögliche Prüfungsfelder einer Kontrolle durch Rechnungshöfe, auch wenn Steuergelder in die Organisationen investiert werden. Daher ist es auch wichtig, dass die internen Revisionen sowie die Rechnungshöfe die Prüfungsmöglichkeiten bei Unternehmen haben, die mit Steuergeldern arbeiten. Wie aber bereits im Rechercheteil der Arbeit festgestellt, ist diese Uneingeschränktheit noch nicht gegeben.

Zudem ist Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle aber nicht nur etwas, was ihnen vom Staat gegeben wird, sondern auch etwas, was sie sich verdienen müssen.²⁵⁰

Doch warum ist es wichtig, dass Rechnungshöfe unabhängig sind? Wenn der Prüfer bzw. die Kontrollinstitution nicht unabhängig ist, kann er/sie nicht objektiv handeln. Somit werden die ausgesprochenen Empfehlungen abgeschwächt und sind nicht glaubwürdig.²⁵¹

Schon die Vereinten Nationen setzen sich für die Unabhängigkeit ein und sehen diese als „ein klares Nein zur Unterordnung und ein klares Ja zur Zusammenarbeit“.²⁵²

Zudem betonen sie weiter: „Es gibt jedoch keine absolute Unabhängigkeit. Eine ORKB, die ihre Unabhängigkeit auf Kosten ihrer Bedeutung oder Glaubwürdigkeit durchsetzt, ist für ihre Interessengruppen oder die Bevölkerung von geringem Wert. Wirkliche Unabhängigkeit

²⁴⁸ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

²⁴⁹ Vgl. ISSAI 11 (2007), 3.

²⁵⁰ Vgl. Sharma (2015), 3.

²⁵¹ Vgl. Alventosa (2014), 1.

²⁵² Vereinte Nationen (2018b), 52.

bedeutet, über das nötige Selbstvertrauen zu verfügen, um mit anderen Behörden zusammenzuarbeiten und ihre Anliegen zu hören, es jedoch niemals zuzulassen, von ihnen gelenkt oder beeinflusst zu werden.“²⁵³

Einer der wichtigsten Gründe für die Delegation der Kontrolle der Gebarung an eine ORKB ist die Vermittlung von Glaubhaftigkeit und die mögliche Überwindung von Zeitinkonsistenzen, die zwischen der Formulierung des Ziels und der nachträglichen Bewertung aufkommen können.²⁵⁴ Die Glaubwürdigkeit ist daher gegeben, weil der Rechnungshof Kontrolle über einen längeren Zeitraum als die Legislaturperiode ausübt und auch Formulierungen im Sinne von Empfehlungen abgeben kann.

Zudem führt Seyfried in seinem Buch aus, dass die Unabhängigkeit vielmehr an der Beziehung zur Exekutive und Legislative liegt. Ein Vertrauensklima kann dabei helfen, einen nutzenbringenden Kreislauf zu halten, um auch in weiterer Folge die Unabhängigkeit zu gewährleisten.²⁵⁵

Aber nicht nur Seyfried oder die Vereinten Nationen haben die Wichtigkeit von unabhängigen Kontrollen betont. Auch die INTOSAI hat erkannt, dass die ORKB nur unabhängig handeln kann, wenn so wenig wie möglich von der Exekutive und Legislative eingegriffen wird. Die acht Grundsätze bilden eine solide Basis für die Möglichkeit, ORKB noch unabhängiger von externen Einflüssen zu machen. Doch nicht nur die ORKB – wie der Rechnungshof des Bundes – setzt diese Richtlinien um, auch dem StRH Graz ist es wichtig, dass die Grundsätze auch auf regionaler Ebene umgesetzt werden.

Mag. Windhaber möchte das Statut der Landeshauptstadt Graz, wie auch die Geschäftsordnung anpassen, um die Unabhängigkeit voll umzusetzen, da es noch Verbesserungspotenzial gibt. Das Statut müsste durch Landesgesetz geändert werden. Dennoch hätte der Gemeinderat die Möglichkeit, die Geschäftsordnung zu verändern.²⁵⁶

²⁵³ Vereinte Nationen (2018b), 89.

²⁵⁴ Vgl. Seyfried (2011), 31.

²⁵⁵ Vgl. Seyfried (2011), 216.

²⁵⁶ Vgl. Mag. Hans-Georg Windhaber, Interview am 26.04.2018.

Literaturverzeichnis

Alventosa, Jean-Raphael: What is independence?, in: International Journal of government auditing, Oktober 2014, 1-3

Bergel, Philipp: Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?, Göttingen 2010

Buchanan, Robert: Die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden in Neuseeland, im Pazifikraum und in Asien, in: Vereinte Nationen / INTOSAI (Hrsg.): Symposium über die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden, Wien 2004, 87-106

EURORAI: Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle, Linz 2016

Fey, Manfred: Verhältnis interne- externe Revision in öffentlichen Verwaltungen, USA, Deutschland, Österreich und Schweiz, Zürich 1998

Fiedler, Franz: "Die Unabhängigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörden", Vortrag am 15.10.2003 in Budapest

Fiedler, Franz: Einführungsvortrag, Generalsekretariat der INTOSAI, in: Symposium über die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden, Wien 2004, 4-8

Fuchs, Sandra: Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Wirtschaftsuniversität Wien, Masterarbeit, Wien 2009

Goldeband, Edith: EURORAI Arbeitsgruppe „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 1-3/2016, 55-64

Goldeband, Edith: Rechnungshöfe und Politik, Meißen 2014

Hengstschläger, Johannes: Der Rechnungshof, Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich, Linz 1982

Hengstschläger, Johannes: Rechnungshofkontrolle, Kommentar zum fünften Hauptstück des B-VG „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“, Wien 2000

Hermanek, Marie-Christine: Die Landesrechnungshöfe, Johannes Kepler Universität Linz, Diplomarbeit, Linz 2016

INTOSAI, ISSAI 1: Die Deklaration von Lima, Lima 1977

INTOSAI, ISSAI 10: Die Deklaration von Mexiko über ORKB Unabhängigkeit, Mexiko 2007

INTOSAI, ISSAI 11: INTOSAI-Leitlinien und Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB-Unabhängigkeit, Mexiko 2007

Isensee, Josef: Finanzkontrolle im Bundesstaat, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 63/2008, 29-48

Klug, Friedrich: Die Lage der internen Revision in den öffentlich-rechtlichen Bereichen in Österreich, in: ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 4/1999, 227-232

Klug, Friedrich: Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Kontrolle, in: IKW Kommunale Forschung in Österreich, lfd. Nr. 114, Linz 2004, 119-150

Kolonovits, Dieter: Verfassungsrechtliche Fragen der Unabhängigkeit der städtischen Kontrollämter, in: Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Personalwesen in den städtischen Kontrolleinrichtungen, Wien 2012

Kommenda, Benedikt: Stadtrechnungshof für Wien startet mit Schönheitsfehlern, in: Die Presse, Heft 45, 2013, 15-16

Korinek, Karl: Sind Vergabefehler vermeidlich? Die Kontrolle öffentlicher Aufträge, in: Kraus, Herbert / Schwab, Walter (Hrsg.): Wege zur besseren Finanzkontrolle, Wien / Köln / Weimar / Böhlau 1992, o.S.

Kuprian, Anita: Die Kontrolle der Gemeindegebarung, Rechtliche Rahmenbedingungen, Institutionen und Kontrolldefizite, in: Spektrum, Der Rechtswissenschaft, 2013, 37-120

Oberösterreichischer Landesrechnungshof: Peer Review des Stadtrechnungshofs Graz, Linz 2016

Pollak, Peter: Neuer Stadtrechnungshof Wien, in: ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Linz, 4. 1. Auflage 2017, 15-19

Rechnungshof des Bundes: Tätigkeitsbericht 2017, Wien 2017

Rechnungshof des Bundes: Peer Review – Der Rechnungshof wurde geprüft 7/2010, Wien 2010

Roschger, Ursula: Einrichtung eines unabhängigen Stadtrechnungshofs – Resolution, in: Protokoll über die 33. Sitzung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Linz, 04/2013, 304-307

Schwab, Walter: Kontrollsysteme in Österreich, in: ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 2-3/1971, 152ff

Seyfried, Markus: Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen, Werder 2011

Stadtrechnungshof Graz: Kommunale Kontrolle, Graz 2017

Weber, Hubert: 40 Jahre INTOSAI, Deklaration von Lima, o.O. 2017

Weninger, Thomas: Vorwort, in: Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Personalwesen in den städtischen Kontrolleinrichtungen, Fachtagung 2012, Wien 2012, 5

Interviews

Dr. Silke Steiner, Mitarbeiterin im Generalsekretariats der INTOSAI, Interview am 21.03.2018

Mag. Hans-Georg Windhaber, Direktor des Stadtrechnungshofs Graz, Interview am 09.08.2017

Mag. Hans-Georg Windhaber, Direktor des Stadtrechnungshofs Graz, Interview am 26.04.2018

Internetquellen

APA-OTS Originaltext-Service GmbH: Parlament: TOP im Nationalrat am 21. März 2018, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180316_OTS0114/parlament-top-im-nationalrat-am-21-maerz-2018 (Stand: 31.03.2018)

Bundeskanzleramt Österreich - Help.gv.at: Gewaltenteilung: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/223/Seite.320130.html> (Stand: 02.01.2018)

EURORAI: EURORAI stellt sich vor, www.eurorai.org/eurorai/eurorai_ger.nsf/menu/eurorai_stellt_sich_vor (Stand: 09.02.2018)

INTOSAI: Vollmitglieder, <http://www.intosai.org/de/ueber-uns/organisation/mitgliederverzeichnis/vollmitglieder/members/austria.html>, (Stand: 02.01.2018a)

INTOSAI: Über uns, <http://www.intosai.org/de/ueber-uns.html> (Stand: 02.01.2018b)

INTOSAI: Regionale Organisationen, <http://www.intosai.org/de/regionale-organisationen.html> (Stand: 02.01.2018c)

INTOSAI: Statuten http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/statutes/DE_Statuten_Dember_2016.pdf (Stand: 05.03.2018d)

INTOSAI: Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI), <http://www.intosai.org/de/ueber-uns/issai.html> (Stand: 02.01.2018e)

Landesrechnungshof Burgenland: Ablauf der Prüfungen, www.blrh.at/index.php?id=26 (Stand: 07.05.2018)

OECD: Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, 2011, <http://gsdrc.org/document-library/good-practices-in-supporting-supreme-audit-institutions/> (Stand: 14.05.2018)

Republik Österreich, Parlament, Die Landtage, <https://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LT/> (Stand: 11.02.2018)

Sharma, Shashi Kant: Preface, in: Making SAI independence a reality, 2015, <http://www.eurosai.org/en/calendar-and-news/news/Making-SAI-independence-a-reality-Some-lessons-from-across-the-Commonwealth.-00002/> (Stand: 17.01.2017)

Stadt Wien: Gemeinderat – Organ der Gemeinde Wien, <https://www.wien.gv.at/verwaltung/organisation/koerperschaft/gemeinde/gemeinderat.html> (Stand: 06.05.2018)

Stadtrechnungshof Graz: Prüfberichte des Stadtrechnungshofs, https://www.graz.at/cms/beitrag/10206851/7751115/Pruefberichte_des_Stadtrechnungshofs.html (Stand: 07.01.2018)

Stadtrechnungshof Wien: Die Prüfungsberichte des Stadtrechnungshofes Wien – 2017, www.stadtrechnungshof.wien.at/berichte/2017/inhaltsverzeichnis.htm (Stand: 07.05.2018a)

Stadtrechnungshof Wien: Personalwesen, www.stadtrechnungshof.wien.at/personalwesen/personalwesen.htm (Stand: 17.05.2018b)

Stadtrechnungshof Wien: Die Jahresprüfungsplanung des Stadtrechnungshofes Wien, <http://www.stadtrechnungshof.wien.at/pruefungswesen/jahrespruefungsplanung.html> (Stand: 17.06.2018c)

Stadtrechnungshof Wien: Berichtslegung 2016,
www.stadtrechnungshof.wien.at/berichtslegung/berichtslegung_2016.htm (Stand:
17.05.2018d)

Vereinte Nationen / INTOSAI: Symposium über die Unabhängigkeit oberster
Rechnungskontrollbehörden, <http://www.intosai.org/uploads/3vn2004g.pdf> (Stand:
05.03.2018a)

Vereinte Nationen: General Assembly, Resolution A/66/209,
<http://www.intosai.org/news/previous-information/previous-information-2011/010112-un-resolution-a66209.html> (Stand: 25.01.2018b)

Wortdeutung.info: Unabhängigkeit, <http://www.wortbedeutung.info/Unabh%C3%A4ngigkeit/>
(Stand: 02.01.2018)

Quelle Abbildungsverzeichnis

INTOSAI, Strategischer Plan 2017-2022
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/DE_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf (Stand: 07.03.2018)

Stadtrechnungshof Graz, Prüfungslandkarte,
https://www.graz.at/cms/beitrag/10206851/7751115/Pruefberichte_des_Stadtrechnungshofs.html (Stand: 14.05.2018)