

## **Impulsreferat im Rahmen der Feierstunde anlässlich des**

### **"15jähriges Bestehens des Stadtrechnungshofes der Landeshauptstadt Graz"**

POSITIONEN UND NEUE AUFGABEN DER  
GEBARUNGSKONTROLLE

EINLEITUNG

Durch die Zersplitterung der Aufgaben – und Ausgabenverantwortungen einerseits und der Verbundenheit der Finanzströme andererseits bringen Prüfungen des Rechnungshofes auf den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften einen Mehrwert für die betroffenen Vertretungskörper wie auch für den Bürger.

Gerade hier in Graz kommt dem Zusammenwirken aller Kontrolleinrichtungen eine besondere Bedeutung zu, da der Rechnungshof als föderatives Bund-Länderorgan nicht nur die Gebarung des Bundes und des Landes Steiermark sondern auch jene der Stadt Graz selbst überprüfen kann.

So konnten am Beispiel des Berichtes "Luftqualität in der Steiermark" – im Hinblick auf die hohe Feinstaubbelastung im Großraum Graz und der damit verbundenen Gefahr für die Volksgesundheit – Maßnahmen seitens des Bundes sowie des Landes Steiermark umfassend dargestellt, evaluiert und in den allgemeinen Vertretungskörpern eingehend diskutiert werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rechnungshof-Bericht Reihe STEIERMARK 2007/7

Das Impulsreferat beleuchtet - ausgehend von der Position des Rechnungshofes - einige Herausforderungen, die sich in einer globalisierten Umwelt generell der externen Finanzkontrolle stellen. Als besonderer Vorteil ist in diesem Zusammenhang der Umstand zu nennen, dass das ständige Generalsekretariat der INTOSAI –der Weltorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden - seinen Sitz im Rechnungshof hat. Damit ist ein intensiver Erfahrungsaustausch gewährleistet und der Rechnungshof kann sich aktiv an der internationalen Weiterentwicklung der externen Finanzkontrolle beteiligen.

## 2 POSITIONEN DER GEBARUNGSKONTROLLE

Die ausgewählten Positionen sind jeweils als Fragestellungen formuliert, um sie dann in der Folge aus Sicht des Rechnungshofes zu beantworten.

### 2.1 Braucht ein Rechnungshof Leitvorstellungen?

"Visions, mission statements, core values" – das sind Begriffe aus dem anglo-amerikanischen Raum, die seit Ende des vorigen Jahrhunderts auch in Europa zunehmend Bedeutung erlangt haben. Bereits 1992 hat der Rechnungshof als einer der ersten Institutionen im öffentlichen Sektor ein Leitbild erarbeitet und darauf aufbauend ein Strategiekonzept verabschiedet.

Internationale Entwicklungen auf dem Gebiet der Finanzkontrolle aber auch die vielfältigen Verwaltungsreformbestrebungen sowohl auf Bundes- Landes- und Gemeindeebene haben Mitte 2004 zu einer Neuorientierung des Rechnungshofes geführt, die in einem neuen Leitbild und Strategiekonzept Eingang fand. Dabei wurden ausgehend von den Grundwerten des

Rechnungshofes – wie Unabhängigkeit, Nachhaltigkeit, Chancengleichheit, Objektivität und Glaubwürdigkeit – in einem gemeinsamen Diskussionsprozess Ziele formuliert, die die strategische Ausrichtung des Rechnungshofes für die nächsten Jahre vorgeben.<sup>2</sup>

Im Mittelpunkt der Tätigkeit des Rechnungshofes steht natürlich der gesetzliche Auftrag zur Überprüfung der Gebarung nach den bereits in den Vorreferaten genannten Prüfungsmaßstäben: ziffernmäßige Richtigkeit, Einhaltung der Vorschriften, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Auf Grundlage seiner ureigensten "prüfenden Funktion" nimmt der Rechnungshof aber auch vermehrt jene eines Beraters wahr, um den Nutzen der einzelnen Gebarungsüberprüfung zu erhöhen und die Wirkung der öffentlichen Finanzkontrolle zu verstärken. Dies erfolgt bspw. durch Anregungen bereits im Rahmen der Prüfung vor Ort, durch die Berichterstattung zu generellen Problemen, Mitwirkung an Reformvorhaben und in Arbeitsgruppen, Begutachtungen von Gesetzesvorhaben sowie der Veröffentlichung genereller Empfehlungen und Kernaussagen.

2.2 Besteht eine "Konkurrenz" der Prüfungsmaßstäbe?

International werden Prüfungen, die im Wesentlichen den Maßstab "Ordnungsmäßigkeit/ bzw. Gesetzmäßigkeit" in den Vordergrund stellen, als "compliance audits" bezeichnet. Dagegen

---

<sup>2</sup> [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) Leitbild und Strategie

decken "performance audits" oder "value for money audits" die drei "E" ab – economy, efficiency, effectiveness.

Der Rechnungshof sieht keine "Hierarchie" in den einzelnen Maßstäben, sondern setzt sie abgestimmt auf die jeweilige Fragestellung gezielt ein. So wird bei der Überprüfung eines Vergabevorganges sicherlich der Schwerpunkt auf der Ordnungsmäßigkeit liegen, da gerade Abweichungen von den streng standardisierten Abläufen oft Anzeichen ("red flags") für auch inhaltliche Missstände sind.

Viel herausfordernder ist das Spannungsverhältnis von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (= Zielerreichung). Denn wirtschaftliches Handeln ist alleine durchaus kein Garant für die Zweckmäßigkeit einer Aktivität. Das falsche Ziel wirtschaftlich zu erreichen muss gravierender eingestuft werden als zielorientiert vielleicht noch kein optimales wirtschaftliches Vorgehen vorweisen zu können.

An gesetzlichen Zielvorgaben selbst übt der Rechnungshof keine unmittelbare Kritik, schließlich ist er selbst Organ der gesetzgebenden Körperschaften und diese Ziele sind Ausfluss der politischen Willensbildung. Unbenommen bleibt ihm aber die Wegekritik, das heißt, er überprüft die Umsetzung der Zielvorgaben, stellt die finanziellen Auswirkungen dar und zeigt konkurrenzierende Ziele auf.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist aber, dass ein Rechnungshof bei der Würdigung und Beurteilung der ihm vorliegenden Sachverhalte klar offen legt, an welchen Zielen und

Maßstäben er misst. So wird bspw. die Überprüfung eines Truppenübungsplatzes aus militärischer Sicht zu anderen Ergebnissen und Beurteilungen führen als eine Betrachtung aus dem Blickwinkel der Ökologie, der wirtschaftlichen regionalen Entwicklung oder der Verkehrswegeplanung.

Keinesfalls sollte ein Rechnungshof mangels Zielvorgaben selbst Ziele formulieren und die geprüften Organisationseinheiten dann an diesen Zielen messen. Fehlen strategische oder operationale Zielvorgaben, bleiben dem Prüfer immer noch der zwischenbetriebliche Vergleich (allenfalls sogar ein geeigneter Benchmark), internationale Standards oder wissenschaftlich fundierte Aussagen, um einen geeigneten objektiven Beurteilungsmaßstab zu finden.

### 2.3 Wozu bedarf es einer risiko-orientierten Prüfungsplanung?

Ressourcen von Rechnungshöfen sind im Verhältnis zu den Prüfungsfeldern und Prüfungsaufgaben zumeist beschränkt und müssen effektiv eingesetzt werden. Es besteht daher die Verpflichtung, bei der Prüfungsplanung jene Bereiche auszuwählen, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit (ein hohes Risiko) für unwirtschaftliches oder unzweckmäßiges Handeln besteht. Dem gleichzusetzen sind Themenstellungen, bei denen ein hoher Nutzen für die geprüfte Stelle zu erwarten ist.

Typische, mit hohem Misserfolgsrisiko verbundene Aktivitäten sind zB.:

- einmalige Großvorhaben,
- Aufgaben, für die es an Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung mangelt,

- Vorhaben, bei denen Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung auseinander fallen,
- Vorhaben in Organisationseinheiten mit mangelhaftem IKS-System.

Eine gewissenhafte Planung setzt aber auch eine gute Kenntnis über das jeweilige Prüfungsfeld und die der Prüfungszuständigkeit unterliegenden Einrichtungen voraus.

2.4 Hat Aktualität etwas mit Qualität zu tun?

Die Aktualität von Rechnungshofberichten stellt ein wesentliches Qualitätskriterium dar. Da ein qualitativ hoch stehendes Prüfungsergebnis einschließlich des vorgesehenen Parteiengehörs einen angemessenen Zeitablauf bedingt, ist es erforderlich, bereits bei der Prüfungsplanung auf absehbare Entwicklungen Rücksicht zu nehmen bzw. bei längerfristigen Vorhaben oder Programmen die Prüfung in frühen Phasen anzusetzen. So sind oft bei Bauvorhaben Umsetzungserfolge nicht so sehr in der Bauabwicklung oder Bauabrechnung zu erzielen, sondern in der vor gelagerten Phase der Bedarfsermittlung.

Schließlich kann auch eine "vorausschauende" Prüfungsplanung sich bereits abzeichnende Themenfelder mit hohem öffentlichen Interesse vorrangig behandeln, um den Entscheidungsträgern auch geeignete Entscheidungsgrundlagen oder objektive Beurteilungen von Umsetzungsschritten zu bieten. So konnten in der öffentlichen Diskussion Berichte des Rechnungshofes zum Thema Pflegegeld, zur Erreichung der Kyotoziele oder zur finanziellen Situation der Gebietskrankenkassen wertvolle Hinweise und Anregungen geben.

### 3 NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE RECHNUNGSHÖFE

#### 3.1 Verstärkter europäischer und internationaler Einfluss

Das Verwaltungshandeln wird zunehmend durch die EU-Gremien sowie europäische Normen und Vorgaben determiniert. Der Umdenkprozess, der in der öffentlichen Verwaltung stattzufinden hat, sollte von den Rechnungshöfen entsprechend begleitet und unterstützt werden. So hat sich der Rechnungshof bereits gezielt mit dem Prozess der Umsetzung von EU-Recht in Österreich auseinandergesetzt und Handlungsbedarf aufgezeigt<sup>3</sup>.

Rechnungshöfe werden sich auch zunehmend mit der Wirksamkeit von Programmen auf EU-Ebene zu befassen haben. Als Methoden bieten sich hier die vielfältigen Instrumente der Evaluation an.

Vermehrte Auswirkungen auf die nationalen Budgets haben auch internationale Übereinkommen und Verträge mit zum Teil erheblichen finanziellen Folgewirkungen. An den Beispielen Natura 2000<sup>4</sup> (Vogelschutz-Richtlinie und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) oder dem ambitionierten Kyoto-Ziel setzt sich der Rechnungshof mit den weit reichenden Verpflichtungen auseinander, die mit diesem Abkommen übernommen wurden – und alle Gebietskörperschaften in unterschiedlichem Ausmaß betreffen.

---

<sup>3</sup> Rechnungshof-Bericht Reihe BUND 2007/14

### 3.2 Weiterentwicklung des öffentlichen Haushaltswesens

Nicht zuletzt durch die Reformansätze des New Public Managements unterstützt, befinden sich die öffentlichen Haushaltssysteme und dabei insb. die Haushaltsverrechnung im Umbruch. Verrechnungsgrundsätze und Standards aus der Privatwirtschaft finden vermehrt Eingang in die öffentlichen Haushalte.

Neue Konzepte wie Globalbudgetierung, Programmbudgets und doppisches Rechnungswesen werden in unterschiedlichem Ausmaß in den Gebietskörperschaften umgesetzt und bedingen dadurch mittelbar auch eine entsprechende Anpassung der Prüfungstätigkeit an die geänderten Verhältnisse. Soweit es die Zuständigkeiten zulassen, sollten sich Rechnungshöfe aktiv mit beratender Stimme in diesen Prozess einbringen – so ist der Rechnungshof selbst in die Haushaltsrechtsreform des Bundes in unterschiedlichen Arbeitsgruppen eingebunden und entwickelt dazu auch eigene Leitvorstellungen aus der Sicht der externen Finanzkontrolle.

### 3.3 Indikatoren

Untrennbar mit dem Ziel einer wirkungs- und leistungsorientierten Budgetierung verbunden ist - neben der Formulierung eindeutiger strategischer und operativer Zielsetzungen - die Festlegung auf aussagekräftige Schlüsselindikatoren, um die angestrebten Leistungen und Wirkungen der öffentlichen Verwaltung auch messbar zu machen. Die bisher vorliegenden Diskussionspapiere

---

<sup>4</sup> Rechnungshof-Bericht Reihe STEIERMARK 2008/3

des Finanzministeriums zur Haushaltsrechtsreform enthalten den ausdrücklichen Hinweis, dass eine unabhängige Evaluierung der Wirkungs- und Leistungserfüllung ("Rechnungshof") wichtig sein wird.<sup>5</sup>

Auch auf internationaler Ebene wird der Bedeutung von Schlüsselindikatoren immer mehr Gewicht zugemessen. Als Beispiele sei auf die von der UNO aufgestellten Millennium-Entwicklungsziele (MDG)<sup>6</sup>, das System der EU-Strukturindikatoren sowie das von der OECD erstellte FactBook<sup>7</sup> hingewiesen. Die Rechnungshöfe haben diese neue Aufgabenstellung erkannt und sich am letzten Weltkongress in Mexico (2007)<sup>8</sup> mit diesem Thema ausführlich befasst. Im Mexico-Abkommen werden die Rechnungshöfe ua. ermuntert, beim Entwurf und bei der Entwicklung nationaler Schlüsselindikatoren unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit mitzuwirken sowie die Qualität, Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Indikatoren zu evaluieren.

#### 3.4 Neues Rollenverständnis der Rechnungshöfe

Während traditionell in der Vergangenheit die Ex-Post Kontrolle den Kernbereich von Rechnungshöfen bildete, hat sich zunehmend ein neues Rollenverständnis herausgebildet, welches bei den einzelnen Rechnungshöfen in unterschiedlichem Ausmaß ausgeprägt ist. Beim Weltkongress der Rechnungshöfe 2001 in Südkorea wurden für die Rechnungshöfe folgende mögliche Rollen im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen definiert:

---

<sup>5</sup> Gerhard Steger; Diskussionspapier Kernelemente im Überblick; Haushaltsrechtsreform 2. Etappe

<sup>6</sup> [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

<sup>7</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

- als Prüfer
- als Berater
- als Vorbild und
- als Innovator.

Während hinsichtlich der ersten beiden Rollen hinlänglich Übereinstimmung erzielt werden konnte, dass die Beratungsfunktion als Ausfluss der Prüfungstätigkeit den Mehrwert von Empfehlungen sicherstellt, sollte auch die Vorbildfunktion nicht aus den Augen verloren werden.

Rechnungshöfe müssen die gleichen Maßstäbe an sich selbst anlegen, an denen sie auch die geprüften Einrichtungen beurteilen. So hat der Rechnungshof - aus Anlass der aktuellen Diskussion um Verhaltensmaßstäbe im öffentlichen Dienst - bereits voriges Jahr für seine Mitarbeiter einen – aus internationalen Standards abgeleiteten - Verhaltenskodex geschaffen.<sup>9</sup>

Die Rolle als Innovator ist sicherlich jene, die die höchsten Ansprüche an Rechnungshöfe stellt und auch derzeit nur von einzelnen Rechnungshöfen bewusst wahrgenommen wird. Ist damit doch die Aufgabe verbunden, innovative Ideen und Ansätze selbst zu entwickeln und zu testen, die dann im Erfolgsfall auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden könnten.

---

<sup>8</sup> [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

<sup>9</sup> [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) Verhaltenskodex

### 3.5 Vermehrte Qualitätsansprüche

Die Leitbilder fast aller Rechnungshöfe – so auch das des Rechnungshofes in Wien - enthalten ein Bekenntnis zur Qualität ihrer Arbeit. Die Kernwerte eines Rechnungshofes wie Glaubwürdigkeit und Objektivität sind untrennbar mit der Qualität der Leistungen der Prüfer verknüpft. Daher ist es auch erforderlich, laufend die Struktur, Prozess- und Ergebnisqualität zu sichern und zu evaluieren.

Als Instrumente kommen hierfür anerkannte interne Bewertungsverfahren wie zB. das CAF-Verfahren (Common Assessment Framework) oder Beurteilungen durch außen stehende Dritte wie zB Peer Reviews oder durch Kundenbefragungen zur Anwendung. Der Rechnungshof selbst wird sich freiwillig nächstes Jahr einem Peer Review unterwerfen und auch weit reichende Kundenbefragungen sind in der Vorbereitungsphase.

Schließlich hängt aber die Qualität der Produkte eines Rechnungshofes unmittelbar von der Qualität seiner Mitarbeiter ab. Nur mit bestens qualifizierten und hoch motivierten Prüfern kann sich ein Rechnungshof den neuen Herausforderungen erfolgreich stellen. Gezielte und effiziente Personalentwicklung muss daher jedem Rechnungshof ein ernstes Anliegen sein.

Der RH hat aus diesem Grund gemeinsam mit der Wirtschaftsuniversität Wien ein Professional MBA Programm entwickelt, welches für die Absolventen eine bestmögliche Vernetzung von universitärem Wissen und praktischer Prüfungserfahrung bieten soll.

### 3.6 Wirkung der externen Kontrolle

Wenn ein Rechnungshof auch seine eigene Tätigkeit mit den Maßstäben der Effizienz und Effektivität beurteilen will, so wird er sich zwingend die Frage nach der Wirkung seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit zu stellen haben. Dieses Thema wird derzeit international intensiv diskutiert und Erfahrungen mit unterschiedlichen Vorgangsweisen ausgetauscht.

Häufigste Indikatoren für die Wirkungsmessung sind der Anteil der umgesetzten Empfehlungen, Ergebnisse aus Kundenbefragungen sowie die Medienresonanz.

## 4 SCHLUSSWORT

Wie die Umwelt befindet sich die öffentliche Finanzkontrolle in einem stetigen Veränderungs- und Entwicklungsprozess. Nach dem Motto "Stillstand ist Rückschritt" sind die Rechnungshöfe gefordert, einerseits mit den internationalen Entwicklungen im Prüfungswesen Schritt zu halten und andererseits die öffentliche Verwaltungen auf ihrem Weg zu einem effizienten und effektiven Verwaltungshandeln zu unterstützen.

Dies setzt entsprechend qualifizierte und erfahrene Prüfer voraus, die diesen Anforderungen entsprechen können sowie ein Umfeld, welches die verantwortungsvolle Tätigkeit der Rechnungshöfe unterstützt.

Nicht zuletzt sind die Rechnungshöfe auch aufgerufen, selbst mit gutem Beispiel voranzugehen und ihre eigenen Arbeitsprozesse entsprechend zu optimieren:

"we will practise what we preach to others"