

Band 114 - Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Kontrolle

Kurzfassung

Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW

Die 100. Jubiläumstagung des Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten des Österreichischen Städtebundes wurde zum Anlass genommen, das stets aktuelle Thema der öffentlichen Kontrolle nicht nur im Rückblick zu behandeln, sondern auch die Zukunftsaspekte aus der Sicht aller Institutionen im Stufenbau der Gebarungsprüfung zu behandeln.

Die Tagung fand am 12. und 13. Mai 2004 im Kunstmuseum LENTOS unter dem Motto "In Linz beginnt's" statt. Die 1. Tagung des Fachausschusses wurde vom Linzer Kontrollamtsdirektor Obersenatsrat **Dkfm. Dr. Gustav Höferer** am 13. Oktober 1951 in Linz einberufen. Die 50. Tagung fand wiederum in Linz am 10.11.1977 im Brucknerhaus statt.

Nach Dr. Höferer hatten folgende Kontrollamtsdirektoren den Vorsitz im Fachausschuss für Kontrollamtsangelegenheiten inne: Dir. Anton Woisetschläger, Wien, Dr. Friedrich Bohmann, Wien, Dir. Friedrich Hafenscher, Innsbruck, Dr. Fritz Delabro, Wien und Dr. Peter Satrapa, Wien. Die 100. Tagung wurde unter dem Vorsitz von Univ.-Doz. Dr. Friedrich Klug; Stadtrechnungshofdirektor von Linz, einberufen.

Folgende Vortragende aus allen Institutionen im Stufenbau der Prüfinstanzen Europas lieferten aus ihrer Sicht Beiträge, die nunmehr veröffentlicht werden:

- Europäischer Rechnungshof: Univ.-Prof. Dr. Hendrik Fehr, Luxemburg
- Volksanwaltschaft: Dr. Peter Kostelka, Wien
- Rechnungshof: Sektionschef Dr. Harald Ginzler, Wien
- Sektionschef i.R. Univ.-Prof. DDr. Walter Schwab, Baden bei Wien
- Landesrechnungshof: Hofrat Dir. Dr. Johann Buchner, Salzburg
- Gemeindeaufsicht: Hofrat Dr. Michael Gugler, Amt der Oö. Landesregierung, Linz
- Stadtrechnungshof: Obersenatsrat Univ.-Doz. Dr. Friedrich Klug, Linz

Alle Vortragenden betonten, dass die öffentliche Kontrolle als Hüterin der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des öffentlichen Sektors gerade in der heutigen Zeit der Globalisierung, Deregulierung und Privatisierung wichtiger denn je sei.

Ihr Nutzen im Kontext der Staatsgewalten ist evident und sollte nicht unterschätzt werden!

Die Rechnungshöfe und Kontrollämter schreiten aber auch in die Zukunft, indem sie durch das "**Portal der öffentlichen Kontrolleinrichtungen**" gehen und die **Kontrollämter-Informations-Datenbank "KID"** einrichten.

Über das neue Internet-Portal www.kontrolle.gv.at (oder kontrolle.gv.at) sind erstmals Informationen über alle öffentlichen Kontrolleinrichtungen in Österreich ohne langwierige Suchoperationen in Deutsch, Englisch und Französisch direkt abrufbar. Dadurch wird der interessierten Öffentlichkeit ein Zugang zu Prüfungsergebnissen geboten, die Einsparungspotenziale von hunderten Millionen Euro darstellen. Das Portal unterstützt überdies den Wissens- und Erfahrungsaustausch der Kontrollinstitutionen.

Der neue gemeinsame Internet-Auftritt unter der Projektleitung von Walter Dudas (Rechnungshof) vereint Informationen des Österreichischen Rechnungshofes, der Landesrechnungshöfe der Bundesländer Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg, Kärnten, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Burgenland, des Kontrollamtes der Stadt Wien und von weiteren 20 Städten.

Ebenso wie das Portal der öffentlichen Kontrolleinrichtungen ist auch die Anfang 2003 in Betrieb genommene **Kontrollämter-Informations-Datenbank (KID)** des Städtebundes (www.kontrollamt.at) unter der Projektleitung von Mag. Christian Ecker (Stadtrechnungshof Linz) eine Informationsquelle für das Fachpublikum. Die Suchfunktion wurde unter anderem durch eine Thesaurusfunktion und die Verknüpfung mit dem Portal der öffentlichen Kontrolleinrichtungen verbessert. Alle Artikel und Seitenlinks können nun per E-Mail versandt werden.

In der Kontrollämter-Informations-Datenbank sind unter anderem Informationen des Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten, Berichte und Gutachten der Kontrollinstanzen, rechtliche Informationen zu Themen wie Vergabe, Datenschutz und Gebarung, Fachliteraturhinweise sowie Arbeitshilfen, etwa Haushaltsordnungen und Kassenführungsrichtlinien zu finden.

Die dem Fachausschuss angehörenden Kontrollinstitutionen können eigenverantwortlich Informationen in die Datenbank stellen und der Öffentlichkeit zugänglich machen. Ein durch Passwörter und verschlüsselte Datenübertragung geschützter vertraulicher Bereich der Datenbank dient als interne Kommunikationsplattform.

Der direkte Weg zum **Linzer Stadtrechnungshof** ist die Internetadresse www.stadtrechnungshof.linz.at. Aufgabe, Geschichte und MitarbeiterInnen der Kontrollinstanz sind dort ebenso zu finden wie die Jahresberichte ab 1999. Die vom Stadtrechnungshof herausgegebenen neuesten Bände der **IKW-Schriftenreihe "Kommunale Forschung in Österreich"** können im Online-Shop der Stadt Linz elektronisch bestellt werden.

Der Wissensschatz der Rechnungshöfe und Kontrollämter findet sich nicht nur in den neuen Medien, sondern in der seit der 1. Tagung wie ein "Schatz" gehüteten Sammlung aller im Fachausschuss gehaltenen und angeregt diskutierten Referate, die im Stadtrechnungshof Linz aufbewahrt werden.

An den Tagungen des Fachausschusses nahmen nicht nur Vertreter der städtischen Kontrollämter, sondern auch Mitarbeiter des Rechnungshofes, der Landesrechnungshöfe und wissenschaftlicher Institutionen, wie das KDZ Wien, teil.

Auf den Tagesordnungen finden sich "Dauerbrenner", wie die Geschäftsordnung für Kontrollämter sowie die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Fragen des Vergabewesens, der Baukontrolle, der EDV-Prüfung, der zeitnahen und begleitenden Kontrolle, des Betriebsvergleichs (neuerdings: "Benchmarking"), der Prüfung des Gesundheits-, Sozial-, Krankenhaus- und Kulturwesens wurden behandelt; hinzu kommen in neuerer Zeit Problemstellungen der Ausgliederung, Privatisierung, des Leitbildes und des Kontrakt- und Produktmanagements.

Der "legendäre" Kontrollamtsdirektor von Wiener Neustadt **Senatsrat Dkfm. Dr. Karl Saindl** wies bereits anlässlich der Tagung am 1.4.1971 in Linz auf die Notwendigkeit einer Reform des Haushaltswesens in Richtung des Einsatzes als strategisches Planungs- und Führungsinstrument hin. Das Budget muss nämlich mehr sein als "die Kunst vorauszusehen, was man mit dem Geld machen wird, das schon längst ausgegeben ist" (Edgar Faure, französischer Ministerpräsident, 1908 – 1988).

Die weisen Worte Joseph Ben Akibas (50 - 137 n. Chr.) "alles ist schon einmal dagewesen" finden ihre eindrucksvolle Bestätigung, da der Fachausschuss bereits am 26.9.1957 in Innsbruck Betriebsvergleiche und Kennzahlenanalysen ("Benchmarking") angeregt hat und weil anlässlich der Tagung des Fachausschusses am 14. und 15.2.1957 in Linz die Ergänzung der Verwaltungskameralistik durch eine Kostenrechnung durch **Obersenatsrat Dkfm. Dr. Gustav Höferer** vorgeschlagen und mit Rundschreiben des Österreichischen Städtebundes vom 14.3.1958 allen Mitgliedsgemeinden empfohlen wurde und dies Jahrzehnte vor dem "Controlling- und NPM-Boom"!

Neben den zahlreichen Referaten, Stellungnahmen und Gutachten wurden vom Fachausschuss für Kontrollamtsangelegenheiten **folgende Resolutionen verabschiedet**, deren **Wortlaut sich im Anhang** zum vorliegenden Band findet:

- 93. Sitzung in Wiener Neustadt am 19.10.2000: "**Vereinheitlichung des Vergaberechts**"
- 95. Sitzung in Graz am 11.10.2001: "**Kontrolle zahlt sich aus und nützt uns allen**"
- 100. Sitzung in Linz am 12.5.2004: "**Positionspapier an den Österreich-Konvent**"

Anlässlich der 50. Tagung des Fachausschusses am 10.11.1977 in Linz stellte der langjährige Kontrollamtsdirektor von Klagenfurt **Senatsrat Gerhard Mostecky** fest, dass durch das positive und intensive Arbeitsklima nicht nur wertvolle Anregungen zur Lösung der vielen Fachprobleme gegeben wurden, sondern dass es zu einem regen Gedankenaustausch durch persönliche Kontaktpflege gekommen ist, wobei dem Bedürfnis nach Kommunikation bestens entsprochen wurde. Der Nutzen der Fachtagungen übersteigt ein Vielfaches der Kosten, was übrigens für die gesamte öffentliche Kontrolltätigkeit gilt. Eine Kosten-/Nutzenrelation von 1 : 4 bis 1 : 8 ist ein durchaus realistischer Wert.

Den Vorträgen, die anlässlich der Jubiläumstagung gehalten wurden, sei ein Beitrag von **Rechnungshofpräsident Dr. Franz Fiedler** zum Thema:

"15 Jahre Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund in der Österreichischen Verfassung"

vorangestellt, dem grundlegende Aussagen über die verfassungsrechtliche Verankerung des Städte- und Gemeindebundes zu entnehmen sind. In profunder Weise werden die Auswirkungen der Verfassungsnovelle 1988 in den Beziehungen des Rechnungshofes zu den Gemeinden dargestellt. Den Ausführungen ist u.a. zu entnehmen, dass durch die im Jahre 1994 beschlossene Abschaffung der Funktion des Vizepräsidenten der öffentlichen Kontrolle kein guter Dienst erwiesen wurde. Die unterschiedliche Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes für Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern und Kommunen mit weniger Einwohnern erscheint sachlich nicht gerechtfertigt, zumal der in gebarungsmäßiger Hinsicht zuständigen Gemeindeaufsicht die unabhängige Stellung fehlt. Der Mangel an umfassender Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes wirkt sich seit dem Beitritt Österreichs zur EU im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung nachteilig aus.

Im vorliegenden IKW-Band Nr. 114 werden alle Vorträge, die anlässlich der 100. Tagung des Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten in Linz gehalten wurden, in ihren originalen Langfassungen präsentiert, die sich mit dem "ewig jungen" Thema: "**Gegenwart und Zukunft der öffentlichen Kontrolle**" befassen. Für den eiligen Leser werden die einzelnen Beiträge in Kurzfassung wie folgt vorgestellt:

Vortrag Nr. 1

Volksanwalt Dr. Peter Kostelka
(Volksanwaltschaft, Wien)

Eine bessere Verwaltung durch mehr Kontrolle

Ein moderner Rechts- und Leistungsstaat zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass die Kontrolle der Verwaltung zumindest auf vier Ebenen erfolgt, nämlich der rechtsstaatlichen, der verwaltungsinternen, der politischen und der ex post Kontrolle durch den Rechnungshof und die Volksanwaltschaft. In jedem dieser Bereiche wird die Frage zu stellen sein, inwieweit diese Kontrollen auch dem Bürger zugänglich sind. Mehr Effizienz in der Verwaltung wird nur erreichbar sein, wenn diese Kontrollen ständig ausgebaut und verfeinert und nicht aus Kosten- oder anderen Gründen reduziert werden. Der Konvent hat hiezu erste und zaghafte Schritte gesetzt. Kontrolle ist ein Zeichen demokratischer Reife (siehe auch "Positionspapier an den Österreich-Konvent").

Vortrag Nr. 2

Univ.-Prof. Dr. Hendrik Fehr
(Europäischer Rechnungshof, Luxemburg)

Herausforderungen an die Rechnungshöfe im Lichte neuerer Entwicklungen der öffentlichen Verwaltung - Beispiele aus dem Europäischen Rechnungshof

Die öffentlichen Kontrollinstitutionen auf allen Ebenen stehen vor bedeutenden Herausforderungen. Veränderungen in der Verwaltung, der öffentlichen Rechnungslegung (von der Kameralistik zur doppelten Buchführung), die Entwicklung neuer Prüfungsmethoden und -instrumente, sowie die Erwartungshaltungen der Steuerzahler und der Öffentlichkeit müssen Auswirkungen auf die Arbeit der Prüfungsinstanzen haben. Der Referent vertieft diese veränderten Rahmenbedingungen und zeigt Ansätze auf, wie der Europäische Rechnungshof diesen begegnet.

Vortrag Nr. 3

Sektionschef Dr. Harald Ginzel
(Rechnungshof, Wien)

Gegenwart und Zukunft der öffentlichen Kontrolle aus der Sicht des Rechnungshofes

Die öffentliche Kontrolle ist allein aufgrund des Umfangs der öffentlichen Gebarungen im Verhältnis zum BIP unverzichtbar. Der Rechnungshof stellt aufgrund seiner langjährigen Tradition und Erfahrung einen Eckpfeiler im Gefüge der öffentlichen Kontrolle dar. Anhand der Parameter Struktur, Personal, rechtliche Grundlagen und Prüfungsphilosophie werden der Ist-Stand und die voraussichtlichen zukünftigen Entwicklungen skizziert. Der Rechnungshof empfiehlt die Einrichtung eines Kontrollamtes in Gemeinden ab ca. 20.000 Einwohnern. Gemeinden unter 20.000 Einwohnern kann der Rechnungshof nur auf Ersuchen der Landesregierung prüfen. Ob dieses "Kontrolldefizit" durch Landesrechnungshöfe oder die Gemeindeaufsicht ausgeglichen werden soll, ist eine offene Frage (siehe auch Vortrag Nr. 5 Hofrat Dr. Johann Buchner und Nr. 8 Hofrat Dr. Michael Gugler).

Vortrag Nr. 4

Sektionschef iR Univ.-Prof. DDr. Walter Schwab
(Baden bei Wien)

Eine dynamische Verwaltung braucht eine dynamische Finanzkontrolle

Auch wenn durch Flexibilisierungsschritte und die teilweise Einführung von Globalbudgets sowie durch Ausgliederungen und Sonderfinanzierungen die Handlungsspielräume für die Haushaltsführung erweitert werden, bedarf es einer gewissenhaften und sachkundigen öffentlichen Finanzkontrolle, um den Grad der Zielerreichung festzustellen. Die Bürger sind legitimiert, einen fairen Gegenwert ihrer Steuerleistung in öffentlichen Gütern und Diensten zur Verfügung gestellt zu erhalten.

Vortrag Nr. 5

Landesrechnungshofdirektor Hofrat Dr. Johann Buchner
(Landesrechnungshof Salzburg)

Kontrolldefizit bei Gemeinden

99 % der österreichischen Gemeinden ohne externe Kontrolle!

Mit den auf Landesebene eingerichteten Rechnungshöfen befasst sich der Salzburger Landesrechnungshofdirektor Hans Buchner in seinem Vortrag bei der 100. Tagung des vom Städtebund eingerichteten Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten. Von Wien abgesehen sind in den anderen acht Bundesländern eigene Landesrechnungshöfe eingerichtet. Die **Landesrechnungshöfe** sind Organe des jeweiligen Landtages und von der Landesregierung unabhängig.

Ein arges Kontrolldefizit stellt Buchner bei den 2.359 österreichischen Gemeinden fest. Von diesen Gemeinden unterliegen lediglich 24 (d.s. 1 vH) der laufenden Kontrolle durch den Rechnungshof. Es sind dies die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern. Bei den übrigen Gemeinden kann der (Bundes)Rechnungshof nur auf begründetes Ersuchen der jeweiligen Landesregierung tätig werden. Den Landesrechnungshöfen ist ein Zugriff auf die Prüfung der Gemeinden als Landtagsorgan überhaupt verwehrt. Lediglich in den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Salzburg kann der Landesrechnungshof im Auftrag der Landesregierung ein Gutachten über die Gebarung einer Gemeinde erstatten. In diesem Fall wird der Landesrechnungshof allerdings nicht als unabhängiges

Landtagsorgan tätig; folglich sind diese Gutachten für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Der Salzburger Landesrechnungshof regt an, den Landtagen die Möglichkeit einzuräumen, die Prüfungszuständigkeit der Landesrechnungshöfe auf Gemeinden auszuweiten.

Vortrag Nr. 6

Walter Dudas (Rechnungshof, Wien) und
Leopold Brix (Kontrollamt Wien)

Portal – Öffentliche Kontrolle in Österreich

Seit Mitte Mai 2004 steht der interessierten Öffentlichkeit erstmalig ein Internet-Portal unter der Adresse www.kontrolle.gv.at (neues Fenster) bzw. kontrolle.gv.at (neues Fenster) zur Verfügung mit der sämtliche öffentlichen Kontrolleinrichtungen in Österreich direkt ansprechbar sowie deren veröffentlichten Leistungen ohne langwierige Suchoperationen abrufbar sind. Dadurch wird sowohl der Wissens- und Erfahrungsaustausch der Kontrollinstitutionen unterstützt als auch allen Bürgerinnen und Bürgern ein Zugang zu den Prüfungsergebnissen, die Einsparungspotentiale von hunderten Millionen Euro darstellen, eröffnet.

Vortrag Nr. 7

Dipl.Ing. Dr. Gerd Stöckl (Stadtrechnungshof Graz) und
Mag. Christian Ecker (Stadtrechnungshof Linz)

Öffentliche Kontrolle vom Abakus ins Internet Kontrollämter-Informations-Datenbank

Mit der Kontrollämter-Informations-Datenbank (KID) des Städtebundes unter der Projektleitung von Mag. Christian Ecker (Stadtrechnungshof Linz) wurde für die Mitglieder des Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten, aber auch für die interessierte Öffentlichkeit, im Internet unter www.kontrollamt.at (neues Fenster) die Möglichkeit geschaffen, schnell und einfach zu prüfungsspezifischen Unterlagen (veröffentlichte Kontrollberichte, Tagungsinformationen und -vorträge, Seminarankündigungen, Literaturempfehlungen, Publikationen und Rechtsinformationen) mittels Suchmaschine zu gelangen.

Jedes Fachausschussmitglied hat auch selbst die Möglichkeit in einem abgesicherten Zugang diese einfach zu bedienende Datenbank eigenverantwortlich zu befüllen und Inhalte der breiten Öffentlichkeit in Minutenschnelle zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus wurde für Mitglieder des Fachausschusses für Kontrollamtsangelegenheiten als Kommunikationsplattform noch ein vertraulicher Bereich in der Kontrollämter- Informations-Datenbank (KID) geschaffen. An der Weiterentwicklung und Verbesserung dieser Datenbank wird in Zusammenarbeit mit dem Städtebund laufend gearbeitet.

Vortrag Nr. 8

Hofrat Dr. Michael Gugler

(Amt der oberösterreichischen Landesregierung)

Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Kontrolle

aus der Sicht der Gemeindeaufsichtsbehörde des Landes Oberösterreich

Hofrat Dr. Gugler geht auf den gesetzlichen Rahmen der Aufsichtsbehörde ein und stellt in der Folge die organisatorische Neuregelung der Gebarungsprüfungen im Land Oberösterreich dar. Ziel der Aufsicht ist die Kontrolle der Zweckmäßigkeit der Verwaltung in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde. Die Gebarungsprüfungen werden von der Abteilung Gemeinden als Aufsichtsbehörde mit einer eigenen Prüfgruppe und den Prüfern in den Bezirkshauptmannschaften wahrgenommen, wobei eine verstärkte Ausrichtung auf die wirtschaftliche Betrachtungsweise erfolgt. Der Umsetzungsgrad ist sehr hoch, weil die Aufsichtsbehörde Möglichkeiten der direkten Einflussnahme hat (Genehmigungspflichten).

Vortrag Nr. 9

Obersenatsrat Univ.-Doz. Dr. Friedrich Klug

(Stadtrechnungshof Linz)

Prüfungsansätze im NPM – Hauptelemente wirksamer Prüfberichte

Die öffentliche Kontrolle und das NPM müssen von den Wohlfahrtszielen als Ausgangspunkt ihrer Prüftätigkeit bzw. bei der Gestaltung des NPM-Instrumentariums ausgehen. Zwischen Budget, Ressourceneinsatz, Output und Verwaltungsorganisation sollte Konsistenz bestehen.

Wegen der Wirkungsorientierung stehen die Kunden und Mitarbeiter/innen im Vordergrund der Betrachtung und besteht die Kunst der Verwaltungsführung in einem effizienten Produkt- und Kontraktmanagement.

Bei der Prüftätigkeit und Gestaltung der Prüfberichte ist auf die neuen Aspekte des NPM einzugehen. Fragen, wie "make or buy", "Gewährleisten statt Leisten", der Ausgliederung und Privatisierung sind einer kritischen Analyse zu unterziehen. Das NPM-Instrumentarium erweist sich dabei als brauchbarer Datengenerator und Datenlieferant.

Die Privatisierung der öffentlichen Kontrolle wird äußerst skeptisch beurteilt.

Der Herausgeber hofft, dass die Kurzfassungen im geneigten Leser das Interesse wecken, die einzelnen Beiträge auch im Detail zu studieren zur Förderung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des öffentlichen Sektors und zum Nutzen des öffentlichen Kontrollwesens.