



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Wirkungsanalyse des Rechnungshofes“

Verfasserin

Vyara Czerny

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
(Mag.rer.soc.oec.)

Wien, im Juni 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung:
Betreuer:

A 140
Diplomstudium Volkswirtschaft
Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Wolfgang Weigel

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	i
Abstract	v
Tabellenverzeichnis	vii
Abbildungsverzeichnis	ix
Abkürzungsverzeichnis	xi
Danksagung	xiii
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung, Ziele und Aufbau	1
2 Der Rechnungshof	3
2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung	3
2.2 Stellung und Unabhängigkeit des Rechnungshofes	4
2.3 Organe	6
2.3.1 Präsident	6
2.3.2 Beamte und Hilfskräfte	8
2.4 Organisation	10
2.4.1 Gliederung	10
2.4.2 Prüfungsorganisation	12
2.5 Leistungsbereich	15
2.5.1 Gebietskörperschaften	15
2.5.2 Wirtschaftliche Unternehmungen	16
2.5.3 Zusätzliche Aufgaben	19
2.6 Beratung	23
2.7 Mitteilungspflicht	24

2.8	Berichtswesen	25
2.8.1	Jahrestätigkeitsberichte.....	25
2.8.2	Wahrnehmungsberichte	26
2.8.3	Sonderberichte	27
2.9	Parlamentarische Behandlung.....	27
2.10	Veröffentlichung	28
3	Prüfungsziele.....	30
3.1	Bezugsrahmen.....	30
3.2	Ziffernmäßige Richtigkeit und Übereinstimmung mit den Bestehenden Vorschriften	34
3.2.1	Ziffernmäßige Richtigkeit.....	34
3.2.2	Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften.....	35
3.2.3	Bedeutung in der Praxis	36
3.3	Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit	37
3.3.1	Sparsamkeit	39
3.3.2	Zweckmäßigkeit	41
3.3.3	Bedeutung in der Praxis	43
3.4	Wirtschaftlichkeit.....	43
3.4.1	Bedeutung in der Praxis	47
3.5	Erweiterung der Finanzkontrolle durch Effizienz- und Wirkungskriterien	47
3.6	Prüfungs- bzw. Zielkonflikte	51
4	Wirkungskonzepte und Wirkungsstrategien	54
4.1	Kontrollzeitpunkte und die Wirkungsstufen	54
4.2	Präventiver Wirkungsmechanismus.....	57
4.2.1	Vorwirkung	57
4.2.2	Wirksamkeit der Massenmedien und der Öffentlichkeit.....	57

4.2.2.1	Massenmedien.....	58
4.2.2.2	Öffentlichkeit	61
4.2.3	Selbstdarstellung.....	62
4.2.4	Darstellung nach außen und externe Aktivität	63
4.3	Wirkungen der Prüfungen	67
4.3.1	Dimensionen der Prüfungswirkung.....	67
4.3.2	Das Prüfungsverfahren und das Konzept der Wirkungsstufen	68
4.3.3	Berichterstattung	70
4.3.4	Umsetzung der Empfehlungen und das Wirkungskonzept.....	71
4.3.4.1	Konsequenzen und Sanktionsmechanismen	71
4.3.4.2	Leistungsnachweise	76
4.3.4.2.1	Kenndaten	77
4.3.5	Nachfrageverfahren und Follow-up-Überprüfung	78
4.3.6	Stichprobenprüfungen	78
4.3.7	Peer – Review	78
4.3.7.1	Prüfungserwartungen und -ablauf	80
4.3.7.2	Was bewirkt dieses Instrument?	80
5	Rechnungshof in Zahlen und Fakten.....	82
5.1	Aufarbeitung	82
5.2	Berichterstattung.....	84
5.3	Anzahl und Umfang der Prüfungen.....	86
5.3.1	Schwerpunktprüfungen	86
5.3.2	Querschnittsprüfungen	88
5.3.3	Initiativprüfungen und Sonderprüfungen	89
5.3.4	Nachfrageverfahren und Follow-up-Überprüfungen	90
5.3.5	Stichprobenprüfungen	91

5.4	Umsetzung der Empfehlungen	92
5.5	Beratungsleistungen	97
5.5.1	Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen	97
5.5.2	Generelle Empfehlungen.....	98
5.5.3	Einsparungs- und Verbesserungspotenzial im Bezug auf die Verwaltungsreform.....	99
5.6	Medienresonanz	104
5.7	Website des Rechnungshofes	105
6	Zusammenfassung	107
7	Literaturverzeichnis	111
8	Curriculum Vitae	117

ABSTRACT

Der Rechnungshof gehört zu den öffentlichen Einrichtungen, deren Bedeutung für die Allgemeinheit relativ im Dunkel bleibt. Auf Grundlage seiner gesetzlichen Gegebenheit und Zuständigkeit soll aus der Sicht der Ökonomie geklärt werden, welche öffentlichen Wirkungen er mit sich bringt und wie er diese erreicht. Da der RH formell keine Durchsetzungs- bzw. Sanktionsmöglichkeit besitzt, ist er auf präventive Wirkungsmechanismen angewiesen, darunter fällt auch die Meinung der Öffentlichkeit. Daher ist es für ihn wichtig seine Kontrollleistungen und der daraus resultierende Mehrwert im öffentlichen Bewusstsein noch transparenter zu machen.

Hinzu wird die Gesamtwirksamkeit des Rechnungshofs analysiert. Durch eine Analyse der Berichterstattung wurden anhand von Kenndaten die erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen dargestellt. Insbesondere wurde das Potenzial des RH im Bezug auf die Verwaltungsreform betont, da das Thema großes öffentliches Interesse nach sich zieht. In dieser Hinsicht bleibt die Frage, scheitert die Umsetzung der Verwaltungsreform am mangelnden politischen Willen, noch offen.

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1 Organigramm des Rechnungshofes Österreichs.....	11
Tab. 2 Anzahl der Prüfungsberichte – Bund	84
Tab. 3 Anzahl der Prüfungsberichte Landtage und Gemeinden	85
Tab. 4 Berichterstattung der allgemeinen Vertretungskörpern von Bund, Ländern und Gemeinden, zusammengefasst	86
Tab. 5 Anzahl der Schwerpunktprüfungen.....	87
Tab. 6 Anzahl der Querschnittsprüfungen	88
Tab. 7 Anzahl der Initiativ- und Sonderprüfungen	89
Tab. 8 Gesamtanzahl der durchgeführten Prüfungen.....	91
Tab. 9 Anzahl der Stichprobenprüfungen	92
Tab. 10 Häufigkeitsverteilung der Empfehlungen nach Umsetzungsgrad	96
Tab. 11 Anzahl der Begutachtungen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen	98
Tab. 12 Zielsetzungsordnung der Vorschläge des RH	100

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1 Anzahl der Follow-up-Überprüfungen.....	90
Abb. 2 Umsetzungsgrad der Empfehlungen aus dem Jahr 2007	93
Abb. 3 Umsetzungsgrad der Empfehlungen aus dem Jahr 2008	94
Abb. 4 Umsetzungsgrad der Empfehlungen für Jahr 2009	95
Abb. 5 Prozentuelle Verteilung der Empfehlungen nach Umsetzungsgrad	96
Abb. 6 Nachfrageverfahren zur ersten Etappe der Verwaltungsreform	101
Abb. 7 Verteilung der Meldungen in den Printmedien	104
Abb. 8 Zugriffe auf der Website des RH	106

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Abschnitt
Art.	Artikel
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRH	Deutscher Bundesrechnungshof
BV-G	Bundesverfassungsgesetz
ERH	Europäischer Rechnungshof
GO-NR	Geschäftsordnung des Nationalrates
GO-RH	Geschäftsordnung des Rechnungshofes
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
usw.	und so weiter
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden)
LB	Leistungsbericht
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
ÖBB	Österreichische Bundesbahn
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
S.	Seite
sog.	sogenannte
vgl.	vergleich
z.B.	zum Beispiel

DANKSAGUNG

An dieser Stelle ist es Zeit Danke zu sagen und zwar an allen, welche mir den akademischen Werdegang ermöglicht haben. Zuallererst geht mein bester Dank für die Geduld und Freiräume an meinen lieben Mann Philipp und meinen kleinen Sohn Maximilian, der oft auf meine Anwesenheit verzichten musste. Ohne eurer Verständnis und moralische Unterstützung wäre ich niemals fertig geworden. Außerdem möchte ich mich herzlich bei meinen Eltern und Schwiegereltern bedanken, die mir immer hilfreich zur Seite standen.

Ganz besonderen Dank gilt meinem Betreuer Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Wolfgang Weigel, der bei der Erstellung dieser Diplomarbeit mich mit Anregungen und wertvollen Diskussionen tatkräftig unterstützt hat.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung, Ziele und Aufbau

Der Rechnungshof (RH), der mit der öffentlichen Finanzkontrolle betraut ist, gehört zu den öffentlichen Einrichtungen, die geringe Aufmerksamkeit der Bürger auf sich zieht. Auch durch die Massenmedien werden nur einige wenige Ergebnisse seiner Tätigkeit vermittelt.

Der RH ist meistens mit der Vorstellung eines „Wirtschaftsprüfers der Nation“ verbunden, ohne sich jedoch genau bewusst zu sein, welche Wirkungen er für die Allgemeinheit mit sich bringt. Seine Leistungen werden oftmals durch das Medienecho und parlamentarischen Opposition in spektakulären Fällen bürokratischer Willkür und Ineffizienz verwickelt. So wurde ein verzerrtes mit „Skandalen“ korreliertes Erscheinungsbild in dem Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert. Diese sensibilisierte Wahrnehmung ist dem RH in den vergangenen Jahren gelungen abzuwenden und zugleich ein positives Image als unabhängige Kontrollinstanz aufzubauen. Die Fragen zu seinem öffentlichen Wirken haben künftig mit einem höheren Bekanntheitsgrad immer größere Bedeutung gewonnen.

Die vorliegende Diplomarbeit soll versuchen, eine Wirkungsschau der Tätigkeit des Rechnungshofes im Zeitraum 2005 - 2009 zu erfassen und einen objektiven Einblick über das Wirkungserbringen des RH im öffentlichen Bewusstsein zu gewinnen. Dabei erfolgt eine systematische Aufarbeitung der Leistungsberichte nach unterschiedlichen Gesichtspunkten.

Als fundierte Basis dieser Einarbeitung dient der einleitenden Teil, in dem die Einordnung des RH im Staatsgefüge, seine Organisation und Prüfungsgegenstände erläutert werden. Dazu werden in einem eigenen Kapitel die Prüfungsziele bzw. Kontrollmaßstäbe des RH vorgestellt und in ihrem grundlegenden Charakter sowie in ihrer praktischen Umsetzung untersucht.

Das nachfolgende Kapitel über Wirkungskonzepte und -strategien rundet die Darstellung ab. Hierbei werden die Wirkungsmechanismen und Wirkungsabläufe der RH-Kontrolle mittels deren Wirkungsinstrumente im Stufenkonzept rekonstruiert. Im

Bezug auf die nachfolgende empirische Analyse werden weiterhin die Kennzahlen seiner Leistungs- und Wirkungsevaluierung eingeleitet.

Der Kern dieser Arbeit bildet die detaillierte Untersuchung der Leistungsberichte in den letzten fünf Jahren. Dabei erfolgt eine systematische Aufarbeitung der Leistungsberichte nach den eingeleiteten Leistungs- und Wirkungsindikatoren. Sie werden im Einzelnen sowohl im Textteil behandelt als auch in tabellarischen Übersichten dargestellt. Dabei wird versucht eine Bilanz über die aus der Tätigkeit des RH resultierten Wirkungen zu ziehen.

Abschließend erfolgt dann eine Zusammenfassung.

2 Der Rechnungshof

Im nun folgenden Kapitel wird der Rechnungshof (RH) vorgestellt. Nach der Beleuchtung der Gesetzesgebundenheit des RH werden seine Einbettung im Staatsgefüge, die Abgrenzung von den anderen Kontrollorganen, sowie seine Organisation und auf ihn zu kommenden Funktionen und Aufgaben erläutert.

2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung

Das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) widmet der Rechnungs- und Gebärungskontrolle ein eigenes Hauptstück (VI Hauptstück des B-VG) und befasst sich darin mit der Stellung, Organisation, Unabhängigkeit und den Aufgaben des österreichischen Bundes- Rechnungshofes. Laut Art. 121 Abs.1 B-VG ist er zur Überprüfung der finanziellen wirksamen Tätigkeit sog. Gebärung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger, einberufen. Das B-VG hat damit den Rechnungshof als gemeinsame oberste Einrichtung der Finanzkontrolle verfassungsgesetzlich festgelegt und den Rahmen seiner Kontrolltätigkeit geschaffen, wobei dem Gesetzgeber lediglich dessen Gestaltung überlassen ist.¹ Da ein großer Teil der Bestimmungen dieses Hauptstückes das anwendbare Recht darstellt, besteht für einiges davon gar kein Konkretisierungsbedarf durch ihn.² Außerdem grenzt Art. 128 B-VG die Befugnis des Gesetzgebers, näheren Bestimmungen über die Einrichtung und Tätigkeit des RH zu treffen, ein.³ Dem gibt Art. 128 B-VG nur eingeschränkte Vollmacht, die näheren Ausführungen über die Einrichtung und Tätigkeit des RH zu treffen. Diese werden vor allem im Rechnungshofgesetz (RHG) und durch das Bundesgesetz getroffen sowie in weiteren Gesetzen geregelt.⁴

¹ Hengstschläger (1982), RH S. 66

² Hengstschläger (1982), RH S. 66

³ Hengstschläger (1982), RH S. 67

⁴ RH Rechtsgrundlagen

In den einzelnen Bundesländern gibt es eigene Landesrechnungshöfe, die zusätzlich zum Rechnungshof die Gebarung im jeweiligen Land prüfen. Sie werden aber in der vorliegenden Arbeit außer Betracht bleiben.

2.2 Stellung und Unabhängigkeit des Rechnungshofes

Sowohl in eine terminologische als auch in eine systematische Betrachtung des B-VG kann der RH dem Anspruch einer zusätzlichen Staatsgewalt nicht genügen. Auch das RHG betont nicht ausdrücklich seine Zuordnung im Staatsgefüge. Nach Art. 122 Abs.1 B-VG untersteht der RH direkt dem Nationalrat und damit ist er organisatorisch ein Organ des Bundes. Ferner normiert dieser Artikel, dass der RH im Bereich der Bundesgebarung funktionell sowohl ein Organ des Nationalrates als auch ein Organ der Landtage ist, je nachdem, ob er die Gebarung des Bundes oder eines Landes prüft. Somit ist seine Organstellung unmissverständlich definiert. Der Verfassungsgesetzgeber legt weiter fest, dass die Rechnungs- und Gebarungskontrolle nicht zur Gerichtsbarkeit oder Verwaltungstätigkeit gehören.⁵ Der Rechnungshof ist nämlich nicht nur kein Gericht im Sinne des B-VG (III. Hauptstücks, Abs. B), sondern auch nicht mit den richterlichen Garantien ausgestaltet, weil er keine Erkenntnisse erlässt oder Urteile fällt.⁶ Er erstellt nur die Gutachten über die Übereinstimmung der Gebarung mit den vom Gesetzgeber festgelegten Prüfungskriterien.⁷ Materiell gesehen, laut *Hengstschläger*, stellt die Kontrolltätigkeit des RH kein Gesetzgebungsakt dar, sondern inhaltlich eine Vollziehung, weil „für die Zuordnung staatlichen Handelns zu einer der drei Staatsgewalten primär organisatorische Kriterien bestimmend sind.“⁸ Aufgrund dieser organisatorischen Zuordnung zu den gesetzgebenden Organen zählt die Kontrolltätigkeit, abgesehen von ihrem Inhalt zur gesetzgebenden Gewalt, zur

⁵ Fiedler (1994), Funktion S. 6

⁶ Nach Art. 83 B-VG gilt diese Garantie „weder für den Präsident, der vom Nationalrat jederzeit abberufen werden kann, noch für die Bediensteten des RH, da der RH monokratisch organisiert ist“; vgl. Hengstschläger (1982), RH S. 55

⁷ Hengstschläger (1982), RH S. 55

⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 56

Legislative.⁹ Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass dem RH eine Reihe von Verwaltungsaufgaben übertragen sind oder an solchen mitwirkt.¹⁰

Der RH kann nur erfolgreich Finanzkontrolle ausüben, wenn seine Unabhängigkeit garantiert ist. Deshalb ist seine Stellung seit über neunzig Jahren im B-VG verankert. Art 122. Abs. 2 B-VG erklärt ausdrücklich die Unabhängigkeit des RH gegenüber Bundes- und Landesregierung und betont, dass er nur den gesetzlichen Bestimmungen unterworfen ist, demnach unterliegen seine Organe keinen Weisungen, auch nicht von der Exekutive. Somit sollen sämtliche Einflüsse von der überprüften Stellen und der Regierung im Voraus ausgeschlossen werden.¹¹

Die Unabhängigkeit betrifft das ganze Prüfungsfeld des RH, also die Gegenstände, den Zeitpunkt und Ablauf, die angewendete Technik und Methodik und sogar den Inhalt der Prüfungsergebnisse und ihre Publizität.¹² In seiner strategischen Orientierung folgt der RH der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, welche eine rechtlich abgesicherte Unabhängigkeit der Einrichtung, Aufgaben und Finanzierung der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) verlangt.¹³

Nach Moser prägt die Unabhängigkeit des RH sein Selbstverständnis.¹⁴ Der RH versteht sich als bedingungsloses Kontrollorgan, als „Anwalt der Steuerzahler“, als „Berater der Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung“, als „finanzielles Gewissen“, als „Aufdecker von Missständen“, als „Vorbild für andere“ und „Wegbereiter für Innovationen“.¹⁵

⁹ Hengstschläger (1982), RH S. 56

¹⁰ Fiedler (1994), Funktion S. 6

¹¹ Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S. 32

¹² Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S. 32

¹³ RH Strategie, S. 13

¹⁴ Moser (2005), S. 101

¹⁵ Moser (2005), S. 101

2.3 Organe

2.3.1 Präsident

An der Spitze des RH steht der Rechnungshofpräsident. Gemäß Art. 122 Abs. 4 B-VG wird er vom Nationalrat auf Vorschlag des Hauptausschusses für eine einmalige Funktionsperiode von zwölf Jahren gewählt. Die lange Amtszeit soll vorab die Unabhängigkeit der Rechnungshofspitze und somit seines Amtes stärken.¹⁶

Die Bestellung vom Nationalrat hat zur Folge, dass der RH an die einfache parlamentarische Mehrheit gebunden ist, was zu einer gewissen Abhängigkeit des Prüfers vom Geprüften führt.¹⁷ Außerdem beschließt der Nationalrat den Stellenplan des RH, womit eine personelle Abhängigkeit besteht, und bestimmt durch die Budgetierung seines Sachaufwandes wiederum dessen finanzielle Ausstattung.¹⁸

Die Bundesregierung hat keinen direkten Einfluss auf die Wahl des Rechnungshofpräsidenten, jedoch kann es zu einer potentiellen Einflussnahme über die Stimmenmehrheit der Regierungsfractionen kommen, da die einfache Parlamentsmehrheit die Regierung stellt.¹⁹ Die mögliche indirekte Einflussnahme auf den Rechnungshof durch die Interesseneinheit von der Mehrheitspartei und letztendlich von der Regierung führen zumindest auf Bundesebene zu dem Paradoxon, das der Geprüfte seine Prüfer selbst bestimmt.²⁰

Bedenklich ist aber in politischer Hinsicht der Entlassungsvorgang dieses Funktionärs. Durch ein politisches Votum - einfacher Mehrheitsbeschluss des Nationalrates, kann gemäß Art. 123 Abs. 2 B-VG der Rechnungshofpräsident jederzeit abberufen werden, wobei für die Beschlussfassung keine gesetzlichen Normen vorgesehen sind. Die Abberufung ist weder durch das B-VG an besondere Bedingungen geknüpft noch sind die Exekutive und Judikative an ihrem

¹⁶ Haller (2000), S. 39

¹⁷ Hengstschläger (1982), RH S. 60

¹⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 61

¹⁹ Fey (1997), S.92

²⁰ Andreae/Mitteregger (1984), S.154

Verfahrensablauf in der einen oder anderen Form beteiligt.²¹ Obwohl die Unabhängigkeit des RH von der Bundesregierung durch das B-VG ausdrücklich garantiert ist, sind die Bestellung vom Nationalrat und die jederzeitige Abberufung des Präsidenten mit der notwendigen Unabhängigkeit nicht vereinbar.²² Ein Rücktritt ist gesetzlich nicht vorgesehen und daher auch nicht gesondert geregelt.²³

Die Stellvertretung des Präsidenten ist seit 1994 neu geregelt. Gemäß Artikel 124 Abs. 1 B-VG ist der Rechnungshofpräsident im Falle seiner Verhinderung vom rangältesten Beamten zu vertreten. Früher war in erster Linie der Vizepräsident der gesetzliche Vertreter des Präsidenten gewesen. Diese besondere Position stieß im Schrifttum immer wieder auf Kritik. Aus rechtspolitischer Sicht führt *Ringhofer* in seiner Auffassung aus, dass es zweifellos unbefriedigend ist, ein gesetzlich vorgesehenes Höchstorgan, was seine Aufgaben anbelangt, „in der Regel funktionslos ist“.²⁴

Ausgegangen vom Vertretungsfall sind dem Vizepräsidenten keinerlei Aufgaben zur selbstverantwortlichen Durchführung anvertraut.²⁵ Aus verfassungspolitischer Sicht spricht einiges dafür, über die gehaltsrechtlichen Regelungen hinaus auch die Wertigkeit und Aufgaben eines Staatssekretärs gleichzusetzen, sofern der RH monokratisch organisiert bleibt.²⁶ Die frühere Position des Vizepräsidenten wurde im Endeffekt abgeschafft.

Laut §1 Abs. 1 GO-RH leitet der Präsident den RH und vertritt ihn auch nach außen hin. Er kontaktiert andere staatliche Institutionen, kann Einfluss auf die Prüfungspläne nehmen, Entscheidungen über die Ergebnisse der Prüfungstätigkeit sowie über die Berichterstattung treffen und Anweisungen über Personalaufwand in verschiedenen Bereichen geben.²⁷ Er trägt die staatsrechtliche und die politische

²¹ Haller (2000), S. 39

²² Hengstschläger (1982), RH S. 82

²³ Hengstschläger (1982), RH S. 92

²⁴ Ringhofer zit. nach Hengstschläger (1982), RH S. 102

²⁵ Hengstschläger (1982), RH S. 101

²⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 102f

²⁷ Haller (2000), S. 57

Verantwortung für die Arbeit und Wirksamkeit seines Amtes und für die getroffenen Entscheidungen diesbezüglich.²⁸

An der jetzigen Spitze des Rechnungshofes steht seit 1. Juli 2004 Dr. Josef Moser. Er ist gleichzeitig der Generalsekretär der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI). INTOSAI ist die Dachorganisation aller Rechnungshöfe weltweit.²⁹

2.3.2 Beamte und Hilfskräfte

Gemäß Art. 122 Abs. 3 B-VG besteht der RH nicht nur aus einem Präsident, sondern auch aus Bediensteten, die sich zwischen erforderlichen Beamten und Hilfskräften unterscheiden. Der Gesetzgeber spricht ausdrücklich von erforderlichem Personal und nicht von der notwendigen Anzahl.³⁰ Daher betrifft die personelle Besetzung nicht nur den zahlenmäßigen Personalumfang, sondern hauptsächlich auch ihre Wertigkeit.³¹ Unter Beamten sind alle jene Bediensteten gemeint, „die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen“ und alle übrigen Mitarbeiter zählen zu den Hilfskräften, die nicht Beamte im Sinne dieses Gesetzes sind.³² Die öffentlichen Dienstverhältnisse werden laut *Hengstschläger* durch einen Akt der Hoheitsverwaltung begründet.³³

Die Beamten des RH, gemäß Art. 125 Abs. 1 B-VG, ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des Rechnungshofpräsidenten. Die Befugnis zur Ernennung der Bundesbeamten ist ein unmittelbares Recht des Bundespräsidenten gemäß Art 65 Abs. 2 B-VG. Da der RH organisatorisch Bundesorgan ist, stehen alle seine Mitarbeiter/Innen ebenfalls in einem Dienstverhältnis zum Bund.³⁴ Die Gebundenheit an den Bundespräsidenten und

²⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 166

²⁹ RH Präsident

³⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 71

³¹ Hengstschläger (1982), RH S. 71

³² Hengstschläger (1982), RH S. 118

³³ Hengstschläger (1982), RH S. 118

³⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 130

nicht an den Bundeskanzler bzw. zuständigen Ministern, wie dies bei Beamten der Exekutive der Fall ist, stärkt die Unabhängigkeit des RH gegenüber der Bundesregierung.³⁵ Zudem ist es dem Bundespräsidenten nur möglich, die Ernennung bestimmter Beamter abzulehnen, ohne positiven Einfluss nehmen zu können und etwa selbst Kandidaten zu empfehlen.³⁶ Er kann nach Art. 125 Abs. 1 B-VG die Rechnungshofspitze die Befugnis erteilen, Beamte bestimmter Kategorien zu ernennen.

Die Ernennung der Hilfskräfte ist gemäß Art. 125 Abs. 2 B-VG an den Rechnungshofpräsidenten gebunden. Dies soll wieder unter anderem eine unabhängige Bestellung des Personals gegenüber der Bundesregierung bzw. der Exekutive gewährleisten.³⁷ Zu den Hilfskräften zählen auch die Sachverständigen, welche zu den Prüfungen im Bereich der Haushaltsführung des Bundes, der Länder oder Gemeinden hinzugezogen werden, wenn besondere Sachkenntnisse auf gewissen Gebieten notwendig für die Durchführung bestimmter Kontrollen sind.³⁸

Laut § 21 RHG, ist der Präsident des RH in seiner Ausübung der Diensthoheit des Bundes einem Bundesminister gleichgestellt. Da die Diensthoheit prinzipiell alle Dienstgeberbefugnisse umfasst, sind alle Bediensteten des Rechnungshofes ausschließlich an dem Präsidenten und dessen Weisungen gebunden.³⁹ Darüber hinaus verbleibt die Letztverantwortung ihrer Tätigkeit bei ihm.

Das Aufgabenspektrum des RH, wie noch dargelegt wird, stellt besonders hohe Anforderungen an seine Bediensteten. Da die Wertigkeit der Gebarungsprüfung und damit der Stellenwert der Finanzkontrolle wesentlich von der persönlichen und fachlichen Qualität der Prüfer abhängt, ist eine entsprechende Ausbildung erforderlich. Annähernd die Hälfte im Prüfdienst sind Juristen, was die Frage aufwirft,

³⁵ Haller (2000), S. 40

³⁶ Haller (2000), S. 40

³⁷ Koller (2002), S. 372

³⁸ Haller (2000), S. 41

³⁹ Koller (2002), S. 372

ob solche Prüfer sich zu sehr auf rechtliche und nicht auf wirtschaftliche Aspekte der Finanzkontrolle konzentrieren.⁴⁰

2.4 Organisation

2.4.1 Gliederung

Der Rechnungshof ist monokratisch organisiert und eingerichtet.⁴¹ Der Organisationsaufbau ist gesetzlich jedoch nicht genauer definiert, außer der Festlegung der Position des Präsidenten und seiner Bediensteten.⁴²

Laut §25 Abs. 4 RHG ist die Organisation des RH dem Präsidenten und nicht wie vorher der Geschäftsordnung des RH (GO-RH) erlassen. Daher bestimmt er selbst im Rahmen der bestehenden Gesetze den Aufbau seines Amtes und ist ihm zugleich die Innenrevision unmittelbar zugeordnet.⁴³ Der RH gliedert sich weiters in Sektionen, welche sich wieder in Abteilungen unterteilen. Aktuell besteht der RH aus 5 Sektionen und 35 spezialisierte Prüfungs- bzw. Fachabteilungen mit unterschiedlichen Leistungsbereichen.⁴⁴ Die unten stehende Abbildung gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Aufbau des RH.

⁴⁰ Haller (2000), S. 42

⁴¹ RH Organisation

⁴² Haller (2000), S. 55

⁴³ Haller (2000), S. 55

⁴⁴ RH Organigramm

Tab. 1 Organigramm des Rechnungshofes

Präsident		Kabinett	Stabsstellen	
Sektion 1	Sektion 2	Sektion 3	Sektion 4	Sektion 5
Abteilung S1-1 Budget und Infrastruktur	Abteilung S2-1 Strategische Planung und Controlling	Abteilung S3-1 Berichtsredaktion	Abteilung S4-1 IT-Angelegenheiten	Abteilung S5-1 Kommunikation und parlamentarischer Verbindungsdienst
Abteilung S1-2 Bildung	Abteilung S2-2 Gesundheit	Abteilung S3-2 Internationale Beziehungen, Generalsekretariat INTOSAI	Abteilung S4-2 Rechtliche und ökonomische Grundsatzfragen	Abteilung S5-2 Personalverwaltung, Personalentwicklung
Abteilung S1-3 Forschung	Abteilung S2-3 Krankenanstalten	Abteilung S3-3 EU-Finanzmanagement	Abteilung S4-3 Bundesrechnungsabschluss öffentliches Haushaltswesen, Einkommensberichte	Abteilung S5-3 Wissensmanagement
Abteilung S1-4 Wissenschaft	Abteilung S2-4 Soziales	Abteilung S3-4 Wasser- und Luftverkehrswesen, Telekommunikation	Abteilung S4-4 Banken, Debt-Management	Abteilung S5-4 Bundesverwaltung
Abteilung S1-5 Kultur, Kunst, Medien	Abteilung S2-5 Energie	Abteilung S3-5 Bauwesen	Abteilung S4-5 Wirtschaft, Wettbewerbsangelegenheiten	Abteilung S5-5 Landesverwaltung
Abteilung S1-6 Außen- und Sicherheitswesen	Abteilung S2-6 Umfassender Umweltschutz	Abteilung S3-6 Landverkehrswesen	Abteilung S4-6 Arbeitsmarktwesen	Abteilung S5-6 Gemeindeverwaltung, Gemeindeverbände
Abteilung S1-7 Justiz, Inneres	Abteilung S2-7 Raumordnung, Raumplanung	Abteilung S3-7 Abgabenverwaltung	Abteilung S4-7 Liegenschaften, Immobilienverwaltung	Abteilung S5-7 Organisation, Personal, IT-Systeme

Quelle: www.rechnungshof.gv.at/Organisation [Stand 08. Juni 2010]

In einer Sektion werden ähnliche Aufgaben und Prüfungsbereiche zusammengefasst, um themenbezogene sowie vernetzte Arbeits- und

Prüfungsweisen zu unterstützen.⁴⁵ Die Sektionsleiter, die *Henseler* als politische Beamte bezeichnet, üben die Dienst- und Fachaufsicht für die ihnen unterstehenden Organisationseinheiten aus.⁴⁶ Sie tragen für die sachgemäße und rechtzeitige Behandlung der Aufgaben Verantwortung und sind gegenüber ihren Mitarbeitern weisungsbefugt.⁴⁷ Die einzelnen Sektionen sind weiter in Abteilungen unterteilt, die sich um einen sachlich zusammenhängenden Bereich kümmern. Laut § 7. Abs. 1 GO-RH übernehmen im Allgemeinen der Abteilungsleiter und dessen Stellvertreter die Gebärungsprüfungsleitung. Die Entscheidungsrechte der Sektion- und Abteilungsleitern werden vom Präsidenten des RH abgeleitet, der jederzeit Eingriffe vornehmen kann.⁴⁸

Zu Beginn des Jahres 2010 hatte der RH einen Personalstand von 309 Mitarbeitern, davon mehr als 81,6 % Prüfer/Innen und insgesamt 42,4 % Frauenanteil.⁴⁹

Wenn man den Anteil der Sektions- und Abteilungsleitern gemessen am Gesamtpersonal erwägt, ist aufgrund der Vielzahl der Prüfungszuständigkeiten des RH rein statistisch eine Doppelbesetzung vorstellbar.

2.4.2 Prüfungsorganisation

Es werden zwar durch das B-VG und RHG die Prüfungsgegenstände festgelegt, dennoch bleibt aber ein weiter Entscheidungsraum für die Durchführung der Aufgaben.⁵⁰ Die Überprüfungen finden in strukturierten Prüfungsprozessen statt. Der Prüfungsprozess gliedert sich in die Teilprozesse Prüfungsplanung, Einschau an Ort und Stelle, Erstellung des Prüfungsergebnisses, Stellungnahme-verfahren, Berichterstattung und Nachbetreuung. Unter Beachtung internationaler Standards werden konkrete Prozessbeschreibungen und Qualitätsstandards festgelegt.

⁴⁵ RH Organisation

⁴⁶ Henseler (1990), S. 81

⁴⁷ Henseler (1990), S. 81

⁴⁸ Haller (2000), S. 58f

⁴⁹ LB 2009/10, S. 51

⁵⁰ Haller (2000), S. 59

Die Prüfungstätigkeit wird auf thematische Schwerpunkte ausgerichtet und im Rahmen eines jährlichen Prüfungsprogramms durchgeführt.⁵¹ In der Auswahl der Prüfungsthemen, -art und -methodik sowie ihrer Weiterentwicklung, ist der RH an keine Weisungen gebunden. Das jährliche Prüfungsprogramm umfasst unterschiedliche Arten von Gebarungsüberprüfungen, die in der RH Strategie aufgezählt sind, also: Initiativ-, Schwerpunkt-, Querschnitts-, Follow-up-, Stichprobenprüfungen, Begleitprüfungen zu Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich und andere EU-bezogene Prüfungen sowie die Prüfung von gesetzlichen beruflichen Vertretungen.⁵²

Im Allgemeinen und im Großteil der Fälle kann der RH selbst entscheiden zu welchem Zeitpunkt geprüft wird. Ihm steht aber nicht die Entscheidung zu, ob eine Prüfung stattfindet oder nicht, d.h. er ist zur Überprüfung im Zeitraum ab der letzten Kontrolle verpflichtet.⁵³ Den Prüfungstermin legt er aber amtswegig fest.⁵⁴

Die Verteilung der Prüfungsaufgaben zu den Sektionen und Prüfungsabteilungen, regelt sich durch die Geschäftsverteilung, welche durch den RH Präsident bestimmt wird.⁵⁵ Sie bildet die Grundlage für eine Prüfungsplanung für das gesamte nächste Jahr, die den Zeitraum und den notwendigen Personalstand für die jeweiligen Prüfungen festlegt.⁵⁶ Nach Beschlussfassung der Sektionsleiter wird der Prüfungsplan zur Genehmigung dem Präsidenten des RH vorgelegt, kommt es zu wesentlichen Abweichungen von dessen Festlegung, müssen diese ebenso genehmigt werden.⁵⁷ Anhand dieses Prüfungsplans erfolgt die Vorbereitung des Prüfungsvorgehens. Dabei ist Rücksicht sowohl auf den Zeitabstand seit der letzten Überprüfung als auch auf die zukommende Bedeutung dem Prüfungsgegenstand, zu nehmen.

⁵¹ RH Strategie, S. 21

⁵² LB 2006/07, S. 17

⁵³ Hengstschläger (1982), RH S. 250

⁵⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 250

⁵⁵ Haller (2000), S. 58

⁵⁶ Haller (2000), S. 58

⁵⁷ Haller (2000), S. 58

Laut § 3 RHG tritt der RH unmittelbar mit den zu überprüfenden Stellen in Kontakt an. So lassen sich diskussionswürdige Sachverhaltsmomente leichter aufklären und Meinungsverschiedenheit beseitigen.⁵⁸ Dem RH steht nach §20a Abs. 2 RHG das Recht zu, alle erforderlichen für die Gebarungsprüfung zusammenhängenden Rechnungsbücher, -belege oder sonstige Behelfe zu verlangen. Die geprüften Stellen, gemäß § 4 Abs. 2 RHG, haben von sich aus zusätzlich die Pflicht dem RH die nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen.

Durch die Konzepte und Strategien, die den geplanten Prüfungen zugrundeliegen, wird auch die Durchführung vorstrukturiert.⁵⁹ Der Plan und dessen Prüfstrategien kommt damit eine große Bedeutung sowohl der Art als auch des Ausmaßes der Erfüllung der unterschiedlichen Teilfunktionen der Finanzkontrolle zu.⁶⁰ Die Durchführung der Prüfung erfolgt durch Überprüfung der vorliegenden Unterlagen sowie direkt durch örtliche Einsichtnahme.⁶¹ Gemäß §20 Abs. 1 GO-RH soll schon während des Prüfverfahrens die überprüfte Stelle die Gelegenheit haben, sich zu den geprüften Sachverhalten zu äußern.

Nach § 20 Abs. 2-4 GO-RH werden in abschließender Besprechung die Endergebnisse dargestellt und diskutiert und danach der überprüften Stelle zur Stellungnahme überreicht. Weiter erteilt § 20 Abs. 5 GO-RH einer Mitteilungspflicht den in Betracht kommenden Aufsichtsbehörden und zuständigen Ministerien oder Landesregierungen. Die Darstellung in den Berichten erfolgt nach § 28 Abs. 1 GO-RH in einer gerafften und übersichtlichen Form. Die Kontrolltätigkeit des RH gipfelt schließlich in der parlamentarischen Behandlung der Prüfungsergebnisse und in der Veröffentlichung, wobei die Amts- und Betriebsgeheimnisse von der Publizität ausgeschlossen bleiben.

⁵⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 265

⁵⁹ Diederich (1990), S. 98

⁶⁰ Diederich (1990), S. 98

⁶¹ Hengstschläger (1982), RH S. 265

2.5 Leistungsbereich

Der gegenwärtige Tätigkeitsbereich des RH wurde durch neue Aufgaben stetig erweitert. Diese Ausdehnung ist ein Zeichen, dass die Leistungen seiner Prüfer wie auch ihr Wissen und ihre Erfahrung außerhalb der Prüfungstätigkeit geschätzt werden. Die Leistungen, die der Rechnungshof zu erbringen hat, lassen sich in zwei Grundbereiche aufteilen. Der erste stellt der eigentlichen Hoheitsverwaltung dar, entspricht die Staatswirtschaft des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände.⁶² Der zweite Prüfbereich befasst sich mit den wirtschaftlichen Unternehmungen, zu welchen dazugehören die Stiftungen, Fonds und Anstalten und andere durch Gesetz bestimmte Unternehmungen mit Beteiligung der öffentlichen Hand.⁶³

2.5.1 Gebietskörperschaften

Die Prüfungszuständigkeit des RH erstreckt sich auf die gesamte Staatswirtschaft des Bundes. In §1 Abs.1 Rechnungshofgesetz (RHG) ist angeführt, was darunter zu verstehen ist. Dazu zählen die gesamten Ausgaben- und Einnahmen- und Schuldengebarung des Bundes und die Gebarung mit dem beweglichen und unbeweglichen Bundesvermögen. Unter Gebarung erklärt der Verfassungsgerichtshof „jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände hat“.⁶⁴ Eine Abgrenzung zwischen der Bundesgebarung und anderer Gebietskörperschaftsgebarungen erfolgt nach haushaltsrechtlichen Aspekten, d.h. „dass funktionelle, organisatorische Kriterien bei der Gebarungszuordnung keine Rolle spielen“.⁶⁵ Art 127 Abs. 1 B-VG regelt die Prüfungen, welche in der Gebarung der Länder (inkl. Stadt Wien) fallen, ansonsten stimmt die Prüfungskonzeption auf Landesebene wie auf Bundesebene überein.⁶⁶

⁶² Fey(1997), S. 99

⁶³ Fey(1997), S. 99

⁶⁴ Hengstschläger (1982), RH, S. 175

⁶⁵ Fey (1997), S. 100

⁶⁶ Fey (1997), S. 100

Der RH befasst sich auch mit der Gebarung der Gemeinden. Sie unterscheiden sich nach aktueller Anzahl der Einwohner zwischen Gross- und Kleingemeinden. Gemäß Art 127a Abs.1 B-VG unterliegen der Prüfung durch den RH ausschließlich Großgemeinden, die über 20.000 Einwohner haben. Geprüft wird die gesamte Gemeindegebarung. Kleingemeinden (weniger als 20.000 Einwohner) sind nur dann prüfungspflichtig, wenn ein begründetes Prüfungsersuchen diesbezüglich der betreffenden Landesregierung an ihn gerichtet wird.⁶⁷ Darauf wird in der vorliegenden Arbeit aber nicht weiter eingegangen.

Auf den Gebarungsbereich des RH beziehen sich weiters die Gemeindeverbände, welche definiert werden als „ein durch Zusammenschluss von Gemeinden gebildeter selbständiger Rechts- und Verwaltungsträger“, der Gemeindeaufgaben im eigenen Namen ausübt.⁶⁸ Laut Art. 127a Abs.8 B-VG sind für die Überprüfung ihrer Gebarung die geltenden Bestimmungen von Großgemeinden sinngemäß anzuwenden. Somit besteht eine Gleichbehandlung von Großgemeinden und Gemeindeverbänden.⁶⁹

2.5.2 Wirtschaftliche Unternehmungen

Das Prüfungsgebiet der wirtschaftlichen Unternehmungen stellt den zweiten Gesichtspunkt der Zuständigkeit des RH dar, zu welchem die Stiftungen, Fonds, Anstalten und andere Unternehmungen der öffentlichen Hand fallen. Der Gesetzgeber „trifft die Zuständigkeitsabgrenzung für die Stiftungen, Fonds und Anstalten durch völlig gleichlautende Bestimmungen“, die sich in jedem dieser Bereiche gleichermaßen nicht nach der finanziellen, sondern nach der organisatorischen Einbindung richten.⁷⁰ Mit wessen Mitteln sie finanziell bedacht und beherrscht werden, ist für die Prüfungstätigkeit des RH belanglos.⁷¹ Entscheidend ist allein, welcher Gebietskörperschaft die mit der Verwaltung betrauten Organe

⁶⁷ Hengstschläger(1982), RH, S. 254

⁶⁸ Oberndorfer zit. nach Fey (1997), S.101

⁶⁹ Fey (1997), S.101

⁷⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 193

⁷¹ Hengstschläger (1982), RH S. 193

zugehören.⁷² Aufgrund dessen erkennt man „rechtlich unselbstständige“ und „rechtlich selbstständige“ Stiftungen, Fonds und Anstalten. Die „rechtlich unselbstständigen“ sind Gebarungsteil der Hoheitsverwaltung und fallen somit automatisch unter die Prüfungspflicht des RH.⁷³ Hingegen unterliegen die „rechtlich selbstständigen“ der Kontrolltätigkeit des RH nur dann, wenn sie in einem besonderen Naheverhältnis zu den Organen des Bundes, der Länder oder der Gemeinden stehen, d.h. entweder deren Verwaltung wird unmittelbar von Organen der Gebietskörperschaften oder mittelbar von denen bestellten Personen bzw. Personengemeinschaften geführt.⁷⁴

Ferner erstreckt sich die Prüftätigkeit des RH auf die Gebarung der Unternehmungen der öffentlichen Hand. Die Befugnis zur Überprüfung wird immer dann für notwendig erachtet, wenn der Staat entweder „finanziell maßgebend beteiligt ist“ oder wenn ihm sonst „wirtschaftlich bzw. organisatorisch ein beherrschender Einfluss zusteht“.⁷⁵

Die Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshof hat die wesentlichen Merkmale einer Unternehmung erachtet, die zusammengefasst sich in einer wirtschaftlichen Tätigkeit erschöpft, die mit Vermögenswerten sowie Einnahmen und Ausgaben und einer bestimmter Organisationsform verbunden sind.⁷⁶ Sinngemäß ist diese Definition in dementsprechenden Artikeln des B-VG zu verstehen.⁷⁷ Eine Abgrenzung der Unternehmungen zieht der Gesetzgeber „mit Hilfe der eigenen Rechtspersönlichkeit“.⁷⁸ Also er unterscheidet laut Art. 126b Abs. 2 B-VG zwischen jenen, an denen Bund, Länder und Gemeinden oder anderer der Zuständigkeit des RH unterliegenden Rechtsträgern beteiligt sind und solchen, die sie betreiben. Somit fallen sie unmittelbar als Bestandteil der Gebarung des Bundes, der Länder und der Gemeinden in die Kompetenz des RH. Zu diesen gehören auf Bundesebene beispielsweise die österreichische Post und die Bundesbahn (ÖBB), die zwar

⁷² Hengstschläger (1982), RH S. 193

⁷³ Fey (1997), S.101

⁷⁴ Fey (1997), S.101

⁷⁵ Hengstschläger (1982), RH S. 193

⁷⁶ Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S. 120

⁷⁷ Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S. 120

⁷⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 206

organisatorisch und personell von der übrigen Verwaltung getrennt sind, sie schaffen ihre Aufgaben weitgehend autonom und eigenverantwortlich, der Unternehmensträger bleibt aber nach wie vor der Bund und sie haben daher keine eigenständige Rechtspersönlichkeit.⁷⁹

Demgegenüber haben die rechtlich selbstständigen Unternehmungen, an denen der Staat allein oder mit anderen der Zuständigkeit des RH unterliegenden Rechtsträgern beteiligt ist, eine selbständige Rechtspersönlichkeit und eine eigenständige, ihm zurechenbare Gebarung.⁸⁰ Voraussetzung für die Gebarungsüberprüfung ist ausschließlich ein nomineller Prozentanteil an der Unternehmung. Erreicht die Beteiligung der öffentlichen Hand mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals der Unternehmung, ist der RH nach Art. 126b Abs. 2 B-VG prüfungsbefugt. Durch diese Mindestbeteiligung wird ein maßgebender Einfluss auf die Unternehmungspolitik gesichert. Dahinter stehen auch die Gedanken, dass eine Gebarungsüberprüfung nur dann Sinn macht, wenn die öffentliche Hand aus den Kontrollbefunden des RH Konsequenzen ziehen kann.⁸¹

Der Kontrolle des RH wird zusätzlich die Prüfung von Wirtschaftskörpern unterworfen. Laut §11 Abs. 1 RHG werden sie auch als rechtlich selbstständige Unternehmungen definiert, welche aber durch ein besonderes Gesetz geschaffen wurde, die das Vermögen des Bundes als Treuhändler zu verwalten haben oder für welche der Bund eine Ausfallhaftung trägt. In parallelen Regelungen berechtigt §13 Art. 1 RHG dem RH weiter, die Gebarung öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln des Bundes, des Landes und der Gemeinden zu überprüfen. Ferner ist er nach § 20 RHG befugt mit der Gebarung der Träger der Sozialversicherung sowie mit der Gebarung mit sonstigen durch sondergesetzlichen Regelungen bestimmte

⁷⁹ Hengstschläger (1982), RH S. 207

⁸⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 211

⁸¹ Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S. 121

Rechtsträger, unter welchen der ORF, die Österreichische Postsparkasse und die Gebarung in Ausübung der Privatrechtsfähigkeit der Universitäten fallen.⁸²

2.5.3 Zusätzliche Aufgaben

Der Rechnungshof ist nicht nur im Bereich der Finanzprüfungen tätig, sondern er wirkt an einer Reihe von Aufgaben mit, unter welchen auch verwaltungsorientierte Tätigkeiten fallen. Nur zum Teil werden diese durch das B-VG vorgegeben, da teilweise die Verfassungsmäßigkeit der anderen Zuständigkeiten mit der Aufzählung der Art. 121 B-VG bestritten wird.⁸³

Gemäß Art. 121 Abs. 2 B-VG verfasst der RH den Bundesrechnungsabschluss, welcher jedes Jahr dem Nationalrat vorgelegt werden muss. Der Nationalrat hat den Rechnungsabschluss zu bewilligen und als Gesetz zu verabschieden oder im Gegensatz die Genehmigung zu verweigern. Er wird indirekt auch vom Finanzminister mitverantwortet.⁸⁴ Sein Inhalt befasst sich mit den im abgelaufenen Finanzjahr faktisch getätigten Ausgaben und erzielten Einnahmen, das Vermögen und die Schulden des Bundes.⁸⁵ Dadurch wird deren Übereinstimmung mit dem im Budget veranschlagten Beträgen festgestellt und in welchem Ausmaß die Budgetüberschreitungen gekommen sind, aufgezeigt.⁸⁶ Die Finanzschau soll die Allgemeinheit über die Finanzsituation des Bundes informieren und daher hat der Rechnungshofabschluss eine Kommunikationsfunktion gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.⁸⁷

Die Erstellung des Abschlusses gehört nicht zu der Gebarungskontrolle sondern es handelt sich hierbei viel mehr um eine Verwaltungstätigkeit, die sich im Schrifttum mit dem Anhaltspunkt auf eine Vereinfachung der Arbeitsabläufe rechtfertigt.⁸⁸ In ein und

⁸² Fey (1997), S.104

⁸³ Haller (2000), S. 52

⁸⁴ Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S. 11f

⁸⁵ Haller (2000), S. 53

⁸⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 324

⁸⁷ Haller (2000), S. 53

⁸⁸ Haller (2000), S. 53

demselben Verfahren finden gleichzeitig die Erstellung und die Kontrolle des Rechnungsabschlusses statt, welches Zeit und Aufwand spart.⁸⁹

Diese Argumentation ist nur insoweit akzeptabel, solange sich der RH nicht von seiner eigentliche Kontrollpflicht ablenken und zu weit in die Verwaltungstätigkeit hineindrängen lässt.⁹⁰ Wenn man die ORKBn anderer Länder betrachtet, stellt die Abschlussprüfung einen zentralen Gegenstand der Kontrolle dar, was gerade die Notwendigkeit einer Abgrenzung zwischen Prüfer und Geprüften aufrecht zu erhalten gilt.⁹¹

Wahrzunehmen sind noch weitere wichtige Aufgaben wie die Mitwirkung des RH bei der Begründung von Finanzschulden des Bundes. Laut Art.121 Abs. 3 B-VG werden die Urkunden über Finanzschulden vom RH Präsident unterzeichnet, wo durch dessen Unterschrift die ordnungsgemäße Buchung bestätigt wird. Bei dieser Mitwirkung handelt es sich um eine Kontrollaufgabe.⁹² Gemäß §6 Abs. 1 RHG sorgt der Rechnungshof gemeinsam mit dem BMF für ein zweckmäßiges und möglichst einfaches Verrechnungsverfahren. Weiters dürfen nach §6 Abs. 2 RHG die grundsätzlichen Vorschriften und Anordnungen nur im Einvernehmen mit dem RH und dem BMF in Kraft gesetzt werden.

Dabei übt der RH eine Aufgabe der Verwaltung aus, welche verfassungsmäßig insofern teilweise bezweifelt wird, da ihre Erlassung die Qualität einer Verordnung hat.⁹³ Der RH ist kein Verwaltungsorgan im Sinne des B-VG, daher kann er auch keine Durchführungsverordnungen nach Paragraph18 Abs. 2 B-VG erlassen.⁹⁴ Deren Erlassung ist an Verwaltungsbehörden gerichtet und daher nicht auf ihn anwendbar.⁹⁵

⁸⁹ Hengstschläger (1982), RH S. 325

⁹⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 325

⁹¹ Haller (2000), S. 53

⁹² Haller (2000) S. 54

⁹³ Haller (2000), S.54

⁹⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 333

⁹⁵ Hengstschläger (1982), RH S. 333

Zusätzlich nimmt der RH laut Art. 121 Abs. 4 B-VG alle zwei Jahre Einkommenserhebungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft vor, deren Ergebnisse dem Nationalrat mitzuteilen sind. Im RHG sind dem RH weitere Aufgaben anvertraut, die nicht direkt seiner Prüftätigkeit zugeordnet werden können. Sonderaufgaben normieren weiters das Parteiengesetz und Unvereinbarkeitsgesetz für ihn.⁹⁶ Auf diese zusätzlichen Tätigkeiten des RH wird hier aber nicht näher eingegangen.

Ergänzend zu den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen, räumt die Verfassung die Möglichkeit ein, dass der RH zur Prüfung durch andere Organe auch verpflichtet werden kann. So kann gemäß §99 Art. 1 und Art. 2 GOG NR etwa der Nationalrat durch Mehrheitsbeschluss oder über Verlangen einer qualifizierten Minderheit von Nationalratsabgeordneten den RH mit einer Prüfung beauftragen. Die Initiative geht hierbei also nicht vom Rechnungshof selbst aus.⁹⁷ In beiden Fällen wird der RH allerdings verpflichtet eine Gebarungsprüfung des Nationalrates durchzuführen, was immer wieder zu Diskussionen führt, da die gestattete Erteilung von Prüfungsaufträgen die Möglichkeit des RH relativiert, seine Prüfungsplanung eigenständig zusammenzustellen, was indirekt seine Unabhängigkeit beeinträchtigt.⁹⁸ Außerdem laut Art. 126b Abs. 4 B-VG hat der RH auf Ersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers besondere Gebarungsprüfungen durchzuführen. Im Gegensatz zu den Prüfaufträgen des Nationalrates müssen diese mit Gründen versehen werden. Die gleichen Bestimmungen sind auf Landesebene sinngemäß anzuwenden. Gerade diese Sonderprüfungen sind in den letzten Jahren zu einem beliebten Instrument der Opposition geworden und sind wegen Kapazitätseinschränkung des RH zahlenmäßig begrenzt und von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht.⁹⁹

⁹⁶ RH Rechtsgrundlagen

⁹⁷ Haller (2000), S. 46f

⁹⁸ Koller (2002), S. 386

⁹⁹ Haller (2000), S. 46f

Der RH kann durch seine Prüfungstätigkeit zwar Maßnahmen zu Verbesserungen empfehlen, hat aber selbst keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten. Die Verfassung sieht allerdings in seiner Kompetenz begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten vor. So kann nach §11 Abs. 4 RHG der RH Präsident zu Verhandlungen von Aufsichtsorganen bei wirtschaftlichen Unternehmungen Vertreter mit beratender Stimme entsenden, welche die Behandlung bestimmter Gegenstände und zusätzliche Auskünfte verlangen können. Diese Ausführung wird zum Teil als verfassungswidrig angesehen.¹⁰⁰ Abgesehen davon, verfügt der RH über keinerlei Einfluss außerhalb seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit.¹⁰¹

Im internationalen Aspekt wirkt der Rechnungshof an Prüfungen von internationalen Institutionen mit und führt seit Beitritt Österreichs zur EU, Begleitprüfungen des Europäischen Rechnungshofes (ERH) durch.¹⁰²

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der RH mit diversen Aufgaben betraut ist, die nicht der Gebarungskontrolle zugeordnet werden können, aber ein Naheverhältnis darstellen. Hierbei wird die enorme Glaubwürdigkeit des RH genutzt.¹⁰³ Es ist unbestritten, dass er über die nötigen Sachkenntnisse in der Staatswirtschaft verfügt und regelmäßig einen objektiven Einblick in die konkreten Verhältnisse hat. Bei Meinungsverschiedenheiten betreffend die Prüfungszuständigkeit, die mit überprüften Stellen nicht ausgeräumt werden können, entscheidet der Verfassungsgerichtshof laut Art. 126a B-VG auf Antrag der Bundesregierung oder Landesregierung und des Rechnungshofes. Nähere Regelungen diesbezüglich enthält das Verfassungsgerichtshofgesetz.

¹⁰⁰ Haller (2000), S. 52

¹⁰¹ Haller (2000), S. 52

¹⁰² RH Internationales

¹⁰³ Haller (2000), S. 55

2.6 Beratung

Eine selbständige Beratung, welche sich nur indirekt auf die langjährige Erfahrungen im Prüffeld stützt, wird in Österreich durch den RH nicht wahrgenommen.¹⁰⁴ Hingegen ist es deutlich und erfüllt auch die Anforderungen einer modernen Finanzkontrolle, dass der RH bei seinen Überprüfungen neben der Überreichung von Prüfungsbefunden zugleich auch Verbesserungsvorschläge einbringt, welche sich unmittelbar auf seine Audit- Aktivitäten anlehnen.¹⁰⁵ In diesem Sinne könnte man von einer beratenden Kontrolle sprechen, die immer mehr an Bedeutung gewinnt.¹⁰⁶

Die Beratungsleistungen des RH wurden in den letzten Jahren intensiv nachgefragt.¹⁰⁷ Auf der parlamentarischen Ebene erklärt sich dies durch den Anstieg der Anzahl von Anfragen, Anträgen und Anfragebeantwortungen, die sich auf Prüfungsaussagen des RH beziehen.¹⁰⁸ Auf diese steigende Beratungsnachfrage wird mit bedarfsgerechten Leistungen reagiert, wobei die beratende Funktion ausschließlich auf der Grundlage seiner Prüfungstätigkeit wahrgenommen wird.¹⁰⁹ Neben seiner beratenden Tätigkeit bei den allgemeinen Vertretungskörpern wirkt er besonders auch durch:

- „die Anregungen im Rahmen der Einschau an Ort und Stelle,
- die Berichterstattung zu generellen Problemen der Finanzkontrolle,
- die Verfolgung der Verwirklichung seiner Empfehlungen,
- die Begutachtungen von geplanten Rechtsvorschriften,
- die Teilnahme an den Beratungen der allgemeinen Vertretungskörper,
- die Veröffentlichung von generellen Empfehlungen, Positionspapieren und Kernaussagen und den Ausbau seiner Website,
- die Mitwirkung an Reformvorhaben und in Arbeitsgruppen,

¹⁰⁴ Fey (1997), S. 104

¹⁰⁵ Fey (1997), S.104

¹⁰⁶ Fey (1997), S.104f

¹⁰⁷ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 20

¹⁰⁸ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 20f

¹⁰⁹ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 21

- die Beantwortung von Anfragen und die Veranstaltung von Symposien bzw. Fachtagungen.“¹¹⁰

In seiner Strategie erklärt der RH den Mehrwert seiner Beratungsarbeit, welchen sie mit Erhöhung des Nutzen der einzelnen Gebarungsüberprüfungen und mit nachhaltiger Verstärkung der Wirkung öffentlicher Finanzkontrolle rechtfertigt.¹¹¹ Die RH Kontrolle, die grundsätzlich nachgängig (ex-post) erfolgt, schließt eine vorgängige Beratung in konkreten Gebarungsfällen jedoch aus.¹¹²

2.7 Mitteilungspflicht

Der §5 RHG schreibt dem RH Mitteilungspflichten vor. Er hat seine Prüfungsergebnisse sowie aus diesem Anlass sich ergebende Anträge den geprüften und/oder den ihnen vorgesetzten Stellen mitzuteilen. Diese Mitteilungen sind im Zuge des Prüfungsverfahrens zu erstellenden und vorzulegende Berichte als Vorstufe der zu veröffentlichenden Tätigkeits-, Wahrnehmungs- und Sonderberichte vorgesehen, von diesen aber streng zu trennen.¹¹³

Unter Anträgen können nur Empfehlungen, Vorschläge oder Aufforderungen zu Maßnahmen gemeint sein, denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, da dem RH ein Antragsrecht gegenüber den geprüften Stellen nicht zusteht.¹¹⁴ Zu den mitgeteilten Beanstandungen und Anträgen des RH sind die betroffenen Objekte verpflichtet sich innerhalb von drei Monate zu äußern.¹¹⁵ Obwohl eine Nichtbeachtung dieser Verpflichtung nicht direkt sanktioniert wird, genügt in der Praxis, um auf die angesprochenen Stellen Druck auszuüben, sich mit den kritischen Punkten und Anregungen des RH auseinanderzusetzen und darauf zu reagieren.¹¹⁶ Zugleich sind gemäß §12 Abs. 4 RHG die Ergebnisse der durchgeführten

¹¹⁰ RH Strategie, S. 27

¹¹¹ RH Strategie, S. 27

¹¹² RH Strategie, S. 27

¹¹³ Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S.159

¹¹⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 280

¹¹⁵ Hengstschläger (1982), RH S. 281

¹¹⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 281

Überprüfung mit einer Übergabe an den in Betracht kommenden Bundesministerien verbunden. Diese Mitteilungspflicht an den zuständigen Bundesminister und damit den rechtlich wie politisch Verantwortlichen ist wegen der monokratischen Struktur der Bundesverwaltung sehr bedeutend.¹¹⁷

2.8 Berichtswesen

2.8.1 Jahrestätigkeitsberichte

Art 126d B-VG verpflichtet den RH jährlich bis spätestens 31. Dezember an den Nationalrat den Bericht vorzulegen, der sich auf seine gesamte Tätigkeit im abgelaufenen Finanzjahr bezieht. Inhaltlich kann der RH in dem Jahrestätigkeitsbericht nicht seine ganze Kontrolltätigkeit des abgelaufenen Jahres aufnehmen, deswegen baut er eine wertende in Schwerpunkten aufgebaute Zusammenfassung der Prüfungsmaßnahmen auf, welche nach pflichtgemäßem Ermessen zu setzen sind.¹¹⁸ Wie die Prüfungsmaßnahmen ausgewählt werden und dessen Ergebnisse gewichtet sind, ist entscheidend, wie der Tätigkeitsbericht im Parlament und in der Öffentlichkeit aufgenommen wird, da ansonsten, wenn sich der RH in unwesentlichen Einzelheiten verliert, die Gefahr besteht, dass die Kontrolle keine große Wirkung zeigt.¹¹⁹

Da der RH als Organ des Nationalrates seine Kompetenz ausschließlich in dem Gebarungsbereich des Bundes hat, kann der Jahrestätigkeitsbericht nur die Prüfungsergebnisse enthalten, die bei der Kontrolle der Bundesgebarung gewonnen wurden.¹²⁰ Die Prüfbefunde drücken sich in der Beurteilung der geprüften Gebarungsvorgänge auf ihre Übereinstimmung mit den Prüfungszielen aus. Aus der

¹¹⁷ Hengstschläger (1982), RH S. 281; Hengstschläger (2000), Rechnungshofkontrolle S.160

¹¹⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 293

¹¹⁹ Hengstschläger (1982), RH S. 293

¹²⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 293

Zuständigkeit des RH als Organ des Nationalrates grenzt sich der Umfang des Tätigkeitsberichts im Bereich der Bundesgebarung ein.¹²¹

Parallel mit der Vorlage des Berichtes an den Nationalrat bekommt gemäß Art. 126d Abs. 1 B-VG der Bundeskanzler ebenfalls eine Kopie. Weshalb die Bundesregierung dieses Exemplar nicht zugestellt erhält, findet die Argumentation beim Prüfungsverfahren. Es ist tatsächlich nicht notwendig, die Geprüften mit dem Jahrestätigkeitsbericht zu befassen, da sie bereits im Prüfungsverfahren die Möglichkeit besaßen, sich damit auseinanderzusetzen und zu äußern.¹²² Die Prüfungsbefunde wurden bereits während des Jahres an die Bundesministerien zur Stellungnahme weitergeleitet und daher ist es auch nicht erforderlich sie nochmals der Bundesregierung zur Äußerung mitzuteilen.¹²³ Die jährlichen Tätigkeitsberichte bilden in weiterem Sinne die Grundlage des parlamentarischen Entlastungsverfahrens des Regierungssystems.¹²⁴

Gemäß §28 Abs. 4 (1) GO-RH folgt dem Jahrestätigkeitsbericht meist ein Nachtrag als eine Ergänzung im Februar, in dem jene Prüfergebnisse aufgenommen werden, die zum Zeitpunkt der Drucklegung des Tätigkeitsberichtes noch nicht abgeschlossen waren.

Analoge Regelungen wie im Bereich des Bundes, gelten hingegen auch auf Stufe der Länder und Großgemeinden, wobei die Prüfungsergebnisse laut § 18 Abs. 7 RHG gelangen hier an die entsprechende Landesregierung bzw. an den Bürgermeister und zusätzlich sind sie der Bundesregierung mitzuteilen.

2.8.2 Wahrnehmungsberichte

Der Gesetzgeber ermächtigt mit Art. 126d Abs. 1 B-VG weiters den RH über besonders wichtige und bedeutungsvolle Wahrnehmungen auch zwischen den Jahresberichten gesondert zu berichten. Diese Anordnung sieht keine inhaltliche

¹²¹ Hengstschläger (1982), RH, S. 293

¹²² Hengstschläger (1982), RH, S. 295

¹²³ Hengstschläger (1982), RH, S. 295

¹²⁴ Fey (1997), S. 107

Beschränkung vor. Darüber hinaus beziehen sich die Wahrnehmungsberichte nicht nur auf die Gebarungsüberprüfungen, sondern auf den ganzen Zuständigkeitsbereich, in denen der RH als Organ des Nationalrates betraut ist.¹²⁵

Solche Art von Berichten kommt in der Praxis der vergangenen Jahre nicht allzu oft vor. In letzter Zeit ist jedoch auf diesem Bereich eine gesteigerte Tätigkeit des RH zu beobachten. Derartige Berichterstattung stärkt verfassungsmäßig die Position des RH, wenn bei Gefahr im Verzuge dem Nationalrat direkt über Missstände in der Gebarung in Kenntnis gesetzt wird.¹²⁶

2.8.3 Sonderberichte

Gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG können die Gebarungsüberprüfungen vom RH durch Beschluss oder über Verlangen einer qualifizierten Minderheit des NR oder auf begründetes Ersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers beantragt werden. Die Initiative geht hier im Gegensatz zu den Wahrnehmungsberichten also nicht vom Rechnungshof selbst aus. Deren Ergebnisse müssen wiederum der ersuchenden Stelle mitgeteilt werden. Derartige Berichte, die aufgrund eines Prüfungsauftrages beziehungsweise Prüfungsersuchens erstellt sind, werden als Sonderberichte bezeichnet.

2.9 Parlamentarische Behandlung

Für die Behandlung der Berichte ist im Nationalrat laut Art. 126d Art. 2 B-VG ein ständiger Ausschuss vorgesehen, der nach dem Grundsatz der Verhältniswahl einzusetzen ist. Aufgabe dieses Rechnungshofausschusses ist die Vorberatung der Rechnungshofberichte, welche laut § 79 Art. 3 GO-NR binnen sechs Wochen nach Zuweisung des Berichtes zu beginnen hat. Darauf folgen eingehende Debatten und Abstimmungen im Plenum des Nationalrates, wodurch die Möglichkeit besteht den Forderungen des Rechnungshofes zu entsprechen und geeignete Maßnahmen zu

¹²⁵ Hengstschläger (1982), RH S. 296

¹²⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 295f

setzen.¹²⁷ Da die Parlamentsmehrheit mit der Regierung politisch ident anzusehen ist, wird sie aufgrund der Jahrestätigkeitsberichte keine Entscheidungen tätigen, die bei der Regierung auf Widerstand stoßen.¹²⁸ So kann man nicht ausschließen, dass ein vorliegender Bericht, der nicht sorgfältig begutachtet ohne weiteres zur Kenntnis genommen wird.¹²⁹ Nach der Vorlage der Rechnungshofberichte an die Legislative und Exekutive, ist deren Veröffentlichung in Art. 126d Abs. 1 B-VG ausdrücklich vorgesehen, ohne dass ihre Form gesetzlich geregelt ist.

2.10 Veröffentlichung

Die Veröffentlichung der Rechnungshofberichte fungiert als eingeschränktes Druckmittel auf die Politik bzw. auf die Exekutive, welche sich mit der Umsetzung der Empfehlungen des RH auseinandersetzen sollen, um ein stillschweigendes Ablegen seiner Berichte zu verhindern.¹³⁰

Üblicherweise werden die Berichte des RH im Bereich des Bundes als Beilage zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates veröffentlicht, die dann jedem Interessierten zur Verfügung stehen. Eine Veröffentlichung des Inhaltes der Berichte ist nach Art. 126d Abs. 1 B-VG vor dem Beginn der Beratung im Nationalrat nicht erlaubt. Bei der Publikation der Tätigkeitsberichte steht es weniger im Vordergrund, dass der RH Rechenschaft seiner Tätigkeit ablegt, sondern im Fall einer Aufdeckung von Missständen in der Gebahrungsführung des Staates, dies der Allgemeinheit mitzuteilen.¹³¹ Somit ist der RH auf die Volksvertretung und insbesondere auf den öffentlichen Druck durch die Massenmedien angewiesen, da er keinerlei Möglichkeiten hat, aus seinen Prüfungsergebnissen direkt Konsequenzen zu ziehen.¹³² Im Bereich der Länder und Gemeinden erlangen die Berichte des Rechnungshofes nach §15 Abs. 9 RHG und §18 Abs. 8 RHG nur über die

¹²⁷ Fey (1997), S.107

¹²⁸ Fey (1997), S.107

¹²⁹ Fey (1997), S.107

¹³⁰ Fey (1997), S.105

¹³¹ Hengstschläger (1982), RH S. 297

¹³² Hengstschläger (1982), RH S. 298

grundsätzlich öffentlichen Verhandlungen Publizität, d.h. nach der Vorlage an den Landtag bzw. Gemeinderat.

Die wesentliche Aufgabe der Veröffentlichung ist die Bevölkerung über die Verwendung der öffentlichen Mittel zu informieren. Wenn es in Bereichen der Vollziehung, die das Steuergeld der Bürger treuhänderisch verwaltet, zu Missständen kommt, steht der Allgemeinheit das Recht zu, davon in Kenntnis gesetzt zu werden.¹³³

Die Publizitätsbarrieren würden dann nicht nur gegen das Wesen einer effektiven Finanzkontrolle, sondern auch gegen das Prinzip der Demokratie verstoßen.¹³⁴ *Wenger* bezeichnet die Publizität als „ein unverzichtbares Merkmal des demokratischen Kontrollsystems“ und *Hengstschläger* als „stärkste Hilfe des Rechnungshofes“. ¹³⁵ Die Veröffentlichung gewinnt mit der zunehmenden Bedeutung der Finanzkontrolle immer mehr an Gewicht und nur über eine kritische Beurteilung der Bevölkerung am Staatsgeschehen, die „eine umfassende Information zur Voraussetzung hat, ist die Kontrolle und die Verantwortung der demokratisch legitimierten Herrschaftsträger effektuierbar“. ¹³⁶

¹³³ Hengstschläger (1982), RH S. 298

¹³⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 298

¹³⁵ Wenger zit. von Hengstschläger (1982), RH S. 298

¹³⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 298

3 Prüfungsziele

Ein sehr gewichtiger Aspekt der Wirkungsstrukturen des RH bildet schließlich die Frage nach Prüfungskriterien, welche als gesetzlich für das staatliche Ausgabenverhalten vorgegeben sind. In diesem Kapitel werden diese dargelegt und in ihren grundlegenden Charakteren untersucht. Ferner soll ein Versuch unternommen werden, die Inhalte der Prüfungsmaßstäbe im Kontext der externen Finanzkontrolle durch den RH zu erläutern und voneinander abzugrenzen, sowie deren Bedeutung in der Prüfungspraxis sinnvoll erscheinen zu lassen. Diesbezüglich werden die Fragen, nach ihrer formalen und inhaltlichen Durchführung und ihrer Praktikabilität als Beurteilungskriterium für die öffentliche Finanzkontrolle zu klären sein. Dadurch wird noch dargelegt und eingegrenzt, was der RH bewirken soll und welche Möglichkeiten er dafür hat. Dabei liegt der Fokus bei der Wirtschaftlichkeit als Grundsatz des RH.

3.1 Bezugsrahmen

Um eine objektive¹³⁷, glaubwürdige und wirkungsvolle Prüfung durchführen zu können, ist eine normative Regulierung (Grundsätze oder Normen) vorausgesetzt.¹³⁸ Jede Prüfung weist eine Orientierung auf, das ist der subjektiv gemeinte Sinn (Ziel oder Zweck), auf dessen Erreichen sie gerichtet ist.¹³⁹ Des weiteren findet die Prüfungstätigkeit in einer Situation statt, die Akteure (Kontrollunterworfenen und Prüfer), Handlungsobjekte (Gegenstand oder Prüfungsstoff), Strategie (Prüfungsreaktion usw.) und einen doppelten Zeitbezug, nämlich den

¹³⁷ die Objektivität ist ein grundsätzliches Problem der ökonomischen Theorie, die auf das Postulat von Bruno Frey zurückführt. Solange, ausgehend von den einzelnen Individuen, „nur wirtschaftliche Probleme behandeln werden, ist es durchaus angemessen, von objektiven [...] Größen [...] auszugehen. Wenn dieser Problembereich aber verlassen wird, wird die objektive Bestimmung der subjektiv empfundenen Restriktionen kritisch.“, vgl. Etzrodt (2003), S. 43f; Für eine objektive öffentliche Finanzkontrolle ist daher erforderlich, die objektiven Informationen mit subjektiven Wertungen nicht zu vermischen; vgl. RH Bericht der Reihe Bund 2005/13/1, S. 33

¹³⁸ Diederich (1990), S.26

¹³⁹ Diederich (1990), S.26

Prüfungszeitpunkt und den geprüften Zeitraum, umfasst.¹⁴⁰ Die sachleitenden Normen bzw. Kontrollmaßstäbe bilden für die Kontrollunterworfenen Soll-Vorgaben, die es zu erreichen gilt.¹⁴¹ Der RH als OBRK überprüft dann, ob die in der Verwaltung vorgefundenen „Ist-Werten“ wirklich mit „Soll-Werten“ übereinstimmen.¹⁴² Bei dieser Betrachtung sind von großer Relevanz die Konsequenzmöglichkeiten sowie die Handlungspotenziale, die sich aus formal-rechtlicher Unabhängigkeit des RH ergeben.¹⁴³

Für die Tätigkeit des RH sind gesetzlich die Prüfungsziele - ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner die Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aller öffentlichen Maßnahmen vorgegeben, welche die Finanzen oder das Vermögen des Staates beeinflussen. Unter Sparsamkeit ist dabei „das Gebot zur Aufwandsminimierung“, unter Wirtschaftlichkeit „das Gebot zur Optimierung der Aufwand-Ertrag-Relation“ und unter Zweckmäßigkeit „das Gebot höchstmöglicher Gesamtrationalität“ zu verstehen.¹⁴⁴ Diese Prüfungsmaßstäbe sind zugleich die Handlungsmaximen der öffentlichen Verwaltung.¹⁴⁵

Grundsätzlich wird den einzelnen Prüfungszielen im Bezug auf ihre Bedeutung für die Finanzkontrolle keine Reihung nach Prioritäten vorgenommen.¹⁴⁶ Aus ökonomischer Sicht ist es auch nicht einfach, die gesetzlich vorgegeben Prüfungsmaßstäbe Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit abzugrenzen, da sich der Gesetzgeber mit deren Differenzierung befasste, jedoch nicht mit deren Wertigkeitsbestimmung oder Gewichtung.¹⁴⁷ In vorliegender Arbeit wird versucht, eine nähere Ausführung zum Inhalt der einzelnen Begriffe im Bezug auf öffentliche Finanzkontrolle zu erläutern, da der Gesetzgeber durch die Nennung

¹⁴⁰ Diederich (1990), S.26

¹⁴¹ Koller (2002), S. 65

¹⁴² Koller (2002), S. 65

¹⁴³ Diederich (1990), S. 27

¹⁴⁴ Andreae/Mitteregger (1984), S. 155

¹⁴⁵ Andreae/Mitteregger (1984), S. 155

¹⁴⁶ Koller (2002), S. 65

¹⁴⁷ Haller (2000), S. 49f

jeder eigenständigen Begrifflichkeit auch eine inhaltliche Differenzierung vornehmen wollte.

In Anlehnung an die deutsche Lehre hat *Schwab* die ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften unter dem Überbegriff Ordnungsgemäßheit zusammengefasst.¹⁴⁸ Ferner sieht *Diederich* eine Ordnungsmäßigkeitsprüfung als Zweckmäßigkeitsprüfung an, „denn zahlreiche Probleme seien auf die unzureichende Gestaltung der Gesetze zurückzuführen und lägen nicht in ihrem Vollzug“ und grenzt die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als materielle Prüfungsmaßstäbe ab.¹⁴⁹ Außerdem wie *Bartel* und *Schneider* in ihrem Beitrag „Rechnungshof am Prüfstand“ ausführen, sind die Prinzipien der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit im Endeffekt nur zuzuschreibende Komponenten des Wirtschaftlichkeitsprinzips.¹⁵⁰ So verstanden, verbleiben die Ordnungsgemäßheit und die Wirtschaftlichkeit als Prüfungsmaßstäbe für die Gebarungsprüfung durch den RH.

Auf der Grundlage der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit, prüft der RH die Wirtschaftlichkeit. Wesentliches bei ihrer Beurteilung sind die Relationen zwischen Effizienz, Effektivität und Produktivität sicherzustellen. Ohne an dieser Stelle ausführlich auf Begriffsdiskussion einzugehen (zu Spezifika und Restriktionen siehe weiter unten), ist dabei zu beachten, dass alle drei Dispositionen auf ein und dieselben Prozess ausgerichtet sind, bei dem Mittel (Input) eingesetzt und durch Transformation Ergebnisse (Output) erzielt werden.¹⁵¹ Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit lässt sich dann durch das Anstreben und die Realisierung der bestmöglichen Relation zwischen Zielerreichung und Mitteleinsatz messen.¹⁵² Demgemäß liegt ein Output-Input bzw. Kosten-Nutzen-Vergleich der Effizienzkontrolle zu Grunde, welcher den Nutzen bzw. die Wirkungen zu den dafür eingesetzten Mitteln in Beziehung setzt.¹⁵³ Die Effizienz bezieht sich also auf das

¹⁴⁸ Schwab (1970), Finanzkontrolle S. 280

¹⁴⁹ Diederich (1990), S. 58

¹⁵⁰ Bartel/Schneider (1989), S. 248

¹⁵¹ Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵² Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵³ Bruhn (2004) zit. nach Reinecke/Janz (2007), S. 161

Verhältnis zwischen Output und Input, währenddessen die Effektivität den erzielten Output im Bezug auf die Erreichung von vornherein festgelegter Ziele in den Fokus nimmt.¹⁵⁴

Die „technische Wirtschaftlichkeit“, wie die Produktivität vermehrt genannt wird, ist nach *Gutenberg* in der Ergiebigkeit der Faktorenkombinationen verankert.¹⁵⁵ Laut *Wöhe*, lässt sie sich daher am mengenmäßigen Einsatz von Inputfaktoren im Verhältnis zum mengenmäßigen Ertrag messen.¹⁵⁶ Also die Produktivität lässt sich steigern in dem man mehr mit weniger Aufwand erreichen kann. Ohne eine monetäre Einschätzung der eingesetzten Produktionsfaktoren lassen sich hingegen keine Aussagen über die Beachtung des Rationalprinzips treffen.¹⁵⁷ Infolgedessen wird die Produktivität oft umfassender als Output-Input-Relation erklärt und somit dem Effizienzbegriff gleichgesetzt.¹⁵⁸

Aus der Perspektive der öffentlichen Finanzkontrolle ist jedoch der Output staatlichen Handelns durchwegs nicht eindeutig formuliert und wenn der Output als gegebenes angesehen wird, dann ist nach *Haller* eine abschließende Beurteilung, ob die Ziele mit geringmöglichen Faktorkombination verwirklicht wurden, auch nicht möglich.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵⁵ Gutenberg zit. nach Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵⁶ Wöhe zit. nach Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵⁷ Wöhe zit. nach Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵⁸ Reinecke/Janz (2007), S. 161

¹⁵⁹ Haller (2000), S. 50

3.2 Ziffernmäßige Richtigkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften

3.2.1 Ziffernmäßige Richtigkeit

Die Überprüfung der Gebarung auf ihre ziffermäßige Richtigkeit lässt sich aus rechnungstechnischer Hinsicht als unabdingbare Voraussetzung für die weitergehenden Prüfungen ansehen.¹⁶⁰

Dennoch wird diesem Prüfungsziel keine übergeordnete Bedeutung vom Gesetzgeber eingeräumt und von dem gleichen als „ein unbestrittenes, geradezu selbstverständliches Kontrollziel des RH“ zugrundegelegt.¹⁶¹ Demzufolge darf sich die Überprüfung keineswegs auf die bloß ziffermäßige Richtigkeit und rechnerische Nachprüfung beschränken.¹⁶² *Bartel* und *Schneider* bezeichnen weiterhin dieses Prüfungsziel als „Routinesache“, die definitiv zu keiner inhaltlichen Kritik öffentlicher Gebarung führt, sondern vielmehr eine vertrauenswürdige Prüfungsinformationsbasis schafft.¹⁶³

Bei diesem Prüfungsziel wird die Übereinstimmung der Buchungen im Einzelnen sowie die Jahresrechnung mit den entsprechenden Unterlagen betragsmäßig geprüft, welche als Rechnungsprüfung bezeichnet wird.¹⁶⁴ Dadurch werden die Durchschaubarkeit und die Übersichtlichkeit der Finanzgebarung geschaffen, was ferner für das Vertrauen der Bürger in den Staat von großer Bedeutung ist.¹⁶⁵ Auf die Einhaltung der ziffermäßigen Richtigkeit in der Verwaltung wird regelmäßig durch Einrichtungen der exekutiven Internkontrolle hingewirkt.¹⁶⁶ Zusätzlich ist das gesamte

¹⁶⁰ Haller (2000), S. 49

¹⁶¹ Hengstschläger (1982), RH S. 310

¹⁶² Hengstschläger (1982), RH S. 311

¹⁶³ Bartel/Schneider (1989), S. 248

¹⁶⁴ Fey (1997), S. 95

¹⁶⁵ Koller (2002), S. 72

¹⁶⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 311

öffentliche Rechnungswesen straff organisiert und gegenüber Unzulänglichkeiten mehrfach abgesichert.¹⁶⁷

Die ziffermäßige Richtigkeit wird ebenfalls von wirtschaftlichen Unternehmen selbst laufend geprüft, wobei ein Bestätigungsvermerk des Pflichtprüfers vorliegt, welcher nur beurteilt, ob die Lage des Unternehmens korrekt abgebildet wurde,¹⁶⁸ ohne generell die wirtschaftliche Lage zu beurteilen.¹⁶⁹ Daher beschränkt sich der RH bei seiner Überprüfung auf Stichproben und wird nur dort stärker anfragen, wo er Schwachstellen entdeckt oder Mängel vermutet.¹⁷⁰

3.2.2 Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften

Das Prüfungsziel Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften wird ebenso wie die ziffermäßige Richtigkeit zu dem Bereich der formalen Prüfung gerechnet. Im Gegensatz zu der ziffermäßigen Richtigkeit zeigt dieses schon Elemente einer Ermessensprüfung.¹⁷¹ Dabei wird geprüft, ob bei den staatlichen Gebarungsvorgängen nach den dafür maßgeblichen Vorschriften verfahren wurde, sog. Grundlage der Rechtmäßigkeit. In ähnlicher Weise wie das oben erörterte Ziel ist die Überprüfung der Rechtmäßigkeit nach *Bartel* und *Schneider* größtenteils ein juristisch-formaler Vorgang und weist ebenfalls keinen ökonomischen Inhalt auf.¹⁷² Nach *Hoenig* darf sich die Überprüfung nicht nur auf die Übereinstimmungsaussage beschränken, sondern „sie sollte auch Feststellungen zur Frage beinhalten, ob diese Vorschriften [...] übergeordnete Rechtsnormen verletzen oder nicht“.¹⁷³ So kann laut *Diederich* eine finanzwirtschaftliche Transaktion, trotz Einhaltung aller haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht ordnungsgemäß sein, wenn ein Verstoß gegen Verfassungsnormen vorliegt.¹⁷⁴

¹⁶⁷ Hengstschläger (1982), RH S. 311

¹⁶⁸ Fey (1997), S. 95

¹⁶⁹ Wikipedia Bestätigungsvermerk

¹⁷⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 311

¹⁷¹ Diederich (1990), S. 57

¹⁷² Bartel/Schneider (1989), S. 248

¹⁷³ Hoenig zit. von Fey (1997), S. 96

¹⁷⁴ Diederich (1990), S. 57

Trotz dieses Prüfungszieles ist die Funktion des RH bezüglich der Verwaltung eine völlig andere als die eines Gerichtshofes.¹⁷⁵ Also die Überprüfung der Gebarung auf Gesetzmäßigkeit bezieht sich nur darauf, ob die Gebarungsführung mit den einschlägigen Vorschriften übereinstimmt und nicht auf die Normengemäßheit der gesamten Verwaltungsführung, welche hingegen Gegenstand zum Überwachen der Gerichtshöfe ist.¹⁷⁶ Somit unterliegt das Prüfungsziel inhaltlich einer starken Einschränkung. Da die Prüfungszielrichtung des RH wesentlich anders ist, sind die gebundenen Konsequenzen seiner Handlungen auch anders als die Folgen eines Gerichtes.¹⁷⁷ Der RH kann nur in seinen Berichten auf die Normwidrigkeit hinweisen ohne die Einhaltung der Rechtsnormen durchsetzen zu können und daher bleibt ihm diesbezüglich nur ein Empfehlungsrecht.¹⁷⁸

3.2.3 Bedeutung in der Praxis

Die ziffermäßige Richtigkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sind wesentliche Kriterien bei der Verwaltungsrevision und Staatsrechnungsprüfung. Aus Sicht ihrer faktischen Praktikabilität treten keine gravierenden Schwierigkeiten in der Anwendung der ziffermäßigen Richtigkeit auf.¹⁷⁹ Sie wird vom RH nur mehr noch stichprobenartig betrieben, meist aber an die Vorprüfungsstellen weitergeleitet, was dem Satz entspricht, dass die externe Kontrolle, wo immer möglich, durch die interne Kontrolle ersetzt werden soll.¹⁸⁰ Dies liegt daran, dass die Durchführung der Rechnungsprüfung durch die strenge Standardisierung und weitgehenden Automatisierung erleichtert wird.¹⁸¹ Mit geringer eingeschätzter Fehlerwahrscheinlichkeit werden objektive und klare Ergebnisse ermöglicht und kaum Anhaltspunkte für Kontroversen hinsichtlich der Korrektheit der Prüfungsbefunde und der Vorgehensweise geschaffen.¹⁸² Demzufolge bietet dieses

¹⁷⁵ Haller (2000), S. 49

¹⁷⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 312

¹⁷⁷ Hengstschläger (1982), RH S. 312

¹⁷⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 312

¹⁷⁹ Koller (2002), S. 70

¹⁸⁰ Diederich (1990), S. 41; S. 57

¹⁸¹ Bartel/Schneider (1989), S. 248

¹⁸² Koller (2002), S. 70

Prüfungsziel geringeres Potential für politische Motivation sich mit den Resultaten auseinanderzusetzen.¹⁸³

Aus praktischer Relevanz bei der Prüfung der Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften ist in erster Linie fraglich, ob bei der Erhebung von Einnahmen und Ausgaben der durch das Haushaltsbudget bereitgestellten Mitteln gesetzmäßig verfahren wurde. Dabei liegt der Schwerpunkt der Prüftätigkeit des RH bei Verstößen, die entweder politische Hintergründe haben oder von ihrer Wirkung her wirtschaftliche und sonstige Bereiche berühren.¹⁸⁴ Dies bringt den RH laut *Diederich* „zwangsläufig in Konflikte mit den Betroffenen bzw. den politisch Verantwortlichen [...], eben weil konkrete eindeutige Leitlinien fehlen und jeder Verfahrensbeteiligte eine andere Präferenzordnung hat, nach der er den Sachverhalt einschätzt.“¹⁸⁵ Bei Verstößen gegen die Rechtmäßigkeit spricht der RH vielmehr Anregungen und Empfehlungen aus, welche die Betroffenen vorantreiben in Zukunft rechtmäßig zu handeln.¹⁸⁶

Obwohl die gesetzlich vorgegeben Prüfungsmaßstäbe ziffermäßige Richtigkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften weiter zu der Prüfungstätigkeit des RH gehören, ist ihre praktische Bedeutung eher abnehmend. Einige Gründe dieser Entwicklung wurden bereits genannt - die Delegierung dieser Überprüfung an die internen Kontrollorgane, die Modernisierung des staatlichen Kassen- und Rechnungswesens und nicht zuletzt eine immer größere Konzentration des RH auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit.

3.3 Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Wesentliche ökonomische Prüfungsmaßstäbe sind allerdings die Sparsamkeit (economy), Zweckmäßigkeit (effectivity) und Wirtschaftlichkeit (efficiency). Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist es nicht leicht, die drei rechtlichen

¹⁸³ Koller (2002), S. 70

¹⁸⁴ Diederich (1990), S. 57

¹⁸⁵ Diederich (1990), S. 57

¹⁸⁶ Diederich (1990), S. 58

Prüfungsziele streng abzugrenzen und letztlich werden sie höchst unterschiedlich interpretiert. Laut *Hengstschläger* wirken die Unterscheidungen dieser drei Kontrollmaßstäbe eher erkünstelt, denn sie bringen keine Differenz heraus, welche auf die Kontrolltätigkeit des RH Auswirkungen hätte.¹⁸⁷ Die Wirksamkeit als Prüfungsmaßstab ist explizit nicht festgelegt, jedoch befasst sich der RH in seinen Prüfungen gleichwohl mit der diesbezüglichen Frage.¹⁸⁸

Bevor näher auf die Differenzierung der drei Kriterien und deren Ausprägungen eingegangen wird, ist es nötig die Komplexe, in der die Diskussion rund um die Kontrollmaßstäbe des RH geführt wurde bzw. wird, zu erläutern.

Die effizienztheoretisch orientierte Argumentation der Wirtschaftswissenschaften zielt hauptsächlich auf die Bestimmung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als ökonomische Grundsätze ab.¹⁸⁹ Ein Problem dieser Ansätze auf die Analyse des RH anzuwenden ergibt sich aus der gängigen Transformation der mit ihnen enthaltenen Konzepte eines individuell marktorientierten Wirtschaftshandelns auf die öffentlichen Einrichtungen.¹⁹⁰ Dadurch wird verschleiert, dass die öffentliche Hand Entscheidungen zu treffen hat, die an andere Bedingungen geknüpft sind als die individuell getroffenen der Privatwirtschaft.¹⁹¹ Die implizite Transponierung der wirtschaftlichen Rationalität auf das staatliche Handeln kann nach *Diederich* aufgrund des Preismechanismus nicht funktionieren, da er als Allokationsinstrument dort nicht wirkt.¹⁹² Dieser Hintergrund muss bei der Erläuterung der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Prüfungskriterien des RH einbezogen werden. Auf eine nähere Ausführung zum Inhalt der häufigsten ökonomischen Entscheidungsverfahren Kosten-Nutzenanalyse, Nutzwertanalyse, Kostenwirksamkeitsanalyse, wird hier im Hinblick auf die dazu zahlreich vorliegenden Äußerungen in der Literatur, verzichtet.

¹⁸⁷ Hengstschläger (1992), Organisation und Funktion S. 27

¹⁸⁸ Koller (2002), S. 68f

¹⁸⁹ Diederich (1990), S. 27

¹⁹⁰ Diederich (1990), S. 27

¹⁹¹ Diederich (1990), S. 27

¹⁹² Diederich (1990), S. 28

3.3.1 Sparsamkeit

In wirtschaftswissenschaftlichem Schrifttum herrscht die Meinung vor, dass dem gesetzlich postulierten Sparsamkeitsziel (Kostenwirtschaftlichkeit) kaum eine eigenständige Bedeutung zukommt. Lediglich lässt sie als zuschreibende Komponente dem umfassenden Konzept der Wirtschaftlichkeit sehen.¹⁹³ Auch aus sozialwirtschaftlicher Sicht ist schwer die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgeprägt zu erfassen, da nicht festgelegt ist, ob es sich um Handlungs- bzw. Verfahrensnormen oder um Sozialwerte handelt.¹⁹⁴ Dies wird von den unterschiedlichen Erklärungen sehr konträr betrachtet.

Die Sparsamkeit wird ständig von den staatlichen Organen bzw. öffentlichen Verwaltung gefordert. Genaue Hinweise darauf, wie sie genau interpretiert werden soll, fehlen jedoch in den einschlägigen Gesetzen. Dem zufolge ergeben sich zum Teil sehr divergierende Begriffsauffassungen. Wird die Sparsamkeit als Forderung nach Aufwandsminimierung verstanden, so kann dieser Prüfungsmaßstab für den Staat keine Bedeutung mehr haben, da dies einen Wegfall aller Staatsaufgaben nach sich ziehen würde.¹⁹⁵ Befasst sich die Sparsamkeit jedoch mit der Erreichung einer festgelegten Verwaltungsaufgabe mit geringstmöglichem Aufwand, so ist sie, wie erläutert, eine besondere Ausprägung der Wirtschaftlichkeit.¹⁹⁶ Das Wirtschaftlichkeitsgebot zielt auf den möglichst geringen Mitteleinsatz, mit dem ein vorgegebenes Verwaltungsziel noch optimal erreicht werden kann.¹⁹⁷ Dies gibt das Minimumprinzip der Wirtschaftlichkeit wieder.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht, wird die Sparsamkeit nicht mehr als Komponente der Wirtschaftlichkeit angesehen. Damit der Sparsamkeit einen Sinn gegeben wird, muss eine bestimmte Zielformulierung vorhanden sein, deren Erreichen möglichst

¹⁹³ Bartel/Schneider (1989), S. 248

¹⁹⁴ Diederich (1990), S. 27

¹⁹⁵ Haller (2000), S. 50

¹⁹⁶ Hengstschläger (1982), RH S. 320

¹⁹⁷ Hengstschläger (1982), RH S. 320

sparsam sein soll.¹⁹⁸ Das Nachweisen der sparsamen Zielerreichung in der Privatwirtschaft erfolgt mittels einer Ex-ante bzw. einer Ex-post-Betrachtung der Ressourcenaufwand, während dessen unterzieht im Gegenteil die Zielerreichung in der öffentlichen Verwaltung nur eine Ex-post-Bewertung. Dies liegt darin, dass sich die Ziele der Verwaltung weniger operational bewerten lassen, was laut *Kirk* als ein wesentliches Grundproblem für die Zielkonzeption in der öffentlichen Verwaltung erscheint.¹⁹⁹

König betrachtet die Sparsamkeit als eigenständiges Kriterium und zwar als „ein handfester und in der Praxis brauchbarer Prüfungsmaßstab, [der] unabhängig vom Wirtschaftlichkeitskalkül ist“.²⁰⁰ Er argumentiert weiter, wenn das Wirtschaftlichkeitsgebot versagt, „bleibt gleichwohl der Rückgriff auf den Grundsatz der Sparsamkeit, der auch bei einer einzigen Lösung noch die Ausgabe im Griff behält, d.h. sie an Gesichtspunkten im Feld der betreffenden Maßnahmen misst und beispielweise bewirkt, dass die Ausgabe nicht außer Verhältnis zu diesem Umfeld gerät.“²⁰¹

Grundsätzlich sind unsere Gedanken bezüglich Sparsamkeit meistens mit dem Gegenteil von Geldverschwendung gebunden.²⁰² Stellt man dem Sparsamkeitsgrundsatz ausschließlich auf die Geldmittel ab, wird er auch dadurch keine Eigenständigkeit erlangen.²⁰³ Während die Wirtschaftlichkeit auf die Relation vom eingesetzten Aufwand und mit dem dadurch generierten Ertrag Bezug nimmt, hat die Sparsamkeit in monetärer Sicht zum Gegenstand die Einnahmen und die Ausgaben, welche jedoch ein besonderer Aspekt von Aufwand und Ertrag sind, also Determinanten der Wirtschaftlichkeitsrelation.²⁰⁴

¹⁹⁸ Haller (2000), S. 50

¹⁹⁹ Kirk (2004), S. 69f

²⁰⁰ König (1985), S. 127f

²⁰¹ König (1985), S. 128

²⁰² Koller (2002), S. 77

²⁰³ Hengstschläger (1982), RH S. 320

²⁰⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 320

In § 2 Abs. 2 RHG legt der Gesetzgeber eine spezielle Form der Prüfung auf Sparsamkeit fest, wobei dem RH erklärt wird, bei Ausübung seiner Kontrolltätigkeit sowohl die Möglichkeit der Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben, als auch der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen wahrzunehmen.

Im Sinne des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist nach *Hengstschläger* diese Festlegung als Gebot zur Optimierung von Aufwand und Ertrag zu verstehen, denn der RH nur dort Forderungen an die Verwaltung nach Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben verlangen kann, wo Unwirtschaftlichkeit oder Gesetzeswidrigkeit der bewilligten Mittel bestehen.²⁰⁵ In Gleicherweise gilt das für die Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen. Da bei der Ausgabenseite und Einnahmenseite jedoch gesetzmäßig vorgegangen werden soll, ist der RH daraus folgend befugt und verpflichtet eine normkritische Stellungnahme abzugeben, die sich künftig mit Änderungsvorschlägen gesetzlicher Vorschriften auseinandersetzen soll.²⁰⁶

3.3.2 Zweckmäßigkeit

Analog zur Sparsamkeit lässt sich die Kritik für die Zweckmäßigkeit (Effektivität) in der Literatur verfassen. Ihr wird ebenfalls keine eigenständige Bedeutung zuerkannt und auf ein Hinausgehen über die Wirtschaftlichkeit gedeutet. Sie stellt ein Teilelement des ökonomischen Verhaltens dar, welches vielmehr das Verhältnis Zweck-Mittel anspricht d.h. das vorgegebene Verwaltungsziel mit möglichst geringen personellen und sachlichen Mitteleinsätzen optimal zu erreichen.²⁰⁷ Zweckmäßigkeit stellt in dieser Hinsicht auf die sachliche und personelle Seite des Wirtschaftlichkeitsgebots ab.²⁰⁸ So laufen nach *Arnim* die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Sinne eines Handels gemäß den gesetzten Zwecken und ihre optimale Verwirklichung auf das Gleiche hinaus und wird deren Überprüfung gleichgestellt.²⁰⁹ Es wird angenommen, dass die Relation zwischen Zweck und

²⁰⁵ Hengstschläger (1982), RH S. 321

²⁰⁶ Schwab (1970), Finanzkontrolle S. 280

²⁰⁷ Funk zit. nach Koller (2002), S.74f

²⁰⁸ Hengstschläger (1982), RH S. 321

²⁰⁹ Arnim (1988), S. 57

Mitteln stark durch eine wechselseitige Beeinflussung charakterisiert und in gegenseitiger Abhängigkeit behandelt wird. Aus diesem Gesichtspunkt kann die Zweckmäßigkeit sehr umfassend interpretiert werden, da sie in jedem Bereich, auch auf die politische Ebene ihre Anwendung findet.

Die Überprüfung der Zweckmäßigkeit öffentlicher Ausgaben schließt allerdings hingegen nicht nur das „bloße Nachprüfen“ ein, ob die optimale Zweck-Mittel-Kombination angenommen wurde, sondern ist diese Aufgabe großteils mit der Fragen staatlicher Produktion verbunden.²¹⁰ Für den RH besteht in dem Sinne kaum eine solide Basis eines öffentlichen Leistungsprogramms, welches dann auf die produktivste Weise hergestellt werden soll.²¹¹ Dies resultiert daraus, dass der Output und somit auch die Produktivität öffentlicher Leistungserstellung prinzipiell schwer messbar ist, da es für öffentliche Leistungen im Grunde keinen Markt und somit keinen Marktpreis gibt.²¹² Die Problematik der Messbarkeit des öffentlichen Outputs spiegelt sich weiterhin in der Nachfrage wieder, denn diese sich schließlich aufgrund des Outputs bemessen lässt.²¹³ Nach sämtlichen Ansätzen werden demnach für die Bestimmung der Nachfrage die Ausgaben des öffentlichen Sektors als Approximation für die Outputs verwenden.²¹⁴

Mit der Problematik der Messbarkeit zeigt sich auch das Methodenproblem der öffentlichen Finanzkontrolle. Aufgrund oft fehlender oder unpräzise formulierter Zwecksetzungen im öffentlichen Bereich sind klare Vergleichsmöglichkeiten nicht immer vorhanden.²¹⁵ Deshalb um das Ziel der Zweckmäßigkeit effektiv zu erfüllen, müssen anerkannten Verfahrensregeln gefolgt werden und nach *Bartel* und *Schneider* anspruchsvolle Techniken und Methoden, wie Kosten-Nutzen Analysen im

²¹⁰ Bartel/Schneider (1989), S. 248f

²¹¹ Bartel/Schneider (1989), S. 249

²¹² Andreae/Mitteregger (1984), S. 155

²¹³ Mischler (2009), S. 72

²¹⁴ Mischler (2009), S. 72

²¹⁵ Koller (2002), S.129

funktionalanalytischen Planungs- Budgetierungs- und Kontrollprozess für die staatlichen Leistungsprogramme angewendet werden.²¹⁶

3.3.3 Bedeutung in der Praxis

Die Prüfungsmaßstäbe Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit nehmen in der RH Praxis immer nur Bezug auf das Verwaltungsermessen, wobei die politisch festgelegten Ziele oder Zwecke unzulässig zu prüfen sind. Durch diese Normierung wird das bereits bekannte Konzept der unabhängigen und objektiven RH Kontrolltätigkeit betont, welche unbeteiligte Prüfungsbefunde für das Entlastungsverfahren der Exekutive liefern soll.²¹⁷

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit ist ein zentrales Anliegen der Wirtschaftswissenschaften, hat aber auch Bedeutung in den Rechtswissenschaften, insbesondere ist sie in den Haushaltsgesetzen aufgenommen.²¹⁸

In den letzten Jahren weist das Wirtschaftlichkeitskriterium für die moderne Finanzkontrolle immer mehr überragende Bedeutung gegenüber den restlichen Prüfungszielen auf, obwohl der Gesetzgeber sie gleichrangig anführt. Es leiten sich zwei wesentliche Einflüsse ab, die zu dieser Tendenz zurückführen. Zum einen resultiert sie von der Ausdehnung der Prüfungszuständigkeit des RH auf die öffentlichen Unternehmungen, beschreibt *Fiedler*,²¹⁹ zum anderen wird dieser Trend nach *Andreae* und *Mitteregger* durch die Wandlung von Hoheits- zum einem leistungsorientierten Staat und daraus resultierende Ausweitung des Umfangs und der Determinierung der politischen Zielvorgaben, beschleunigt.²²⁰

²¹⁶ Bartel/Schneider (1989), S. 250

²¹⁷ Fey (1997), S. 98

²¹⁸ Koller (2002), S. 73f

²¹⁹ Fiedler (1994), Funktion S. 11

²²⁰ Andreae/Mitteregger (1984), S. 155

Als ökonomische Ausprägung des allgemeinen Rationalprinzips ist unter Wirtschaftlichkeit die Forderung nach einem zielgerichteten oder zweckmäßigen Handeln in Richtung eines möglichst optimalen Verhältnisses zwischen Aufwand (Kosten) und Ertrag (Nutzen) unter Vermeidung von Verschwendung, zu verstehen.²²¹ Die beiden Indikatoren werden in monetärer Beziehung zueinander gesetzt und zumindest eine der beiden Vergleichsgrößen wird festgelegt.²²² Das Wirtschaftlichkeitsgebot besagt dann, entweder ein festgelegtes Ziel (gewisser Nutzen) mit geringstmöglichem Aufwand zu erreichen (Minimalprinzip) oder mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einen höchstmöglichen Ertrag (möglichst großer Nutzen) zu verwirklichen (Maximalprinzip), worüber hinaus die Wirtschaftlichkeit in zwei Varianten - Kostenminimierung (Sparsamkeit) und Nutzenmaximierung (Wirtschaftlichkeit, in engeren Sinn) aufgespalten wird, je nachdem, welche Größe als Konstante definiert wird.²²³

Schon anfangs wurde die Problematik der direkten Übertragung des Wirtschaftlichkeitskriteriums aus dem Bereich der privaten Wirtschaft auf das öffentliche Haushaltsgebaren herausgestellt. Somit ist der Kontrollmaßstab Wirtschaftlichkeit als materielles Kriterium schwerer in den Griff zu bekommen als die formalen Kriterien. Wie bereits dargelegt, liegt diese Problematik hauptsächlich bei der Messbarkeit und der Quantifizierbarkeit öffentlichen Wirtschaftens. Da das Wirtschaftlichkeitsprinzip auf die rechnerische Bewertung von Aufwand und Ertrag abgestellt ist, stellt im öffentlichen Sektor allerdings nur der Aufwand, in betriebswirtschaftlichem Sinn das Input, eine messbare Wertgröße dar.²²⁴ Die Problematik spiegelt sich weiter bei der Zielorientierung des staatlichen Handelns. Die staatliche Wirtschaft richtet sich an die Verfolgung öffentlicher Interessen und an die per optimale Allokation knapper Ressourcen allgemeine Wohlfahrtsmaximierung aus. Hinter dieser Zielkonzeption steckt oft aber das Fehlen klarer definierten Gesetzes- und staatlicher Programmziele, was sich bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung

²²¹ Schwab, (1988), Kontrolle S. 586

²²² Hengstschläger (1982), RH S. 314

²²³ Diederich (1990), S. 60

²²⁴ Hengstschläger (1982), RH S. 316

als bereits bekanntes Problem herausstellt.²²⁵ In dieser Hinsicht orientiert sich letztlich die Prüfungstätigkeit des RH an die Defizite bei der Gesetzeserfüllung oder sonstiger Programmarbeit zu erkennen und Einsparungs- bzw. Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Den Einsparungsmöglichkeiten könnte man eine Quantifizierung auf Basis der Vorschläge des RH in zwei Richtungen entnehmen, also Vorschläge mit einmaligem Sparpotenzial und solche, die dauerhafte Auswirkungen haben und daher zu einer regelmäßigen Minderung der Ausgaben oder zu gesamten Einsparungen über einen betrachteten Jahreszeitraum führen.²²⁶ Neben diesen Gesichtspunkten sind aber noch die Effizienz- und Effektivitätssteigerung, die Qualität der öffentlichen Wirtschaft, massive Entlastung des Staatshaushalts sowie die Bürgernähe als gleichgestellte Zielsetzungen zu berücksichtigen.²²⁷ Die Vorschläge des RH zielen daher nicht in erster Linie auf Einsparungen ab, sondern führen eher zu einer Effizienzsteigerung oder Qualitätsverbesserung.²²⁸

In Hinsicht der Verwaltungskontrolle steht der RH bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung in erster Linie vor der Frage, ob die Verwaltung die ihr zugeteilten Aufgaben mit den bereitgestellten Mitteln optimal erfüllt hat. Ob die Aufgabenerfüllung nicht mit geringerem Aufwand bzw. Ausgaben denkbar gewesen wäre, ist ebenfalls Gegenstand seiner Überprüfung. Dieser ergibt sich schon aus der Konstellation, dass das Budget, obwohl es unwirtschaftlich ist, völlig ausgeschöpft wird, da ansonsten ein erwirtschafteter Haushaltsüberschuss eine niedrigere Budgetierung zur Folge hätte und zwar belanglos ob begründeter zusätzlicher Budgetierungsbedarf besteht oder nicht, was allerdings als Ausdruck schlechter Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung errechnet wird.²²⁹ Innerhalb einer Rechtskontrolle ist Wirtschaftlichkeit nur Missbrauchskontrolle, welche im Grunde ausschließen soll, dass die

²²⁵ Koller (2002), S.127

²²⁶ RH Bericht der Reihe Bund 2007/16, S. 20

²²⁷ RH Bericht der Reihe Bund 2007/16, S. 20

²²⁸ RH Bericht der Reihe Bund 2007/16, S. 20

²²⁹ Fey (1997), S. 97

Verwendung der bewilligten Mittel völlig untauglich ist.²³⁰ Aufgrund oben erröteter Argumente wird der öffentlichen Verwaltung unterstellt, dass sie an der Maximierung ihres Budgets interessiert ist, da sie mehr Spielraum bekommen würde. Dieser Ansatz ist in der Theorie bürokratischer Institutionen als Budget- Maximierung bekannt.²³¹

In der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform, die seit 2007 läuft, sind Anreize für die Verwaltung zum sparsameren Einsatz von Budgetmitteln zugeteilt, ohne ihr Budget aufstocken zu müssen. Durch eine Neuregelung werden in Zukunft die Rücklagen in dem Rahmen des Ressorts zur eigenständigen Verwendung überlassen, d.h. dass, die nicht ausgeschöpften Budgetmitteln grundsätzlich nicht verfallen, sondern können als Rücklagen zugeführt werden und zu einem späteren Zeitpunkt ohne Zweckbindung, verausgabt werden.²³² Dadurch entsteht ein Anreiz der Verwaltung zur Sparsamkeit zum Wohle der Allgemeinheit.

Ferner ist hierbei zu bemerken, dass sich die Verwaltungsvorgaben in der Regel aus den politischen Entscheidungsprozessen ergeben. Daraus resultiert die Schwierigkeit die Zielvorgaben genau und ausführlich zu definieren. Ein zentrales Kernproblem ist weiterhin die Quantifizierbarkeit des Outputs im Bereich des Verwaltungshandelns und der staatlichen Programme, insbesondere ihre Erfassung in monetären Einheiten. Deren Produkte werden in Form von Maßnahmen hervorgehoben. Die Verwaltungstätigkeit wird vorwiegend von der Inputseite, im Bezug auf die Organisation des Aufbaus und Ablaufs betrachtet, während die staatlichen Programme durch die Outputseite gekennzeichnet werden.²³³

Da das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Handlungsanweisung sehr umfangreich definiert ist, sind für den RH die Ausdehnung des Bezugsrahmens sowie die in Betracht kommenden Handlungsmomente fraglich.²³⁴ Je nachdem wie dieser Bezugsrahmen

²³⁰ Koller (2002), S. 75

²³¹ Frey/Kirchgässner (2002), Wirtschaftspolitik S. 173

²³² BMF Haushaltsrechtsreform/1Etappe

²³³ Diederich (1990), S. 61

²³⁴ Diederich (1990), S. 61

definiert ist, also ob bei den ökonomischen Überlegungen die wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Einzelnen oder gesamtwirtschaftlich einbezogen werden, sind maßgeblich für die Prüfungsergebnisse des RH.²³⁵ In dem Sinn kommt es bei den Ergebnissen darauf an, welche Nebenwirkungen in Betracht gezogen werden und welche Wirkungen angeblich als Externalitäten eingestuft werden.²³⁶

3.4.1 Bedeutung in der Praxis

In der RH-Betätigung wird zahlreich auf die Wirtschaftlichkeit bzw. Verstoß gegen diesen Grundsatz hingewiesen. Diesbezügliche Äußerungen beinhalten meistens keine spezifische inhaltliche Bestimmung des Wirtschaftlichkeitsprinzips.²³⁷ Sie greifen eher konkrete Beanstandungen auf, die dann erzieherische Wirkung auf das Verwaltungsverhalten haben sollen. Eine Unterscheidung der Wirtschaftlichkeit in Minimal- oder Maximalprinzip scheint in der Praxis für die Finanzkontrolleure keine große Rolle zu spielen.

Im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum wird zwischen administrativer Effizienz und Programmeffizienz unterschieden.²³⁸ Diese Unterscheidung ist für den RH allerdings in der Praxis fast irrelevant. Seine gesamte Prüfungstätigkeit konzentriert sich überwiegend auf eine Inputorientierung, also auf die eingesetzten Ressourcen.²³⁹

3.5 Erweiterung der Finanzkontrolle durch Effizienz- und Wirkungskriterien

Das Wirtschaftlichkeitskriterium ist, wie gerade dargelegt, das umfangreichste von allen anderen gesetzlich vorgegebenen Kontrollmaßstäben. Unter diesen werden auch Effizienz, Wirksamkeit und Erfolgskontrolle eingeordnet.

²³⁵ Diederich (1990), S. 62

²³⁶ Diederich (1990), S. 62

²³⁷ Diederich (1990), S. 60

²³⁸ Diederich (1990), S. 61

²³⁹ Diederich (1990), S. 61

Wirtschaftlichkeit wird in der Literatur häufig mit Effizienz gleichgesetzt. Unter Effizienz ist zunächst ein optimales zeitbezogenes Verhältnis zwischen Input und Output eines Produktionssystems zu verstehen, worauf sich aber ebenfalls die Wirtschaftlichkeit gleichermaßen bezieht. Diese Definition geht vor allem auf *Leibenstein* und die Theorie der Produktions- oder auch X-Effizienz zurück.²⁴⁰ Sie weist im wesentlichen den Unterschied vom mikroökonomischen Effizienzbegriff auf, als dieser die Effizienz nur allokativ umfasst.²⁴¹ Eine alloкатive Effizienz liegt dann vor, wenn der Produktion von Sachgütern und Dienstleistungen mengenmäßig die tatsächliche Nachfrage am Markt entspricht, währenddessen die technische Effizienz, auch Produktionseffizienz genannt, bestimmte Leistungserbringung mit einem Minimum an Kosten erfordert.²⁴²

Da im öffentlichen Sektor der Leistungsdruck in Form von Gewinnerzielungsdruck fehlt bzw. weniger stark ausgeprägt ist, kommt die X-Effizienz (Ineffizienz) besonders dort stark vor.²⁴³ Auch eine WIFO-Studie zur Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich verweist auf ein enormes Effizienzsteigerungspotenzial im administrativen Bereich, wo große Einsparungsmöglichkeiten vorliegen.²⁴⁴ Die erhöhte Notwendigkeit von Effizienz im gesamten öffentlichen Sektor wertet die Bedeutung der öffentlichen Finanzkontrolle weiter auf.

Die Wirksamkeit und die Orientierung an ihr, ist ein wesentlich neuer Kriterienaspekt in der Haushaltsführung und hat zugleich im politischen Bereich einen zunehmenden Stellenwert erhalten. Gründe dafür sind die neu eingesetzten Führungsinstrumente - Steuerung und Erbringung der Leistungen bzw. Wirkungen nach New Public Management und Public Governance Methoden. Deren Einführung bedingt die Kontrolle des damit verbundenen Ermessens der Verwaltung in Bezug auf das Erreichen der Ziele bzw. die Erfüllung des Leistungsauftrages und der dafür

²⁴⁰ Leibenstein zit. nach Bartel/Schneider (1989), S. 244

²⁴¹ Andreae/Mitteregger (1984), S. 156

²⁴² Andreae/Mitteregger (1984), S. 156

²⁴³ Bartel/Schneider (1989), S. 245

²⁴⁴ RH Reihe Positionen/Verwaltungsreform II 2009/1, S. 29

eingesetzten Mittel. Zusammenhängend damit ist auch die Zunahme staatlicher Programme, die dazu führt, dass sich die Prüftätigkeit des RH immer mehr auf Erfolgskontrolle und Querschnittsuntersuchungen konzentriert.²⁴⁵ Nachdem eine explizite Festlegung der Wirksamkeit als Kriterium im B-VG fehlt, wird diese Kontrolle insbesondere durch Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen vorgenommen.²⁴⁶

Aufgrund des Fehlens klarer politischer Zielvorgaben, ist die Wirksamkeit laut *Koller*, hinsichtlich ihrer Praktikabilität das methodisch schwierigste und anspruchsvollste Kriterium, was einen hohen Ressourceneinsatz nach sich zieht.²⁴⁷

Mit öffentlichen Mitteln soll eine möglichst hohe Wirksamkeit erreicht werden, also die optimale „Zielkonformität von Wirkungen“.²⁴⁸ Aus dem Blickwinkel des RH kommt daher der Wirkungskontrolle eine besondere Bedeutung zu. Die Wirkungskontrolle erfordert grundsätzlich eine eindeutige Wirkungsorientierung, also eine Orientierung an den mit dem Mitteleinsatz erreichten Wirkungen bzw. erbrachten Leistungen. Damit rückt das Leistungserbringen des öffentlichen Handelns mengen- und qualitätsmäßig stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit.²⁴⁹ Hinter dieser Konzeption steht die Einsicht, dass nicht nur über den Inputrahmen des öffentlichen Handelns, sondern zugleich auch über dessen Outputs schon im Voraus mehr Transparenz vorhanden sein soll. Ein wichtiger Schritt in dieser Richtung wurde bereits mit der Haushaltsreform des Bundes 2008 eingeschlagen, wobei die Wirkungsorientierung als einer der Verfassungsgrundsätze festgeschrieben wurde und sie ab 2013 bei der Haushaltsführung des Bundes in Betracht zu ziehen ist.²⁵⁰

Die Wirksamkeit ist sogar zum Kontrollgegenstand des RH geworden und hat dort mittlerweile zu einem eigenen Gutachten geführt, in dem sie evaluiert wird.²⁵¹ Für das Jahr 2009 wählte der RH die Wirkungsorientierung als einer der

²⁴⁵ Koller (2002), S. 81f

²⁴⁶ Koller (2002), S. 68f

²⁴⁷ Koller (2002), S. 82

²⁴⁸ Mastronardi zit. nach Koller (2002), S. 80

²⁴⁹ Zendron (2008), S. 152

²⁵⁰ Zendron (2008), S. 152

²⁵¹ Diederich (1990), S. 66

Jahresschwerpunkte, welcher im Zusammenhang mit der Haushaltsrechtsreform und der Neugestaltung des Bundesrechnungsabschlusses steht.²⁵² Dadurch verstärkt der RH seine Position als unabhängiges Organ des Nationalrates und geht noch einen Schritt weiter in Richtung mehr Transparenz.

Die Prüfungsmethode zur Überprüfung der Wirksamkeit ist nach *Zavelberg* die Erfolgskontrolle.²⁵³ Das Bedürfnis, die Kontrolle des Erfolgs in die RH-Kontrolle einzubeziehen, ist weitgehend unbestritten. Dennoch ist aber keine einheitliche Aussage über ihre Einordnung in die gesamte Kontrollsystematik vorhanden.²⁵⁴ Vorherrschend ist die Meinung, dass die Erfolgskontrolle ein umfassender Teil der Wirtschaftlichkeitskontrolle ist. Gegen diese Subsumierung gibt es Stimmen, die sie als selbständiges Element der Finanzkontrolle ansehen. Nach dieser Auffassung, sollte die Erfolgskontrolle drei Teile beinhalten: die Zielerreichungskontrolle, die die Elemente Zielerreichung und Zielüberprüfung beinhaltet, die Wirkungs- oder Wirksamkeitskontrolle und die Wirtschaftlichkeitskontrolle (hierbei handelt es sich vor allem um eine Schlussabrechnung oder den rein rechnerischen Vorgang).²⁵⁵

Grundvoraussetzung für die Durchführung der Erfolgskontrolle ist ein genau formuliertes Ziel. Erst bei einer eindeutigen Vorgabe lässt sich dieses im weiteren Vorgehen schrittweise operationalisieren und generalisieren. Nur durch die Operationalisierung kann der Zielerreichungsgrad gemessen werden, wobei Zielindikatoren eingesetzt werden, die die Aussagen über das Heranführen an das angestrebte Ziel treffen lassen.²⁵⁶ Die Generalisierung von Zielen erlaubt weiterhin die Bewertung der Wirkungen bzw. Leistungserbringungen. Die Problematik, die Ziele zu operationalisieren und insbesondere sie monetär zu erfassen, ist einer der wesentlichen Argumente für das Scheitern von Erfolgskontrolle.²⁵⁷

²⁵² RH Berichte der Reihe Bund 2009/14/5/Wirkungsorientierung, S. 48

²⁵³ Zavelberg zit. nach Koller (2002), S. 80

²⁵⁴ Diederich (1990), S. 66

²⁵⁵ Diederich (1990), S. 66f

²⁵⁶ Diederich (1990), S. 68

²⁵⁷ Diederich (1990), S. 68

Das Fehlen präziser Ziele sowohl im administrativen als auch im Programmbereich stellt sich als ein empfindlicher Makel für die RH Kontrolle heraus. Nach unserer Auffassung der Erfolgskontrolle (siehe 3.5) gilt dann zumindest ihren ersten Teil, die Zielerreichungskontrolle, als Forderung vom RH zu erfüllen. Dies setzt geänderte Anforderungen vor externer Finanzkontrolle voraus und somit neue Schwerpunkte für den RH. So im Bericht Bund 2009/14 liegt das Schwergewicht der Themen und Fragestellungen bei:

- „Eignung der Indikatoren für die Messung der Zielerreichung,
- Zusammenhang zwischen den eingesetzten Ressourcen, den getroffenen Maßnahmen und den erzielten Wirkungen,
- Validität der Datengrundlagen für die Indikatoren,
- Grad der Zielerreichung und
- Ursachen von Zielabweichungen“²⁵⁸

Durch die Wandlung vom Hoheits- zu einem leistungsorientierten Staat konzentrierte sich die Prüfungstätigkeit des RH immer mehr auf Erfolgskontrolle, deren Einführung die Kontrolle des damit verbundenen Ermessens der Verwaltung in Bezug auf das Zielerreichen und der dafür eingesetzten Mittel, bedingt. Ob man die Prüfungstätigkeit mit Erfolgskontrolle unmittelbar auslegen kann, ist eine Frage der Existenz.

3.6 Prüfungs- bzw. Zielkonflikte

In der Praxis können sich Konflikte zwischen den einzelnen, oben dargestellten Prüfungszielen ergeben. Dem Rechnungshof werden bei seinen Prüfungsgegenständen nämlich sowohl gesetzmäßige als auch ökonomische Zielsetzungen vorgeschrieben. Fasst man die Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit als Komponenten des Wirtschaftlichkeitsprinzips auf, kann es nicht zu Zielkonflikten zwischen diesen drei Prüfungskriterien kommen.²⁵⁹ Das Postulat nach Sparsamkeit

²⁵⁸ RH Berichte der Reihe Bund 2009/14/5/Wirkungsorientierung, S. 47

²⁵⁹ Haller (2000) S. 51

beruht nämlich auf dem optimalen Aufwand-Ertrag-Verhältnis in monetärer Sicht, während die Zweckmäßigkeit das Erreichen eines vorgegeben Zieles mit dem bestmöglichen Mitteleinsatz in persönlicher und sachlicher Hinsicht erfordert. Im Grunde handelt sich aber hier immer um die Wirtschaftlichkeit, also einen gegebenen Ertrag mit möglichst geringstem Aufwand zu erreichen oder mit einem gegebenen Mitteleinsatz einen möglichst großen Erfolg bzw. Wirkung zu erzielen.²⁶⁰

Konflikte zwischen den wirtschaftlichen und rechtlichen Zielsetzungen sind denkbar, denn nicht alle Ziele sind miteinander vereinbar. Nach dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit ist es erforderlich, der Gebahrungsvollziehung mit den Gesetzen oder den sonstigen maßgeblichen Rechtsvorschriften übereinzustimmen. Dieses Kriterium steht also in keiner Relation mit dem Wirtschaftlichkeitsprinzip, sondern weist deutlich die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit davon auf. Der RH übt dann seine Kritik, wenn eine Gesetzwidrigkeit eines Gebahrungsvorganges vorliegt und zwar obwohl man ihn wirtschaftlich rechtfertigen kann. Die Umkehrung ist ebenfalls möglich. Dies stützt sich darauf, dass die Aufgabe des RH nicht die getroffenen Entscheidungen den Gesetzgebungsorganen zu überprüfen hat, sondern nur die Gebahrungsvorgänge.²⁶¹ Dementsprechend kann das Wirtschaftlichkeitsgebot nur im Rahmen der gegebenen rechtlichen Bedingungen gelten. Die Rechtmäßigkeit hat also einen höheren Stellenwert als die Wirtschaftlichkeit und deshalb ergeben sich Zielkonflikte quasi dort, wo die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften Unwirtschaftlichkeit bzw. übermäßig hohe Kosten bewirkt.²⁶²

Die Wirtschaftlichkeitsprüfungen und diesbezüglich vorliegende Zielkonflikte sind ein wesentlicher Bestandteil der RH Kontrolle. Auch ganz besonders in der Diskussion um das Wirkungserbringen des RH wird die wertmäßige Erfassung seiner Leistungen als ein Schlüsselpaket für die Beurteilung nach Maßgabe des Wirtschaftlichkeitsprinzips gesehen. Die tendenzielle Orientierung des RH auf Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, erweckt auch Rückwirkungen auf

²⁶⁰ Hengstschläger (1982), RH S. 322

²⁶¹ Hengstschläger (1982), RH S. 323

²⁶² Haller (2000), S. 51

seine institutionelle Ausgestaltung, die Anpassungserfordernisse mit sich bringen.²⁶³ Wichtig zu beachten hierbei sind die Anforderung einer breiteren Auffächerung in der inneren Entscheidungsfindung und der Bedarf an anderen hochqualifizierten Fachkräften, da beispielsweise die Wirtschaftlichkeitsprüfungen vielmehr Wirtschaftswissenschaftler in der Personalbesetzung des RH erfordern.²⁶⁴

²⁶³ Koller (2002), S. 83

²⁶⁴ Koller (2002), S. 84

4 Wirkungskonzepte und Wirkungsstrategien

Grundsätzliche Vorstellungen über die Wirkungsmechanismen und Wirkungsabläufe der Finanzkontrolle führen in Richtung Stufenkonzept oder Wirkungskette.²⁶⁵ Bei der Aufwertung ihrer Wirkungsinstrumente ist eine beidseitige Betrachtungsweise zu erkennen. Also der Wirkungsmechanismus, der durch die präventiven Wirkungsinstrumente eintritt und solcher, der durch die Wirkungen direkt aus dem Prüfungsprozess des RH entsteht.

Die unterschiedlichen Wirkungsweisen sind in der nachfolgenden Wirkungskette Vorwirkung - Prüfung - Einschalten der Öffentlichkeit als ergänzend zu betrachten, sie fließen dementsprechend ein und werden parallel von den verschiedenen Wirkungskonzepten des RH stark überlagert, die jedoch in dieselbe Richtung - Verbesserung des Staatssystems, abzielen.

4.1 Kontrollzeitpunkte und die Wirkungsstufen

Die Wirkungskette Vorwirkung - Prüfung - Einschalten der Öffentlichkeit ist im Grunde genommen in Zeitabschnitte aufgeteilt. Deshalb wird zuerst die Zeitperspektive der Prüfungstätigkeit, die die Kontrollvornahme des RH im Prüfungsalltag betrifft erläutert und mit den Wirkungsstufen des RH assoziativ zusammen dargelegt.

Die RH-Kontrolle schlüsselt sich in Form von drei zeitlichen Phasen auf, nämlich vorherige - gleichzeitige - nachträgliche.²⁶⁶ Dementsprechend lässt sich auch die Wirkungszeit des RH einordnen.

Eine ex-ante Kontrolle wird gemäß § 2 der Deklaration von Lima zwar vorgesehen, deren Durchführung wurde in den letzten Jahren aber praktisch abgebaut und in die Verantwortlichkeit verschoben.²⁶⁷ Solche, die einen Schaden bevor er

²⁶⁵ Diederich (1990), S. 118

²⁶⁶ Schwab (1988), Kontrolle S. 586

²⁶⁷ Koller (2002), S. 58

eintritt verhindern kann (z.B. bei großen Planungen), wird vom RH nur in Ausnahmefällen ausgeübt. In Hinsicht dieser zeitlichen Phase könnte als „ex-ante Wirkung“ hierbei die Vorwirkung des RH assoziativ hervorgerufen werden.

Für eine begleitende Kontrolle – sie lässt sich auf Grund noch nicht abgeschlossener Handlungsausführung ebenfalls als vorgängige Kontrolle einordnen, ergeben sich im Schrifttum Pro und Kontra Argumente. Ein Vorteil wird in der Früherkennung der Fehlhandlung und Sparpotenzial angeführt. Als Nachteil wirft die mitschreitende Kontrolle das Problem auf, dass der RH Mitverantwortung für den Ausgang der Handlung in die Hand nimmt,²⁶⁸ d.h. im Rahmen des Entscheidungsprozesses werden Teil-Entscheidungen vor dem definitiven Beschluss und Vollzug der Gebarungshandlung beurteilt und dadurch Einfluss genommen, was sich negativ auf die Prüffähigkeit und das Image des RH auswirkt. Außerdem kann ein Frühwarnsystem nur im Einzelnen die Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und korrigieren, langfristig gesehen führt sie aber zu keiner generellen Systemverbesserungen.²⁶⁹ Aufgrund der Knappheit der RH- Ressourcen wäre sie im öffentlichen Sektor auch überfordert. Solche eine Kontrolle wird durch den RH nicht wahrgenommen.

Die begleitende Kontrolle findet ihre gesetzliche Grundlage in der Errichtung der Internen Revision, deren Überprüfung dem RH obliegt. Heutzutage sei die interne Revision in allen Verwaltungseinheiten gegeben. Ihre Überwachungsziele und Überwachungskriterien stimmen mit dem des RH überein, also die Organisationseinheiten werden nach den wohlbekannten Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüft.²⁷⁰ Wesentliches bei dem Verwaltungscontrolling ist, dass die internen Revisionsstellen begleitend prüfen können, was eine ideale Ergänzung zur nachgängigen Kontrolle des RH darstellt.²⁷¹

²⁶⁸ Bartel/Schneider (1989), S. 258

²⁶⁹ Bartel/Schneider (1989), S. 261

²⁷⁰ Koller (2002), S. 543

²⁷¹ RH Leistungsbericht 2007/08, S. 51

Daher sind sie ein sehr wichtiger Partner des RH bei seiner Gebarungsüberprüfung, da diese über Kontakte und Insiderwissen über die geprüften Stellen verfügen.²⁷²

Im Zusammenhang mit dem Konzept der Wirkungsstufen lässt sich die begleitende Kontrolle mit den Wirkungen während des ganzen Prüfungsprozesses assoziieren. Im Gegensatz zur ihr setzt der RH zielgerichtet in seiner Wirkungsstrategie großen Wert darauf.

Der RH prüft hauptsächlich nachträglich. Auch zu diesem Zeitpunkt wird Kritik ausgeübt, da die Prüfungen sich nur auf vergangene Sachverhalte beziehen und keine gegenwärtigen und zukünftigen Auswirkungen hätten, weil Fehler erst aufgedeckt werden, wenn man keine positiven Veränderungen mehr vornehmen kann.²⁷³ Hierzu könnte *Plöchl*, der sich auf die treffende Formulierung in Hinsicht der geprüften Unternehmen von *Kandutsch* beruft, erwähnt werden: „wenn man die Entwicklung [...] im vorhinein überblicken könnte, könnte man keinerlei Fehler machen“; die Kritik auf vergangene Sachverhalte und das Aufzeigen der Fehler würde „die Unternehmer-Risikofreude [und] die Risikobereitschaft untergraben“.²⁷⁴

Die ausgeübte ex-post Kontrolle zeigt jedoch die politischen und rechtlichen Verantwortlichkeiten im Gegenteil zur ex-anten Kontrolle auf und vermeidet somit deren Verwischung. Sie kann laut § 2 Abs. 3 Deklaration von Lima „zum Ersatz des eingetretenen Schadens führen und ist geeignet, in der Zukunft die Wiederholung von Verstößen zu verhindern“.²⁷⁵ Die ex-post Kontrolle wird von *Bartel* und *Schneider* als „wirksamste Form der Prävention von Ineffizienzen“ genannt.²⁷⁶ Der RH ist weiterhin bemüht zwar ex post aber dennoch zeitnah zu prüfen.

Als „ex-post Wirkungen“ sind hierbei die Verwirklichung der Empfehlungen, der Verbesserungsvorschläge und die Hervorrufung der Konsequenzen abzuwägen, die allerdings ein wesentlicher Beitrag zur Nachhaltigkeit der Finanzkontrolle leisten.

²⁷² RH Leistungsbericht 2007/08, S. 51

²⁷³ Koller (2002), S. 57

²⁷⁴ Kandutsch zit. nach Plöchl (1986), S. 322

²⁷⁵ INTOSAI/Deklaration von Lima

²⁷⁶ Bartel/Schneider (1989), S. 261

4.2 Präventiver Wirkungsmechanismus

4.2.1 Vorwirkung

Die fundierte Basis des Konzepts der Wirkungsstufen wird durch eine breite „Vorwirkung“ des RH allein aufgrund seines Vorhandenseins gebildet.²⁷⁷ Nur die Tatsache der Existenz einer möglichen Kontrolle durch den RH erzeugt von vornherein eine hohe präventive Wirkung, die zur Vorbeugung der Unwirtschaftlichkeit und Korruption beiträgt.²⁷⁸ Diese Wirkung ist umso stärker, wenn man bedenkt, dass der RH aufgrund seiner begrenzten personellen Kapazität und der Vielfalt seiner Prüfungszuständigkeit nur in langen Zeitintervallen Prüfungen vornehmen kann.²⁷⁹

Unter die „Vorwirkung“ fallen noch die Wirkungen durch die fortdauernde Ausstrahlung vergangener Prüfungen, die sogar Reformen oder gewisse Verwaltungsaktivitäten beeinflussen können.²⁸⁰ Hieran schließt sich noch eine weitere Stufe an, die Ankündigung einer Prüfung, die mindestens eine Woche vor deren Beginn sein sollte.²⁸¹ „Die Ankündigung einer Prüfung [...] bedeutet, die Verwaltung überprüft schon einmal ihr Handeln und räumt ihren Laden auf“.²⁸²

4.2.2 Wirksamkeit der Massenmedien und der Öffentlichkeit

Die Veröffentlichung der Berichte macht einen wesentlichen Teil der Tätigkeit des RH aus, welcher in Richtung Massenmedien und Öffentlichkeit abzielt. Deren Wirkungspotenzial ist hierbei gefragt.

²⁷⁷ Diederich (1990), S. 118

²⁷⁸ RH Wirkungen

²⁷⁹ Fiedler (1994), Kontrolle S. 514

²⁸⁰ Diederich (1990), S. 118

²⁸¹ § 19 GO-RH

²⁸² Diederich (1990), S. 118

4.2.2.1 Massenmedien

Bestimmt wirkt die Publizität laut *Fiedler* eher präventiv.²⁸³ Die der RH Kontrolle unterworfenen Stellen müssen nicht nur mit jederzeitiger Überprüfung rechnen. Wegen der Offenlegung der geprüften Sachverhalte sind bei Aufdecken der Missstände auch öffentliche Diskussionen zu erwarten, die selbstverständlich dem Ruf der überprüften Stellen abträglich ist, was es meist zu vermeiden gilt.

Die „Waffe“ einer möglichen Veröffentlichung erschwert zudem den Versuch, unangenehme Sachverhalte zu verwischen. Die Transportierung des Missfallens an die Öffentlichkeit ist ebenfalls dazu geeignet, für deren Beseitigung starken politischen Druck auf Verwaltung, Regierung und Parlament zu erzeugen. In diesem Zusammenhang sieht *Aicher* den „Sanktionsmechanismus über das Mißfallen der Öffentlichkeit naturgemäß lückenhaft.“²⁸⁴

Kritisch wird in dieser Hinsicht das Faktum betrachtet, dass lediglich die „großen Fälle“ hohe Resonanz in der parlamentarischen Opposition finden, um daraus politisches Kapital zu schlagen. Hinzu besteht die Gefahr, dass der RH in den politischen Kampf hineingezogen wird und dadurch Schaden seiner Glaubwürdigkeit entsteht.²⁸⁵ Ebenso verhält es sich bei den Massenmedien, die im Interesse der Medienkonsumenten nur mehr oder weniger spektakuläre Einzelfälle bürokratischer Willkür und Ineffizienz aufgreifen. Dieses Phänomen darf als Kritik an der parlamentarischen Opposition und an der Publizität verstanden werden. Da die wesentliche Bestrebung des RH zu allgemeinen Systemverbesserungen beiseite bleibt und dadurch zerrbildliche Wahrnehmungen in das öffentliche Bewusstsein verankert. Hinzu ist von dem Bild des potenziellen Gegners wegen Kooperation der überprüfbaren Stellen abzusehen.

Präventiv ist ebenso die Medienwirkung in Verbindung mit der fachlichen Kompetenz der RH Prüfer. Wenn ihre Empfehlungen nicht unbeachtet bleiben, sondern

²⁸³ Fiedler (1994), Kontrolle S. 37

²⁸⁴ Aicher (1986), S. 363

²⁸⁵ Koller (2002), S. 97

Folgerungen für das ökonomische Verhalten hervorrufen, so geschieht dies bestimmt nicht allein wegen der öffentlichen Rüge, sondern gelingt dies eher durch die Vermittlung der anerkannt hohen Fachkompetenz des RH.²⁸⁶ Über die Publizität hinaus, wird nicht nur die ausgeübte Kritik im öffentlichen Bewusstsein zum Ausdruck gebracht, sondern auch, dass der RH bemüht ist, positive Vorschläge zu erstatten, Entscheidungsalternativen zu geben und die kritisierten Punkte einschlägig zu begründen.²⁸⁷ Dadurch wird der Öffentlichkeit vermittelt, dass seine Kritik tatsächlich zur allgemeinen Verbesserung des Staatssystems führt.

Das Faktum, dass der RH auf die Massenmedien bzw. Öffentlichkeit angewiesen ist, spitzt sich jedoch in zwei Aspekten zu. Das eine betrifft die allgemeine Informationspflicht des RH gegenüber der Öffentlichkeit und das andere die Massenmedien, deren rechtliche Informationsverpflichtung, laut *Berka*, gegenüber der Öffentlichkeit weitgehend entzogen bleibt - eine Verpflichtung der Presse ist zumindest nicht nachgewiesen und der gesetzliche Programmauftrag des Rundfunks schreibt zwar eine Informationsverpflichtung vor, Art und Umfang der vermittelten Information bleiben jedoch dem RH nicht überlassen.²⁸⁸ Die inhaltliche Gestaltung der transformierten Information ist ein wesentlicher Bestandteil der Garantie der Medienfreiheit. Hierbei soll die Gefahr eines Zerrbildes via Informationsselektion nicht ausgeklammert bleiben, die auch leicht in Manipulation geraten kann.

Fraglich ist allerdings, ob die Information dann sachgerecht an die Öffentlichkeit vermittelt wird. In Hinsicht der Inhaltsqualität ist der Informationszugang der Medien bzw. der Öffentlichkeit rechtlich gesichert. Auf Grund der verfassungsrechtlichen Anordnung sind die Jahresberichte an den Nationalrat zu veröffentlichen. Damit steht praktisch jedermann, „vor allem den Medien und anderen gesellschaftlichen Interessengruppen, ein schwerpunktartig geordneter Überblick über die regelmäßige Prüfungstätigkeit und ihre Ergebnisse zur weiteren publizistischen Verwertung zur

²⁸⁶ Aicher (1986), S. 364

²⁸⁷ Aicher (1986), S. 364

²⁸⁸ Berka (1986), S. 424

Verfügung.“²⁸⁹ Zusammen mit der parlamentarischen Behandlung stehen den Massenmedien genügend Informationen zu Verfügung.²⁹⁰

Für anständige Information sorgt der RH noch zusätzlich durch seine Webseite. Dort macht er seine Berichte allgemein zugänglich und kündigt das Aktuelle, das Geschehnis und das zukünftige Vorhaben an. Parallel zur Parlamentsöffentlichkeit sorgt er ebenso durch seine Medienarbeit für einen gleichmäßigen Ausgang-Infostand, der im Nachhinein durch das Medienecho in unterschiedliche Gesichtspunkte rekonstruiert wird.

Die Information durch die Medien wird jedoch an die Öffentlichkeit in ungleich stärkerem Ausmaß transportiert als durch die Parlamentsöffentlichkeit. Im Schrifttum wird die Parlamentsöffentlichkeit weit wirksamer als die Medienöffentlichkeit gehalten.²⁹¹ Beide Formen werden jedoch an das Ende der Wirkungskette „Vorwirkung -Prüfung - Einschalten der Öffentlichkeit“ gesetzt, worin die Vorwirkung als weiteste und stärkste gilt.²⁹²

Die Medien, die sogar als vierte Gewalt gehalten werden, sind ein wichtiger Partner für das öffentliche Tätigkeitsegment des RH zu sehen. Weshalb zeichnet der RH in seiner öffentlichen Selbstdarstellungen ab, wie bedeutend für ihn die unterstützende Kraft der Massenmedien ist. Dieses Verhältnis sieht *Plöchl* als nicht immer spannungsfrei, aber wohl kaum verbesserungsfähig.²⁹³ Deshalb verstärkt der RH seine Unterstützung indem er selbst intensiv Medienarbeit betreibt, die auf Pressekonferenzen, Presseaussendungen, regelmäßigen Kontakten mit Journalisten, Medienbeobachtungen und Medienresonanzanalysen und externe fachbezogene Veranstaltungen aufgebaut ist. Dadurch wird nicht nur die Beziehung zu den Massenmedien gepflegt sondern dem RH einen selektives Vorgehen und sachgerechte Steuerung seiner Berichte und Prüfungsergebnisse ermöglicht.

²⁸⁹ Berka (1986), S. 425

²⁹⁰ Berka (1986), S. 425

²⁹¹ Diederich (1990), S. 118

²⁹² Diederich (1990), S. 118

²⁹³ Plöchl (1986), S. 332

4.2.2.2 Öffentlichkeit

Der Öffentlichkeitswirkung unterliegt im Schrifttum eine unterschiedliche Bewertung, die zwei konträre Richtungen nimmt. Die eine sieht in der Öffentlichkeitsbeteiligung ein enormes zusätzliches oder eigenständiges Wirkungspotential über die Prüfung selbst hinaus.²⁹⁴ Hinzu *Berka* „wegen der politischen Identität von Mehrheitsfraktion und Regierung gibt häufig nur der tatsächliche oder vermutete Druck einer kritischen öffentlichen Meinung der Empfehlungen des RH eine Chance der Wirksamkeit.“²⁹⁵ Mit dem öffentlichen Druck auf die Regierung baut sich noch parallel eine Misstrauensandrohung der Bürger an das Parlament auf. Die andere Schätzung lehnt eine unterstützende Wirkung von der Öffentlichkeit ab.²⁹⁶ Als Argument hierbei ist die Warnung einer Skandalisierung vorgebracht, d.h. die Interessen der Öffentlichkeit sind hauptsächlich auf spektakuläre Fälle statt auf den auftretenden Mängeln des Staatssystems gerichtet.

Bei Betrachtung der Öffentlichkeit legt man zunächst fest, dass sie gar nicht homogen ist. *Koller* gliedert sie in „staatlicher“ und „privater“ Öffentlichkeit.²⁹⁷ Die erste beinhaltet die verpflichtende Berichterstattung des RH an das Parlament. Die zweite wird breiter gefasst und zielt nach *Berka* durch die Publizität über die Parlamentsöffentlichkeit hinausgehend auf die Volksöffentlichkeit.²⁹⁸ Demgemäß werden die Bürger geradewegs erreicht und sie selbst und nicht nur durch ihren gewählten Vertreter unmittelbar in den Prozess der politischen Kontrolle eingebunden.²⁹⁹

Die wesentliche Funktion der Öffentlichkeit ist wahrscheinlich die, den Empfehlungen des RH Nachdruck zu verleihen. Ihre Mobilisierung ist sicher ein wertvolles Wirkungsinstrument des RH, wenn es im richtigen Maß eingesetzt wird, da eine starke Einschaltung der Öffentlichkeit die Gesamteffektivität des RH gefährden

²⁹⁴ Diederich (1990), S. 118

²⁹⁵ Berka (1986), S. 422

²⁹⁶ Diederich (1990), S. 118

²⁹⁷ Koller (2002), S. 557

²⁹⁸ Berka (1986), S. 421

²⁹⁹ Berka (1986), S. 421

kann.³⁰⁰ Der öffentliche Druck soll auch sinnvoll zum Nutzen gemacht werden, d.h. es soll die Öffentlichkeit lediglich in sinnvollen Fällen informiert werden, als wesentliche Entscheidungskriterien dafür sind die „direktdemokratischen Rechte der Bürger“ zu beachten.³⁰¹

Zusammenfassend, in welchem Ausmaß die Medienresonanz und die Öffentlichkeit das Wirken des Rechnungshofes tragen, kann man die Meinung von *Aicher* teilen. Wenn es in den Tätigkeitsberichten also erscheint, dass die vom RH gegebenen Anregungen und Empfehlungen noch während des Prüfungsverfahrens aufgegriffen oder zukünftig zugesagt werden, „so ist dieser positive Umstand einem Wirkungsmechanismus zu verdanken, zu dem das Recht zwar die Rahmenbedingungen beistellt, der aber im wesentlichen auf außerrechtlichen Umständen zu beruhen scheint.“³⁰²

4.2.3 Selbstdarstellung

Ein weiterer Gestaltungs- und Wirkungskomplex, der hinein fließt, betrifft die Selbstdarstellung und Imagebildung des RH.³⁰³ Dieser zielt ebenfalls in Richtung Öffentlichkeit und geht als strategischer Gesichtspunkt unmittelbar in das Wirkungskonzept des RH ein.³⁰⁴ Im Mittelpunkt des Erscheinungsbildes stehen die Werte Genauigkeit und Zuverlässigkeit, welche parallel mit der Sachverständigkeit demonstriert sowie das Vertrauen der Adressaten, welches zugleich erworben werden soll.³⁰⁵

Was die Notwendigkeit des Aufbaus von Vertrauen und die vollständige Publizität angeht, drängt sich die Frage nach öffentlichem Verlangen einer uneingeschränkten Aufklärung des Geschehens auf. Zwischen Vertraulichkeit und volle Publizität empfiehlt sich laut *Klug* eine behutsame Vorgangsweise, die wäre, ein

³⁰⁰ Koller (2002), S. 98

³⁰¹ Koller (2002), S. 98

³⁰² Aicher (1986), S. 364f

³⁰³ Diederich (1990), S. 119

³⁰⁴ Diederich (1990), S. 119

³⁰⁵ Diederich (1990), S. 119

ausgewogener Mittelweg.³⁰⁶ Einerseits wird ein verantwortungsbewusstes Umgehen mit den zugänglich vertrauten Daten erwartet und damit die Vertraulichkeit bewahrt, andererseits soll das gewonnene Wissen nutzbringend in den Berichten verwertet werden.³⁰⁷ Manchmal wird jedoch das Vertrauen der Adressaten in unzulässiger Weise doch gebrochen, um einzelnen Interessen der Politiker zu dienen. *Klug* erklärt diesen Vertrauensbruch als „kein spezielles Phänomen der öffentlichen Kontrolle, sondern ein generelles, kaum zu beseitigendes Problem.“³⁰⁸

Zu dem Selbstdarstellungs- und Imagekomplex in der Öffentlichkeit tragen in erster Linie die MitarbeiterInnen bei. Im Leitbild des RH werden deren Potenzial und Bedeutung für die Wirkung und Image des RH mit dem Leitsatz „Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen den Wert des RH dar“ bejaht, da sie sich nicht nur in ihrem Dienstverhältnis zum RH repräsentieren, sondern auch außerhalb als Bürger und Steuerzahler.³⁰⁹

4.2.4 Darstellung nach außen und externe Aktivität

Die Darstellung des RH nach außen ist unmittelbar mit seinen Beziehungen und externen Aktivitäten verbunden. Diese sind für den RH allerdings sehr wichtig, da sie teilweise seine Tätigkeit anbelangen also auch daraus bestehen.

Die öffentliche Finanzkontrolle wird von einem Netzwerk der Kontrolleinrichtungen getragen, die zuversichtlich und partnerschaftlich sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zusammenwirken. In Hinsicht ihres Qualitäts- und Wirkungsgrades müssen deshalb diese Beziehungen dauernd gepflegt und verstärkt werden. Die Pflege der Außenbeziehungen ist ebenso einer der Prüfungsansätze der

³⁰⁶ Klug (2004), S.141f

³⁰⁷ Klug (2004), S.141

³⁰⁸ Klug (2004), S.142

³⁰⁹ RH Leitbild

Peer-Review-Checkliste,³¹⁰ wobei alle ORKB und somit auch der RH um die Stärkung der Beziehungen bemüht sein sollten. Also die Beziehungen

- „zum Parlament und dessen Ausschüsse;
- zum Finanzministerium zwecks Erreichung von Verbesserungen bei der staatlichen Rechnungslegung und der internen Kontrolle;
- zu den Fachministerien und Behörden, damit die Prüfer ihre Arbeit wirksam ohne Störungen oder Behinderungen durchführen können;
- zu den Medien, um zu gewährleisten, dass der Öffentlichkeit alle wichtigen Produkte des Rechnungshofs und die daraufhin ergriffenen (oder nicht ergriffenen) Maßnahmen bekannt sind;
- zu privaten Wirtschaftsprüfern und den einschlägigen Berufsverbänden in Form eines für beide Seiten gewinnbringenden Erfahrungsaustausches;
- zur Wissenschaft, um bei Bedarf auf diese Quelle von Fachwissen zurückgreifen und gut ausgebildete Akademiker als Personal gewinnen zu können; sowie
- zur internationalen Gemeinschaft der Rechnungshöfe einschließlich bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit, zur Förderung des Benchmarkings, zum Austausch von Wissen und Erfahrungen, u. a. hinsichtlich einschlägiger Verfahren und deren Optimierung.“³¹¹

Dieser Prüfungsansatz ist nach meiner Ansicht in der österreichischen Gesetzgebung voll umgesetzt und somit wird er vom RH vollinhaltlich abgedeckt.

Bei Betrachtung der Außenbeziehungen ist es wichtig aber festzuhalten, dass sie unterschiedlich aufgebaut sind. Sie werden hauptsächlich durch die kontinuierlichen Arbeitsverhältnisse und durch die Starrheit der Vertretungskompetenz bewahrt.

³¹⁰ „die Checkliste stützt sich teilweise auf die „Leitlinien zur Prüfungsqualität“, die von mehreren Rechnungshöfen in Zusammenarbeit mit SIGMA (OECD) erarbeitet und 2008 vom VII. EUROSAT-Kongress beschlossen wurden“; vgl. ISSAI Peer-Review-Checkliste, S. 23

³¹¹ ISSAI Peer-Review-Checkliste, S. 23

Die direkten Arbeitskontakte sind Teil der Repräsentanz des RH nach außen, welcher vor allem mit dem Auftreten der Kontrolleure vor Ort als Beauftragte dieser Institution gekennzeichnet ist. Nach *Diederich* spielt schon hier die Eigendarstellung, die unmittelbar die RH-Maxime impliziert und die Pflege der Kontakte eine wesentliche Rolle.³¹²

Ein wirksamer Sachverhalt, das ebenfalls für den Aufbau der Außenbeziehungen relevant erscheint, ist die Informationspflicht gegenüber dem RH. Diese ist für verschiedene Einrichtungen gültig und somit ist die Verpflichtung unterschiedlich geregelt.

Abgesehen von der Repräsentanz durch das Geflecht aus Arbeits- und Informationskontakten, ist die Vertretung des RH nach außen ein absolutes Recht des Präsidenten. Neben der institutionellen Repräsentanz ist diese Funktion insbesondere im politischen Raum hoch relevant eingestuft.³¹³

Erfordernis für eine politische Außenvertretung ist eine interne Vorbereitung und Absicherung.³¹⁴ Dieser Prozess erfolgt vorwiegend durch das ständige in Kenntnis setzen des Präsidenten und damit zugleich seine Eingebundenheit in den Hof. Wichtig ist dennoch der angesiedelte Leitungsmechanismus, durch welchen ermöglicht wird, alle internen Kommunikationsleitungen zusammen eine beachtliche Übersicht über den RH zu bewirken. Nur dadurch kann dem RH Präsidenten die erforderlichen Auskünfte und Tauglichkeit erteilt werden, um eine erfolgreiche Repräsentation der Prüfarbeit nach außen sicherzustellen und ihr zugleich eine politische Absicherung zu gewährleisten.

Von erheblicher Bedeutung für die Wirkung des RH sind noch weitere Effekte der externen Aktivitäten, welche teilweise zielstrebig sind oder/und zum Teil als Nebenwirkungen auftreten.

³¹² Diederich (1990), S. 130

³¹³ Diederich (1990), S. 131

³¹⁴ Diederich (1990), S. 131

Dazu zählt *Diederich* den Einfluss des RH noch zu verbreitern und zu verstärken sowie die Einheitlichkeit der angewendeten Prüfungskriterien und Instrumente durch die Kooperation mit diversen Prüfungsorganen.³¹⁵

Mit hohem Wirkungspotenzial unter den Außenbeziehungen entfalten die vielseitige Zusammenarbeit des RH mit dem BMF sowie seine Mitwirkungsrechte bei allen sonstigen Vorschriften und Anordnungen betreffend das gesamte Rechnungs- und Kassenwesen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Absicherung einer gemeinsamen Norminterpretation zwischen Kontrolleuren und Kontrollierenden und in noch breiterer Betrachtung die Gewährleistung einer Vorgabe von homogenen Handlungs- und Gestaltungsregelungen für einheitliche Handlungsbereiche.³¹⁶

In seinem Leitbild und seiner Strategie bekennt sich der RH sowohl zur nationalen als auch zur internationalen Vernetzung.³¹⁷ Somit sind die Beziehungen zu den anderen ORKB ebenfalls Teil seines Wirkungskonzepts. Aus der grenzüberschreitenden Vernetzung, mittels Europäische Rechnungshof - Begleitprüfungen, Prüfung internationaler Organisationen oder durch koordinierte Prüfungen mit anderen ORHB, entsteht wie die Praxis zeigte ein vielfältiger Mehrwert für ihn, der sich mit vermehrter Erfahrung und Wissen begründen lässt.³¹⁸

Die vernetzten Rechnungshöfe führen untereinander externe Vergleiche (Benchmarkingsvergleiche) durch. Als Vernetzungsplattform stehen weltweit Benchmarking-Systems bei, die sich anhand internationalen Prüfungsstandards und Prüfungsrichtlinien wie ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions und ISA (International Standards on Auditing) betätigen.³¹⁹

Einige ORKB führen eine Selbsteinschätzung durch. Sie erfassen ihre eigenen Leistungen mittels Kennziffern, welche sich vorwiegend auf bottom-up Path erstellen lassen. Die Schätzung der eigenen Leistungen und Wirkungen ist für den RH ebenso

³¹⁵ Diederich (1990), S. 131

³¹⁶ Diederich (1990), S. 132

³¹⁷ RH Strategie, S. 11

³¹⁸ RH Internationales

³¹⁹ EUROSAT VII Kongress Kraków 2008. Theme 1, S. 11

von großer Bedeutung. Darauf wird in dem nächsten Abschnitt detailliert eingegangen. Die externe Evaluation gehört in den letzten Jahren weiterhin zur gewohnten Praxis. Etliche Reviews wurden mit Hilfe von SIGMA durchgeführt.³²⁰ Andere ORKB lassen sich von unabhängigen Experten (Peers) bewerten. Im Jahr 2009 ersuchte auch der RH um ein Peer-Review und wurde selbst unter der Lupe genommen. In Folgenden wird dieses Wirkungsinstrument ausführlich erläutert.

Durch die Zusammenarbeit mit der anderen ORKB und mittels internationaler Vernetzung wirkt der RH bei Qualitätsverbesserung der externen öffentlichen Finanzkontrolle zum Wohle der StaatsbürgerInnen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.³²¹

4.3 Wirkungen der Prüfungen

4.3.1 Dimensionen der Prüfungswirkung

Mit der Frage nach einer Definition der Prüfungswirkungen setzt sich der RH in seiner Strategie auseinander. Zusammengefasst zählt er ganz allgemein dazu die „Maßnahmen überprüfter und anderer Stellen bzw. Effekte bei den überprüften und bei anderen Stellen, die in einem kausalen Zusammenhang (zumindest durch Auslösung von Maßnahmen bzw. von Effekten) mit einer Prüfung stehen.“³²² Dabei sind sie exemplarisch folgendermaßen gegliedert:

- „die Umsetzung von Maßnahmen bereits während der örtliche Einschau („Sofort-Erfolge“)
- die Durchführung von Maßnahmen infolge von Gesprächen im Prüfungsprozess,
- die Durchführung von Maßnahmen aufgrund der Klärung von Sachverhalten durch den Rechnungshof

³²⁰ EUROSAT VII Kongress Kraków 2008. Theme 1, S. 11

³²¹ RH Internationales

³²² RH Wirkungen

- die Durchführung von Maßnahmen aufgrund von Beurteilungen des Rechnungshofes und die Umsetzung von schriftlich formulierten Empfehlungen³²³

An dieser Stelle ist zu bemerken, dass bei allen Maßnahmen der RH von externen Experten und vor allem mit Hilfe externer Expertisen unterstützt wird.

Das Wirkungskonzept, wie oben erläutert, führt deutlich zu dem Prüfungsprozess zurück, worin auf jeder Stufe des Prüfungsverfahrens die Aufwertung der Wirkung des RH erdenklich zugeteilt ist.

4.3.2 Das Prüfungsverfahren und das Konzept der Wirkungsstufen

Das Prüfungsverfahren, wie schon im 1. Kapitel dargelegt, wird formell via gesetzlich vorgesehener Mitteilung des Prüfungsergebnisses abgeschlossen. Die Erstellung einer Prüfungsmitteilung kann sich systematisch in zwei Momenten aufteilen. Den ersten, bilden die Ergebnisse unmittelbar nach der örtlichen Einsichtnahme. Hier fließt faktisch der Moment des Erscheinens vor Ort ein, der teilweise die vermittelten Wirkungen beifügt, die der RH mit seiner Berichtsaufgabe im Parlament sowie mit dem Erscheinen in der Medienöffentlichkeit hervorruft.³²⁴ Hieran schließt sich noch der Moment der Einschau an Ort ein, während dessen Umsetzung von Maßnahmen zu ersehen sind.

Die örtlich geführten Erhebungen werden dann in abschließenden Besprechungen mit den leitenden Organen der überprüften Stellen erörtert. Dieser Vorgang stellt die Phase der „Klärung des Sachverhaltes“ und des „Meinungsaustausches“ dar.³²⁵ Gemäß § 20 Abs. 2 GO-RH kann hierbei „auf die Bereinigung geringfügiger Mängel hingewiesen werden, die nicht in das schriftliche Prüfungsergebnis aufgenommen werden“.³²⁶

³²³ RH Wirkungen

³²⁴ Diederich (1990), S. 118

³²⁵ § 20 Abs. 3 GO-RH

³²⁶ § 20 Abs. 2 GO-RH

Die schriftlichen Endergebnisse nach der Abklärungsphase bilden den zweiten Moment. Somit sind die Grundlagen der endgültigen Prüfungsmitteilung aufgezeichnet. Die Festlegung aller weiteren Abklärungsschritte zwischen RH und Geprüften verweist ebenfalls auf die Prozesskonzeption.³²⁷

Wie im Unterkapitel 2.7 erwähnt, sind die Prüfungsmitteilungen von den vorgelegten Berichten zur Veröffentlichung streng zu trennen. Während des Prüfungsverfahrens sind die geprüften Stellen zur vollkommenen Transparenz und Offenlegung verpflichtet. Aufgrund des gesetzlich gewährleisteten Geheimnisschutz erklärt sich RH Ihnen gegenüber zur Verschwiegenheit.³²⁸ Daher unterziehen die gewonnenen Informationen aus den vorläufigen Prüfungsergebnissen, dessen schriftliche Zusammenfassung als Rohrbericht kreiert wird, auf den Weg zur Veröffentlichung jedoch einer Transformation. Also die vollständige Berichterstattung stößt an die Einschränkung durch die Geheimhaltung. Das Erscheinen der Berichte in ihrer „Rohform“ in der Öffentlichkeit resultiert gerade aus der Schwierigkeit dem Geheimschutz nachzukommen.³²⁹ Infolge der Vielzahl der Personen, an denen die Prüfungsunterlagen gelangen und wegen der großen Zeitspanne vom Abschluss einer Prüfung bis zur Veröffentlichung des Endberichtes, entsteht mögliche Indiskretion, die vermutlich in den meisten Fällen politisch motiviert ist.³³⁰ Durch Verletzen der Verschwiegenheit kommt es zur Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen den kontrollierten Stellen und dem RH.

Betrachtet man die Prüfungsmitteilung als Handlungsbasis für die weiteren Interaktionen zwischen Prüfer und Geprüften, so ist immer noch das bekannte Erziehungskonzept des RH zusehen.³³¹ Hierbei sollte sie Information über wandlungsbedürftige Handlungsweisen den Betroffenen vermitteln und eine

³²⁷ Diederich (1990), S. 111

³²⁸ unter Geheimnisschutz fallen die Amtsverschwiegenheit, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und der Schutz der personalbezogenen Daten. vgl. Berka (1986), S. 429

³²⁹ Berka (1986), S. 428

³³⁰ Berka (1986), S. 428

³³¹ Diederich (1990), S. 111

eindeutige Erkennung der Folgerungen, die der RH herleitet, ermöglichen.³³² Dabei treten die Anweisungen und Normenvermittlungen als wesentliches Instrument dieses Wirkungsmechanismus hervor, die dazu dienen, den Anregungen des RH Folge zu leisten.³³³

4.3.3 Berichterstattung

Der Prüfungsbericht fasst schließlich die definitiven Prüfungsergebnisse, inklusive der Aufstellung aller Beanstandungen zusammen. Mit der Berichterstattung ist dann die letzte Stufe eines vorgenommenen Prüfungsverfahrens erreicht, welche die Kontrolle und Beratungsaufgabe abschließt. Damit enden die formellen Befugnisse des RH,³³⁴ seine weitere Wirkung wird dennoch auf diese Grundlage gesetzt.

Zusammenfassend generiert die Berichterstattung Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Daraus entsteht eine fundierte Basis für Durchführung geeigneter Maßnahmen in Hinsicht der Verbesserung des staatlichen Systems. In der Berichtsformulierung werden die Wirkungsvariable Genauigkeit, Vertrauenswürdigkeit, Sachverständlichkeit und Zuverlässigkeit durch den wohlbekannten Erziehungshintergrund überlagert. Aufgrund dessen veranlasst sie auch indirekte Sanktionseinflüsse.

Mit dem Berichtsgang an die Öffentlichkeit wird der Pflicht gegenüber den Bürgern als Steuerzahler erfüllt.³³⁵ Hierin fließt weiter die Voraussetzung für die Entstehung der Medien- und Öffentlichkeitswirkung ein. Die Berichterstattung ist daher ein Kernpunkt im Wirkungssystem des RH, der den monotonen Prüfungsprozess der tatsächlichen Wirkung dieser Kontrollinstanz überbrückt.

In der Vielfalt der Berichtsaufgaben fallen zum Teil beide Wirkungsweisen zusammen, also die präventiven Wirkungsinstrumente und die in Hinsicht auf dem Prüfungsprozess. Außerdem setzt die Berichterstattung die Grundlage der

³³² Diederich (1990), S. 111

³³³ Diederich (1990), S. 111

³³⁴ Koller (2002), S. 92f

³³⁵ Koller (2002), S. 95

Wirkungskontrolle (wird noch erläutert) voraus, wobei sie eine nachträglich vergleichbare Plattform der erzielten Wirkungen der externen Finanzkontrolle schafft. Auf Grundlage der Berichte werden die Erfassung der Leistungen, Verfolgung der Verwirklichung der Empfehlungen und Quantität der erzielten Wirkungen ermöglicht. Somit dient die Berichterstattung nach dem Prüfungszeitraum als notwendige Wirkungsgrundlage für Einschätzung des Wertes und des Nutzens der öffentlichen Finanzkontrolle.

4.3.4 Umsetzung der Empfehlungen und das Wirkungskonzept

Die Untersuchung der Umsetzung der Empfehlungen in einem vorgelegten Bericht stößt auf einen Wirkungskomplex, der von den Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen, über die Sanktionsmechanismen und schlussendlich bis zum Leistungs- bzw. Wirkungsnachweis hinausgeht. In folgenden werden die einzelnen Segmente in Hinsicht auf das Wirkungskonzepts dargelegt.

4.3.4.1 Konsequenzen und Sanktionsmechanismen

Die Wirkung einer Prüfung ist meistens an nachhaltige Folgerungen gebunden. Sie lassen sich beim RH entweder als Verwirklichung der Empfehlungen und Verfolgung der Verbesserungsvorschläge verstehen oder bei negativen Prüfergebnissen mit Konsequenzen, die aufgrund seiner Prüfungen zu ziehen sind. Ihre Qualifizierbarkeit ist hierbei zu fassen. Eine Auflistung der Konsequenzen führt *Aicher* in seinem Beitrag „Konsequenzen der Rechnungshofkontrolle“ aus.

Ein Bild über direkte rechtliche Kontrollfolgen zu zeichnen, wäre im Sinn der Rechtslage – aufgrund der Regel fehlender Sanktionsbefugnisse, nur abwegig, deshalb würden an dieser Stelle vielmehr die Konsequenzen infolge rechtlicher Verantwortungs- und Sanktionszusammenhänge erläutert.³³⁶

Der RH, wie mehrfach erwähnt, ist nicht in der Lage in zwingender Weise seine Empfehlungen durchzusetzen und aus seiner negativen Feststellungen direkt

³³⁶ Aicher (1986), S. 365

Konsequenzen zu setzen. Diese Sachlage spitzt sich in doppelter Hinsicht zu. Einerseits stehen dem RH keine Weisungen oder sonstige Sanktionsmittel zu. Andererseits fällt die „Befolgung“ oder „Nichtbefolgung“ seiner Empfehlungen in die Verantwortung der geprüften Stellen.³³⁷ So entsteht eine Unsicherheit, trotz seiner Bestrebung, den Prüfungsergebnissen Konsequenzen Folgen zu lassen.

Bei dieser Konstellation ist der RH auf indirekte Sanktionseinflüsse bzw. – Sanktionsmechanismen angewiesen. Die Begründung in rechtlicher Hinsicht dafür ist eine bewusste Verhinderung des Eingriffs in die Rechte der Exekutive und hierdurch die Entstehung einer Art vierten Gewalt.³³⁸

Indirekte Sanktionsbefugnisse sieht *Diederich* hinter den Verweisen auf weiteren potenziellen Empfängern einer Prüfungsmitteilung sowie hinter den Möglichkeiten, disziplinarische Maßnahmen zu bewirken.³³⁹ Schließlich sind für den Aspekt indirekter Sanktionsmittel die inhaltliche Strukturierung, Durchleuchtung und Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse relevant.

Bei einem kritisierten Vorfall bietet sich die Möglichkeit externe Maßnahmen zu veranlassen, aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Prüfungsmitteilung nicht nur der Geprüften, sondern den weiteren potenziellen Empfängern, so z.B. dem zuständigen Bundesminister. Eine der wesentlichen Funktionen eines Bundesministers ist nämlich die Umsetzung der Kontrollfolgen und deshalb besitzt er ein direktes Durchsetzungs- und Zugriffsrecht in seinem Ministerium und ist bemüht durchaus den Empfehlungen des RH dort Geltung zu verschaffen.³⁴⁰

In Rahmen der politischen Kontrolle ist die Umsetzung der Prüfungsberichte Aufgabe des politisch besetzten Rechnungshofausschusses. Wie anfangs angeführt, bildet er eine „Clearing-Plattform“ zwischen Politik, Verwaltung und öffentliche Finanzkontrolle. Ihm obliegen die richtigen Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen

³³⁷ Aicher (1986), S. 366

³³⁸ Koller (2002), S. 99

³³⁹ Diederich (1990), S. 112

³⁴⁰ Koller (2002), S. 526

zu ziehen und entsprechende Maßnahmen in die Wege zu leiten.³⁴¹ Auf parlamentarischer Ebene könnten sich außerdem Anfragen, bezogen auf die Konsequenzen, ergeben. Meist sind sie von der Opposition, die abzielt, die Mehrheitsfraktion dazu zu bewegen, sich mit der Auswertung des Rechnungshofberichtes auseinanderzusetzen, wenngleich dies die Regierungspartei in politische Schwierigkeiten bringen kann.

Indirekte Sanktionsmechanismen stehen weiterhin hinter der Formulierung des Prüfungsberichtes und deren Aussagekräfte.³⁴² Von entsprechender inhaltlicher Strukturierung, Durchleuchtung und Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse hängt es erheblich ab, wie sie im Parlament und in der Öffentlichkeit aufgenommen werden. Dadurch kann der RH noch anregen trotz negativer Prüfungsergebnisse Maßnahmen zu ergreifen. Dabei sind laut § 20 Abs. 4 GO-RH jeweils die festgestellten Sachverhalte und deren Beurteilung deutlich zu trennen. Oft wird aber im Schrifttum, in Hinsicht auf die Wirksamkeit eines Berichtes, der Umfang kritisiert, da er an der „Grenze der Lesekapazität“ stoße und aufgrund dessen die „kritischen Beanstandungen untergehen“.³⁴³

Eine Art Formulierung der Vorwürfe erhöht in gewissen Maßen auch die Verwicklungswahrscheinlichkeit. Je konkreter der Vorwurf des festgestellten Verstoßes formuliert wird und je deutlicher die gerade zu ziehenden Konsequenzen rekonstruiert werden, umso schwieriger dürfte es sein, ein negatives Prüfungsergebnis einfach zu übergehen.³⁴⁴ Eine in der Praxis gebrachte Übersichtigkeit des Prüfungsberichtes weist noch mal darauf hin, dass sich der RH auch dieser Möglichkeit bewusst ist.³⁴⁵

Die Wirkungskraft der vorliegenden Prüfungsergebnisse dürfte in viel stärkerem Ausmaß davon abhängen, inwieweit die angesprochene Stelle sich gezwungen fühlt,

³⁴¹ Klug (2004), S. 142

³⁴² Aicher (1986), S. 367

³⁴³ Plöchl (1986), S. 328

³⁴⁴ Aicher (1986), S. 367

³⁴⁵ Aicher (1986), S. 367

die kritisierten Punkte wahrzunehmen und dazu Empfehlungen aufzugreifen.³⁴⁶ Die Art und die Intensität sind vorwiegend durch ihre Stellung im Staatsgefüge bedingt.

Auf ein widriges Prüfungsergebnis wird üblicherweise unterschiedlich reagiert. Eine ökonomisch geforderte Verhaltensänderung vermag sich aus Selbstmotivation der Geprüften zu ergeben. Das Motiv könnte die Überzeugung zur künftig gefolgten Verbesserungslage sein. In diesem Sinne verbessert das Fehlen negativer Zwangsmaßnahmen das konstruktive Beziehungsklima und erhöht somit die Wirksamkeit der Kontrolle.³⁴⁷

Eine Verwirklichung des geforderten Verhaltens kann aus der Voraussicht der Innenkontrolle erfolgen. Bei Hinweisung auf ein Fehlverhalten der Geprüften schaltet sich, vom RH in seinem eigenen Interesse vorausgesetzt, der Sanktionsmechanismus von innen nach außen ein, d.h. es wird zuerst die rechtlich gebotenen Sanktionsmittel intern ergreifen. Nach dem Grundsatz – Basis des Kontrollgefüges muss immer die Selbstkontrolle bzw. interne Kontrolle sein,³⁴⁸ d.h. die Externe, wo immer möglich durch interne Kontrolle ersetzt werden soll, geschieht dies bei der öffentlichen Verwaltung durch Organe der Verwaltung selbst.³⁴⁹ Auf der Ebene der Gebietskörperschaften wird eine politische Verantwortung von den obersten Verwaltungsorganen unter Beachtung der ökonomischen Grundsätze getragen, da die Sanktionszusammenhänge in der Regel dort fehlen.³⁵⁰ Bei öffentlichen Unternehmungen und Wirtschaftskörpern wird es Aufgabe eines internen Kontrollorgans sein. So zum Beispiel kann ein Aufsichtsrat von verantwortlichen Führungskräften Beistand fordern, welche Maßnahmen künftig gesetzt werden müssen oder sogar schon welche Sanktionen-Überlegungen aufgrund des vorliegenden Prüfungsergebnisses angestrebt werden.³⁵¹ Im Zuge dessen ergeben sich die Möglichkeiten Disziplinar- oder sonstige dienstrechtliche Konsequenzen zu

³⁴⁶ Aicher (1986), S. 368

³⁴⁷ Bartel/Schneider (1989), S. 258

³⁴⁸ Diederich (1990), S. 41

³⁴⁹ Schwab (1988), Kontrolle S. 585

³⁵⁰ Aicher (1986), S. 417

³⁵¹ Aicher (1986), S. 368

ziehen wie z.B. Abberufung oder gewisse Schadenersatzansprüche geltend zu machen.³⁵²

Für das Wirken des RH sind die Gegebenheit der Existenz interner Kontrollen, ihre Leistungskennntnisse und Wirkungsweisen sowie der Informationsaustausch von zentraler Bedeutung.³⁵³ In diesem Kontext wird es hauptsächlich vom RH auf das Erfordernis einer internen Kontrolle als funktionale Vorbedingung seiner Prüfungstätigkeit hingewiesen.³⁵⁴

Die Furcht vor der öffentlichen Meinung könnte auch ein Grund dafür sein, dass die Massenmedien dem kritisierten Verhalten entsprechend skandalisieren könnten. Hängt die angesprochene Stelle eventuell mit einer politischen Fraktion zusammen, wird ins Kalkül gezogen, dort Gunst abzuschwächen oder sogar zu verlieren, falls dadurch diese belastet wird. Sofern die negativen Prüfungsergebnisse im Parlament für Debatten sorgen, sieht *Aicher* darin primär die Publizitätswirkung, wodurch Mechanismen außerrechtlicher Öffentlichkeitskontrollen ausgelöst werden können.³⁵⁵ In der Regel werden die Mängel, auf die der RH hinweist und die vom Parlament bekräftigt werden, behoben.

Mit dem Aufdecken der Umstände erweckt der RH deutlich einen, und zwar begründeten Verdacht einer strafbaren Handlung oder zumindest eines strafbaren Handlungsmoments.³⁵⁶ Die Begründung wird meist anhand Aufzeigens eines Verstoßes gegen bestimmte Verhaltensregel vorgebracht. Im Zuge dessen werden hierbei in Betracht die Gesamtheit jener Normen einbezogen, die entweder das kritisierte Verhalten als „sanktionsbewerte Pflichtverletzung“ qualifizieren oder sogar weitere Organe verpflichten, Maßnahmen zu ergreifen, da eine Passivität ihrerseits wiederum ein Verstoß darstellen würde, oder die ihnen zumindest ermächtigen,

³⁵² Aicher (1986), S. 368

³⁵³ Diederich (1990), S. 133

³⁵⁴ Diederich (1990), S. 133

³⁵⁵ Aicher (1986), S. 377

³⁵⁶ Aicher (1986), S. 377

darauf zu reagieren.³⁵⁷ Koller sieht in der Angewiesenheit des RH auf „die Hilfe anderer Staatsorgane für die Umsetzung der zu ziehenden Folgen ein Problem für die Wirksamkeit der Finanzkontrolle insgesamt.“³⁵⁸

Der bereits geschaffene Überblick über die Möglichkeiten rechtlicher Konsequenzen und die indirekten Sanktionseinflüsse zeigt also konkret an, obwohl dem RH keine Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnisse zustehen, liegt eine „zweite Rechtsschicht“ vor.³⁵⁹ Sie bewegt sich in einem rechtlich konzipierten Auswege- und Normengeflecht und sorgt dafür, aus den negativen Prüfungsergebnissen rechtliche Konsequenzen zu ziehen und somit die Umsetzung der Empfehlungen durchzusetzen.

Der Schlussteil der Wirkungskette zeichnet sich durch die Wirkungskontrolle ab, die die Mechanismen der Erfassung eigener Leistungen und der Verfolgung von Verwirklichung der Empfehlungen aufgreift und die systematische Quantität erzielter Wirkungen hinterfragt. Ihre Auflistung dient dem nachfolgenden empirischen Teil dieser Analyse.

4.3.4.2 Leistungsnachweise

Als Oberste Kontrollinstanz soll der RH selbst Transparenz in seine Tätigkeit bringen, was er ansonsten von den Geprüften verlangt. Deshalb im Interesse seiner Glaubwürdigkeit schafft er solche durch Einrichtung und laufende Überwachung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren. Im Zuge dessen werden die vielfältigen Aufgaben deutlich sichtbarer und die Evaluierung der daraus ergebenden Erfolge ermöglicht. Der RH treibt somit weiterhin das stetige Hinterfragen seines Nutzen und seiner Wirksamkeit voran. Die Leistungs- und Wirkungsindikatoren werden in geraffter Form von einem gesonderten Bericht, dem Leistungsbericht, erfasst. Er ist eine wesentliche neue Berichtserstattungsart, die seit 2004 eingeführt wurde.

³⁵⁷ Aicher repräsentiert das Normengeflecht als verschiedenartig, welches zum Teil aus verfassungsgesetzlichen Ermächtigungsnormen, zum Teil aus einfachgesetzlichen Verhaltensnormen, zum Teil aus der dem öffentlichen Recht gehören oder aus solcher, die privatrechtlicher Natur sind, besteht; vgl. Aicher (1986), S. 370f

³⁵⁸ Koller (2002), S. 99

³⁵⁹ Aicher (1986), S. 370

4.3.4.2.1 Kenndaten

Als Leistungs- und Wirkungsindikatoren setzt der RH in seiner Strategie den Einsatz von Kennzahlen ein. Sie werden aus den Daten vom Zielerreichungsvergleich auf der Basis seiner Leistungen und Wirkungen, gewonnen.³⁶⁰ Damit leistet er durchaus einen wertvollen Beitrag bei der Bewertung zur Verbesserung des Staatssystems. Die Leistungskennzahlen lassen sich folgendermaßen gliedern:

- „Anzahl und Umfang seiner Prüfungen;
- der Gebahrungs- und Personalumfang der überprüften Stellen;
- die Anzahl der abgegebenen Empfehlungen;
- die aufgezeigten finanziellen Nachteile bzw. die Verbesserungspotenziale;

und die maßgeblichen Wirkungskennzahlen:

- die tatsächlich realisierten Einsparungen bzw. Mehreinnahmen;
- die tatsächlich erreichten Verbesserungen;
- die Anzahl bzw. der Anteil der tatsächlich umgesetzten Empfehlungen.³⁶¹

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die steigende Beratungsnachfrage eine signifikante Leistungskennzahl, worauf der RH mit bedarfsgerechten Leistungen reagiert.³⁶²

Alle Leistungsbereiche werden nach diesen Kenndaten von einem komplexen Kennzahlensystem erfasst, die für eine Erhöhung der Prozess- und Ergebnisqualität sowie für die systematische Erfassung des Nutzens und der Wirkungen des Rechnungshofes beiträgt. Im Rahmen der INTOSAI setzt sich der RH für eine weitere Entwicklung der Leistungs- und Wirkungskennzahlen für die staatliche Finanzkontrolle ein.³⁶³

³⁶⁰ RH Strategie S. 19

³⁶¹ RH Strategie S. 19f

³⁶² RH Strategie S. 20

³⁶³ RH Strategie S. 20

4.3.5 Nachfrageverfahren und Follow-up-Überprüfung

Für die Evaluierung seiner Leistungen und Wirkungen hat der RH in den letzten Jahren ein neues Stufensystem der Wirkungskontrolle entwickelt. Als erstes unterzieht sich der Geprüfte einem Nachfrageverfahren. Dabei erhebt der RH bei den überprüften Stellen den Umsetzungsstand der Empfehlungen vom Vorjahr. Die Ergebnisse des Nachfrageverfahrens sind in den Jahrestätigkeitsberichten zu veröffentlichen. Der RH verwendet diese auch als Grundlage für die zweite Stufe – die Planung der Follow-up Überprüfungen - das wichtigste Instrument der Wirkungskontrolle des RH.³⁶⁴ Sie zielen ebenfalls auf die Verstärkung der Wirksamkeit von Gebarungsüberprüfungen ab, da örtlich geprüft wird, inwieweit die Empfehlungen des Rechnungshofes tatsächlich umgesetzt wurden.³⁶⁵ Die Nachfrageverfahren und Follow- up- Überprüfungen, leisten einen erheblichen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Finanzkontrolle, da sich der Wert der Prüfungstätigkeit steigert und die Wirkung der Empfehlungen intensiviert.³⁶⁶

4.3.6 Stichprobenprüfungen

Die Wirkungskontrolle wird noch durch ein weiteres Wirkungsinstrument verstärkt und zwar durch Stichprobenprüfungen, bei denen alle überprüfbaren Stellen nach einer Zufallsauswahl selektiert und ausnahmslos in das Prüfungsprogramm des RH einbezogen werden.³⁶⁷ Sie tragen ebenso zum Aufzeigen der Missstände, zum Darlegen der Fehlentwicklungen und ein gesetzwidriges Verhalten offenbar zu machen, bei.³⁶⁸ Damit wird noch mehr Transparenz im Staatssystem geschaffen.

4.3.7 Peer – Review

Oft stellt sich in der Öffentlichkeit die Frage: Wird der RH als Prüfer der Nation selbst geprüft und wenn ja, von wem?

³⁶⁴ RH Nachfragenverfahren 2009, S. 141

³⁶⁵ RH Strategie S. 23

³⁶⁶ RH Leistungsbericht 2008/09, S. 50

³⁶⁷ RH Wirkungen

³⁶⁸ RH Wirkungen

Im Frühjahr 2009 hat der RH um ein so genanntes Peer-Review ersucht und wurde selbst zur geprüften Stelle. Prüfer der Rechnungshöfe Deutschlands, die auch die Prüfungsleitung inne hatte, Dänemarks und der Schweiz wurden eingeladen um ihn zu durchleuchten.³⁶⁹ Jeder von denen hatte schon Erfahrung mit diesem Wirkungsinstrument. So führte der BRH 2005 ein Peer Review bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle in der Schweiz durch, 2006 hat sich der Dänische Rechnungshof einem solchen von der Rechnungskontrollbehörde Polens unterworfen, der RH selbst hat auch vorher an einem Peer Review beim ERH teilgenommen.³⁷⁰

Peer-Review ist ein fester Bestandteil im Programm der INTOSAI, welcher darauf abzielt, aus den Erfahrungen anderer ORKB zu lernen, die Probleme im internationalen Kontext aufzuzeigen und ihren besten Lösungen zu identifizieren sowie Best-Practice-Anregungen zu entwickeln.³⁷¹ In einem Interview bezeichnet der Präsident des BRH *Engels* ein Peer-Review als „ein modernes Instrument der Qualitätssicherung“, welches auf freiwilliger Basis eine neue internationale Vergleichsweise städtlicher Institutionen und derer Leistungen bietet.³⁷² Dieses wird von ORKB auch kontinuierlich als Antwort auf die Frage „Wer prüft die Prüfer“ genutzt.³⁷³

In Hinsicht des Konzepts der Wirkungsstufen stützt diese Initiative des RH komplett auf seine europäische und internationale Vernetzung. Sie stellt eine doppelseitige Gewinnsituation dar. Auf der einen Seite weist die Durchführung dieses Verfahrens auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten dem RH selbst hin und verschafft zugleich zukünftig eine Sicherstellung der optimalen Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben. Auf der anderen Seite gewinnen die evaluierungsdurchführenden Rechnungshöfe neue Erkenntnisse über die eigenen Fortschritte und Problembereiche und leiten daraus zahlreiche Optimierungen auch für sich selbst ab.

³⁶⁹ RH Leistungsbericht 2008/2009, S. 11

³⁷⁰ RH Leistungsbericht 2008/2009, S. 11

³⁷¹ RH Leistungsbericht 2008/2009, S. 11

³⁷² Engels zit. nach Leistungsbericht 2008/09, S. 12

³⁷³ Engels zit. nach Leistungsbericht 2008/09, S. 12

In dieser doppelten Weise werden beide Seiten davon einen nachhaltigen Nutzen erzielen.

4.3.7.1 Prüfungserwartungen und -ablauf

Diese Art Prüfung dient in erster Linie dem RH unterstützend, da sie ein international vergleichbares Bild von der Lage seiner eigenen Arbeit liefert und Hinweise gibt, wo sie noch weiter verbessert werden kann. Außerdem könnten die externen Gutachter (Peers) feststellen, in welchen Bereichen die anderen sich bereits am RH messen lassen. Dafür wird die gesamte Funktionserfüllung und Funktionsweise des RH anhand international anerkannter Standards unter die Lupe genommen, insbesondere seine strategischen Grundlagen, die Ergebnisverwertung sowie seine Öffentlichkeitsarbeit.³⁷⁴ Die Peers führen zugleich intensive Erhebungen und Gespräche innerhalb des RH sowie mit den von ihm geprüften Stellen durch.

Die Einzelheiten sind in einem „Memorandum of Understanding“ festgehalten.³⁷⁵ Ein Peer-Review wird mit einem Bericht abgeschlossen. Nach der Berichtsvorlage bleibt es letztlich dem RH überlassen welche Verbesserungsvorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Die Veröffentlichung der Peer-Review Ergebnisse liegt prinzipiell bei dem Geprüften. Entscheidend ist dabei, ob ein Nutzen für den RH dadurch ersichtlich ist. Der RH hält das Offenlegen als zweckmäßig.

4.3.7.2 Was bewirkt dieses Instrument?

Im breiteren Sinne bewirkt dieses Wirkungsinstrument die höchstmögliche Transparenz des RH, welche wesentlich zur Erhöhung des Vertrauens der Bürger in die staatlichen Institutionen beiträgt. In institutionellen Aspekt schafft das Peer-Review Vertrauen in die eigene Organisation und Funktionsweise. Ferner erhöht es

³⁷⁴ Engels zit. nach Leistungsbericht 2008/09, S. 12

³⁷⁵ Engels zit. nach Leistungsbericht 2008/09, S. 12

die Qualität und die Wirksamkeit der RH Arbeit und stellt zukünftig eine Basis für Innovationen dar.

5 Rechnungshof in Zahlen und Fakten

5.1 Aufarbeitung

Die Aufarbeitung der Leistungen des RH bzw. erzielte Wirkungen aus seiner Prüftätigkeit erfolgte dermaßen, dass die vom ihm veröffentlichten Leistungsberichte, Tätigkeitsberichte, Nachfrageverfahren und Positionspapiere durchgelesen und die vorgefundenen Leistungen bzw. Wirkungen systematisiert wurden. Die Systematik erfolgt nach Leistungs- und Wirkungskennzahlen, die im vorigen Kapitel genannt wurden. Deren Evaluierungen wurden im Einzelnen sowohl im Textteil als auch im Tabellenteil behandelt.

Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 2005 bis 2009 gewählt. Bei der zeitlichen Zuordnung der Leistungsberichte, Tätigkeitsberichte, Nachfrageverfahren und Positionspapiere wurde die Systematik nach dem Verwaltungsjahr zugrundegelegt.

Die Berichterstattung des RH wird durch die Anzahl der Berichte und die darin enthaltenen Prüfungsergebnisse hervorgehoben. Die Berichte wurden gemäß der Vorlage der Prüfungsergebnisse, auf Bundesebene noch zusätzlich nach dem Behandlungsstand, präsentiert.

Der Leistungsindikator „Anzahl und Umfang der durchgeführten Prüfungen“ wurde nach unterschiedlichen Prüfungsarten systematisch aufgearbeitet und zugeordnet. Da die Prüfobjekte jeweils von unterschiedlicher Größe sind (Personal, Wert der Transformation etc.), ist es anzunehmen, dass der Umfang der Prüfungstätigkeit die Zahl der jeweiligen vorgenommenen Prüfungen beeinflussen könnte, was aus den Berichten nicht eindeutig herauskommt. Es sei an dieser Stelle noch angemerkt, dass die Prüfungen internationale Charaktere nicht berücksichtigt wurden. Die Kennzahlen „Anzahl der abgegebenen Empfehlungen“ und „Anzahl bzw. Anteil der tatsächlich umgesetzten Empfehlungen“ wurden zusammen erörtert und nach Umsetzungsstand aufgearbeitet.

Bei der Zuordnung der Beratungsleistungen wurde die vom RH angewandte Systematik zugrundegelegt, wonach sie nach begutachteten Entwürfen und

generellen Empfehlungen zu bestimmten Themen aufgearbeitet und eingeordnet werden. Bei der Auflistung der letzteren wurde exemplarisch vorgegangen.

Die Darstellung der Wirkungskennzahlen „tatsächlich realisierten Einsparungen“ und „erreichten Verbesserungen“ wurde ein enger Bezug zur Verwaltungsreform gefunden. Sie schränkte sich in einigen, breit diskutierten Vorschlägen aus der Palette der Reformbereiche ein und lässt grundsätzliche Aussagen treffen.

Anschließend wurde die Medienresonanz des RH, die er durch seine Berichte auslöst, präsentiert. Als signifikante Kenndaten dafür wurden die „Reichweiten seiner Aussendungen“ aufgearbeitet und kategorisiert. Die Analyse seiner externen Kommunikation wurde noch durch die Aufarbeitung der Anzahl der Besucher auf seiner Website aufgezeigt.

Der RH legt einen speziellen Wert auf das individuelle Wissen, in Hinblick auf die hohe Leistungsqualität aller seiner Mitarbeiter/Innen. Deshalb beschloss er ab 2006 jedes Jahr eine Wissensbilanz vorzulegen. Sie ist ein integrierter Bestandteil des Leistungsberichts, bleibt jedoch bei folgender Auflistung ausgeschlossen.

5.2 Berichterstattung

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Gesamtzahl der vom RH vorgelegten Prüfungsberichte an den Nationalrat und der darin enthaltenen Prüfungsergebnissen. Es sei hierbei nochmals darauf hingewiesen, dass der im Folgejahr veröffentlichte Leistungsbericht gemäß seiner Zuordnung nach dem Verwaltungsjahr berücksichtigt wurde.

Tab. 2 Anzahl der Prüfungsberichte – Bund

Jahrgang/Behandlung	2005	2006	2007	2008	2009
nur im Ausschuss ohne Vertagung	-	-	-	1	7
	1	6	-	-	-
im Plenum des Nationalrates	12	2	11	2	7
Verfallen	-	4	5	10	-
Gesamtzahl Berichte	13	12	16	13	14
Berichtsbeiträgen	53	53	92	59	54

Quellen: Leistungsberichte des RH 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

Tabelle 2 verdeutlicht, dass die meisten vorgelegten Prüfungsberichte im Plenum des Nationalrates zur Kenntnis genommen wurden. Solche, die noch nicht im Plenum behandelt wurden, verfallen mit Beendigung der Legislaturperiode. So für das Jahr 2008 blieben rd. 85 % Berichte ohne parlamentarische Behandlung. Insgesamt ist die hohe Zahl der nicht durch den Nationalrat behandelten Berichte bemerkenswert.

Unbehandelte Prüfungsberichte kann der RH wieder vorlegen. So im Bericht Bund 2007/4 Band 1, 2, 3 und 4 legte er als Wiedervorlage 3 von den vertagten und 3 von den verfallenen Berichten im 2006 vor. In dem Jahr 2009 wurden im Bericht Bund 2009/1 Band 1 bis 5, neun von den 10 verfallenen Berichten aus dem Jahr 2008 wiedervorgelegt.

Ab dem Jahr 2009 wurde die Abschaffung von Wiedervorlagen des RH vom Nationalrat beschlossen, d.h. nur die Prüfungsberichte, die in der neuen

Gesetzgebungsperiode behandelt werden sollten, mussten wiedervorgelegt werden.³⁷⁶

In Hinsicht der Berichtsbeiträge sei noch erwähnt, dass in einem Bericht mehrere Prüfungsergebnisse zusammengefasst sind. Die Anzahl der Prüfungsergebnisse ist daher immer grösser als der Anzahl der Berichte.

Weiter legte der Rechnungshof dem Nationalrat den Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der Gesamtbevölkerung und den Bundesrechnungsabschluss (BRA) für das abgelaufene Finanzjahr, die in dieser Zuordnung nicht aufgenommenen sind, vor.

Die nachstehende Tabelle 3 bringt eine Übersicht über die Anzahl der vorgelegten Berichte und der darin enthaltenen Prüfungsergebnisse an die Landtage und die Vertretungskörper von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Tab. 3 Anzahl der Prüfungsberichte Landtage und Gemeinden

Jahr / Anzahl Berichte	2005	2006	2007	2008	2009
Landtage	29	39	68	43	63
Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden	11	10	19	14	33
Berichtsbeiträge insgesamt	68	59	71	65	112

Quellen: Leistungsberichte des RH 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

Signifikant aus der Tabelle erscheint die hohe Anzahl der Berichte im Jahr 2007 und im 2009. Daraus kann eine verstärkte Prüftätigkeit im Bereich der Bundesländer und auf dem Gemeindelevel abgeleitet werden.

Die Tabelle 4 fasst die oben ausgeführte Anzahl der vom RH vorgelegten Berichte und der darin enthaltenen Prüfungsergebnisse im Untersuchtenzeitraum zusammen.

³⁷⁶ RH Leistungsbericht 2008/09, S. 34

Tab. 4 Berichterstattung der allgemeinen Vertretungskörpern von Bund, Ländern und Gemeinden, zusammengefasst

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009
Anzahl Berichte/ Wiedervorlagen	53/ -	51/ -	84/ -	55/ -	110/52
Berichtsbeiträge insgesamt	121	114	163	124	166

Quellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

Auffallend ist hierbei die hohe Anzahl der Berichte bzw. der Prüfungsergebnisse der Jahrgänge 2007 und 2009. Dies erklärt sich durch den Startschuss der Haushaltsrechtsreform und ihre zweite Etappe. Der RH führte in diesem Zeitfenster verstärkt Prüfungsvergleiche auf allen Ebenen, welche im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform standen, durch.

5.3 Anzahl und Umfang der Prüfungen

Der Rechnungshof führt, wie mehrmals ausgeführt, unterschiedliche Arten von Prüfungen durch. Je nach Themenbereich und Aufgabenstellung unterscheiden sich Schwerpunkt-, Querschnitts- und Stichprobenprüfungen und Follow-up-Überprüfungen. Es sei an dieser Stelle bemerkt, dass eine ausführliche Prüfunterteilung für das Jahr 2005 in den Leistungsberichten fehlt. Deshalb ist es an einigen Stellen der Auflistung nicht enthalten.

5.3.1 Schwerpunktprüfungen

Schwerpunktprüfungen konzentrieren sich auf ein bestimmtes Projekt, einen bestimmten Prozess, auf ein gewisses Thema oder Teilbereich der Gebarung. In jedem Jahr werden die speziellen Schwerpunkte in die Prüfungsplanung aufgenommen, welche sich prinzipiell auf alle Handlungsfelder der Politik beziehen (siehe auch 2.4.2).

Im Jahr 2005 hat der RH 105 verschiedene Prüfungsthemen behandelt.³⁷⁷ Für 2006 wählte der RH u.a. den Schwerpunkt „Stärkung der demokratischen Kontrolle“. Zu dieser Gestaltung wurde „die Schließung der Kontrolllücken zur Sicherung der Einheitlichkeit der Finanzkontrolle“ ersucht und das Erfordernis der Gesamtprüfkompetenz des RH hervorgehoben.³⁷⁸ Verfassungsrechtlich erfolgte die Einschließung seiner Prüfzuständigkeit der Unternehmungen bereits ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25 % und aller Gemeinden unabhängig von deren Einwohnerzahl.³⁷⁹

In Hinblick auf die demografische Entwicklung der Bevölkerung und das vom Rechnungshof verfolgte Konzept der Nachhaltigkeit wurden im Jahr 2007 die Prüfungsschwerpunkte Pensions-, Gesundheits- und Pflegesystem, Förderungssysteme, Umwelt sowie Infrastruktur ausgewählt.³⁸⁰ Der Jahresschwerpunkt der Prüfungsplanung 2008 war „Wirkungsorientierung“. 2009 wurde dieser neben der „Korruptionsbekämpfung“ weiterverfolgt.³⁸¹

Die folgende Tabelle bringt eine Übersicht über die durchgeführten Schwerpunktprüfungen im Zeitraum 2006-2009.

Tab. 5 Anzahl der Schwerpunktprüfungen

Jahrgang	2006	2007	2008	2009
Anzahl Schwerpunktprüfungen	49	40	27	27

Quellen: Leistungsberichte des RH 2006/07 - 2009/10, eigene Darstellung

Hier ist eine abnehmende Tendenz in der Anzahl der Schwerpunktprüfungen feststellbar.

³⁷⁷ RH Leistungsbericht 2005/06, S. 21

³⁷⁸ RH Leistungsbericht 2006/07, S. 6

³⁷⁹ RH Leistungsbericht 2006/07, S. 6

³⁸⁰ RH Leistungsbericht 2007/08, S. 22

³⁸¹ RH Leistungsbericht 2008/09, S. 31

5.3.2 Querschnittsprüfungen

Der Gegenstand von Querschnittsprüfungen sind Vergleiche ausgewählter Aufgaben bzw. Bereiche auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene oder zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern. Diese Prüfungen bieten durch vergleichende Sichtweisen einen besonderen Mehrwert für überprüfte Stellen und allgemeine Vertretungskörper.

Im Jahr 2006 führte der Rechnungshof 14 Querschnittsprüfungen durch, was einem Anteil von 14,9 % seiner gesamten Prüfungsleistung entsprach. Im Jahr 2007 begann er 11 Querschnittsprüfungen, also 14,3 % seiner Gesamtprüfungsleistung. In den folgenden Jahren 2008 und 2009 führte er jeweils 19 bzw. 23 Querschnittsprüfungen durch, was 18,6 % bzw. 23,5 % seiner gesamten Prüfungsleistung abdeckte.

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der Querschnittsprüfungen gemäß den Gebietskörperschaften und deren Anteil an der gesamten Prüfungsleistung dar.

Tab. 6 Anzahl der Querschnittsprüfungen

Jahrgang	2006	2007	2008	2009
Gesamtzahl Querschnittsprüfungen	14	11	19	23
Bund	7	3	6	6
Länder	2	4	7	9
Gemeinden	1	1	2	-
Bund – Länder– Gemeinde – Vergleiche	4	3	4	8
Anteil Querschnittsprüfungen an Gesamtprüfungen	14,9%	14,3%	18,6%	23,5%

Quellen: Leistungsberichte 2006/07 - 2009/10, eigene Darstellung

Diese Tabelle verdeutlicht einen kontinuierlichen Anstieg der Vergleiche auf Landesebene. Dies ergibt sich daraus, dass in den letzten 3 Jahren Institutionen der Bundesländer aufgrund der laufenden Verwaltungsreform stärker verglichen wurden. Aus dieser Tabelle geht noch hervor, dass der Rechnungshof seine Prüfkompetenzen in Bund und Ländern ausgewogen wahrnimmt, welche sich an der Anzahl der Prüfungen auf Bund- und Länderebene zeigt.

5.3.3 Initiativprüfungen und Sonderprüfungen

Bei der Erstellung seines Prüfungsprogramms ist der RH überwiegend selbständig, d.h. er prüft hauptsächlich aus eigener Initiative. Darin äußert sich seine Unabhängigkeit. Die restlichen Prüfungen gehen auf Prüfungsverlangen oder – ersuchen (siehe auch 2.5.3) zurück, also die s.g. Sonderprüfungen. Diese besonderen Gebarungsprüfungen sind für den RH ein „Vertrauensbeweis in seine Leistungen“³⁸²

Im Jahr 2005 betrafen die Sonderprüfungen die Bauausgaben der Brenner Eisenbahn- Gesellschaft für das Unterinntal, die Gegengeschäfte im Zusammenhang mit der Beschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen.³⁸³ Eine Unterteilung für dieses Jahr fehlt. Für danach folgende Jahre gibt die unten stehende Tabelle die Anzahl der Initiativprüfungen und Sonderprüfungen und deren Anteil an den Gesamtprüfungsleistungen des RH an.

Tab. 7 Anzahl der Initiativ- und Sonderprüfungen

Jahrgang	2006	2007	2008	2009
Anzahl der Initiativprüfungen	91	70	98	91
Anteil der Initiativprüfungen an den Prüfungen gesamt	96,8	90,9%	96,1 %	92,9 %
Anzahl der Sonderprüfungen	3	7	4	7
Anteil der Sonderprüfungen an den Prüfungen gesamt	3,2%	9,1%	3,9 %	7,1%

Quellen: Leistungsberichte 2006/07 - 2009/10, eigene Berechnung

Wie aus dieser Tabelle ersichtlich ist, führt der RH die meisten Prüfungen aus eigener Initiative durch. Deren Prozentsatz an den Gesamtprüfungen verhält sich über die betrachteten Jahre konstant über 90 %.

³⁸² RH Leistungsbericht 2005/06, S. 22

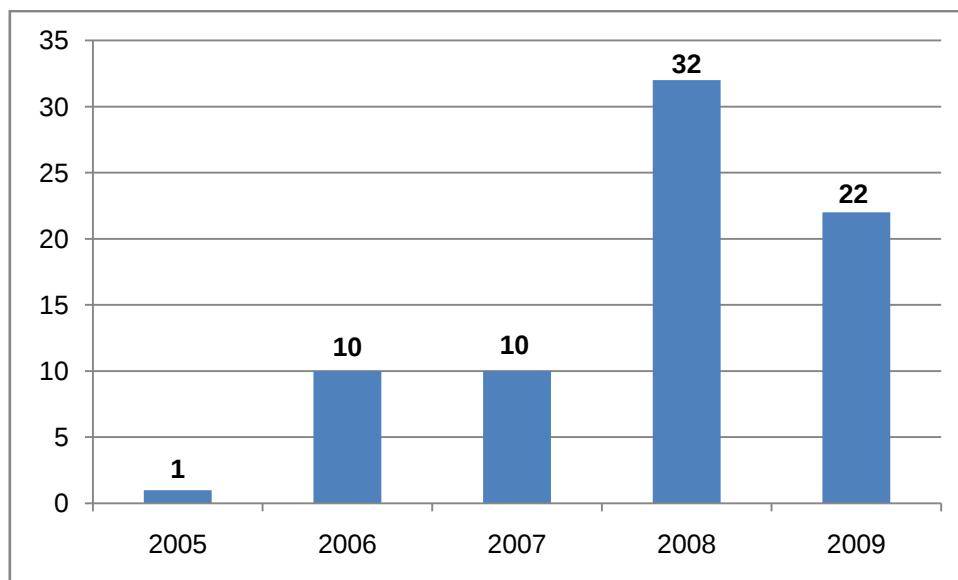
³⁸³ RH Leistungsbericht 2005/06, S. 22

5.3.4 Nachfrageverfahren und Follow-up-Überprüfungen

Bei einem Nachfrageverfahren wird bei den überprüften Stellen nach Umsetzungsstand der Empfehlungen nachgefragt. Auf Grundlage dieses Nachfrageverfahrens führt der RH dann „Follow-up-Überprüfungen“ durch, wobei vor Ort die tatsächliche Realisierung der Empfehlungen geprüft wird. Wie in Abschnitt 4.3.5 beschrieben, erhöhen solche Folgeprüfungen den Wert der Prüfungstätigkeit des RH und verstärken zugleich seine Wirkung.

Die absolute Häufigkeitsverteilung der Follow-up-Überprüfungen ist in folgender Abbildung zu sehen.

Abb. 1 Anzahl der Follow-up-Überprüfungen



Datenquellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

Der Wert der Wirkungskontrolle wird vom RH zunehmend geschätzt, was sich an der steigenden Intensität der Follow-up-Überprüfungen zeigt. 2008 nahm der RH solche Folgeprüfungen dreimal häufiger in seiner Prüfungstätigkeit auf, als 2 Jahren zuvor. Diese hohe Anzahl kann durch den gesetzten Jahresschwerpunkt für 2008 „Wirkungsorientierung“ erklärt werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt alle oben durchgeführten Prüfungen und ergibt einen Überblick über die entsprechenden Prüfungsarten der jeweiligen Jahrgänge.

Tab. 8 Gesamtanzahl der durchgeführten Prüfungen

Prüfungsleistungen	2006	2007	2008	2009
Anzahl Prüfungen	94	77	102	98
Sonderprüfungen	3	7	4	7
Initiativprüfungen	91	70	98	91
hiervon Schwerpunktprüfungen	49	40	27	27
hiervon Follow-up-Überprüfungen	10	10	32	22
hiervon Stichprobenprüfungen	9	7	11	10
hiervon Querschnittsprüfungen	14	11	19	23

Datenquellen: Leistungsberichte 2006/07 - 2009/10

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass der RH durchschnittlich rund 93 Prüfungen jährlich durchführt und zwar meistens aus eigener Initiative, über 90 % der vorgenommenen Prüfungen. In den Jahrgänge 2007 und 2009 ist seine Kompetenz durch Prüfungsersuchen oder -verlangen intensiver als im 2006 und 2009 gefragt. Eine abnehmende Tendenz weist auf die Schwerpunktprüfungen hin. Im Gegensatz dazu steigt die Initiative des RH zur Wirksamkeitskontrolle durch Follow-up-Überprüfungen in letzten zwei Jahrgängen mehrfach an. Einen positiven Trend zeigen noch die Querschnittsprüfungen, die vermehrt stattfinden.

5.3.5 Stichprobenprüfungen

Um seine präventive und beratende Wirkung zu stärken, führt der Rechnungshof Stichprobenprüfungen nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren durch, um alle Rechtsträger ausnahmslos in das Prüfungsprogramm einzubeziehen (siehe 4.3.6).

Die folgende Tabelle stellt die durchgeführten Stichprobenprüfungen in dem untersuchten Zeitraum dar. Stichprobenprüfungen sind aus dem Verwaltungsjahr 2005 nicht berücksichtigt.

Tab. 9 Anzahl der Stichprobenprüfungen

Jahrgang	2006	2007	2008	2009
Anzahl Stichprobenprüfungen	9	7	11	10

Datenquellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

Daraus kann man ersehen, dass sich die Zahl der durchgeführten Stichprobenprüfungen relativ konstant verhält.

5.4 Umsetzung der Empfehlungen

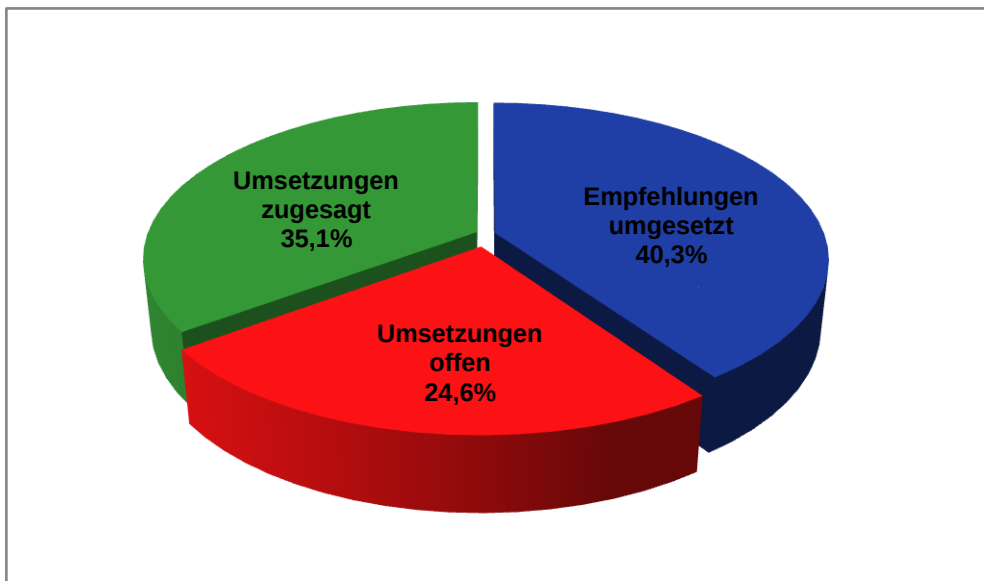
Aufbauend auf seinen Prüfungsergebnissen zeigt der Rechnungshof Empfehlungen und Verbesserungen auf, deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen im Nachhinein zu evaluieren ist. Die Intention dahinter ist, die Effizienz und Effektivität im öffentlichen Bereich zu steigern und somit einen Mehrwert für die Gesellschaft zu erbringen, welcher auf unterschiedliche Art und Weise erzielt wird.

Die unten folgende Aufarbeitung der Empfehlungen soll eine Übersicht über die Anzahl der Empfehlungen und ihren Verwirklichungen bringen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der RH Ende 2006 das Kennzahlensystem als Grundlage für die Planung und Steuerung sowie für die Darstellung seiner Leistungen und Wirkungen erarbeitet hat.³⁸⁴ Weshalb veröffentlichte er die Evaluierung seiner Empfehlungen erstmal 2007. Dies erklärt das Fehlen der Jahrgänge 2005 und 2006 in unten folgender Auflistung. Es sei noch angemerkt, dass sich die Analyse vor allem auf Bundesebene einschränkt.

Im Jahr 2007 hatte der RH 519 Empfehlungen an den Nationalrat ausgesprochen. Deren Umsetzungsstand wurde bei allen Bundesministerien im Folgejahr nachgefragt. Das Nachfrageverfahren zeigte folgendes Bild.

³⁸⁴ RH Leistungsbericht 2006/07, S. 10

Abb. 2 Umsetzungsgrad der Empfehlungen aus dem Jahr 2007



Datenquelle: Jahrestätigkeitsbericht 2008/13; Nachfragenverfahren 2007 S. 125

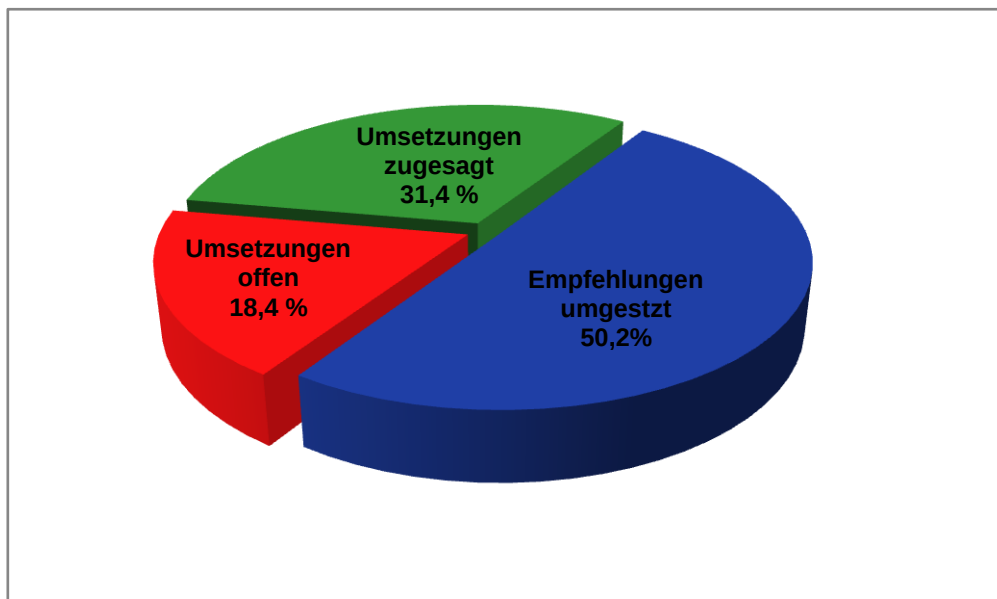
Aus dieser Abbildung ist ersichtlich, dass ein Großteil der im Jahr 2007 ausgesprochenen Empfehlungen, eine Wirkung erzielt hat. Also 209 Empfehlungen wurden von den überprüften Stellen umgesetzt (40,3 %) und bei 182 Umsetzungen zugesagt (35,1 %). Zusammen decken beide knapp über 75 % der Empfehlungen ab. Bei 128 Empfehlungen (24,6 %) waren die Umsetzungen noch offen.³⁸⁵ Auf Länderebene betrug der Wirkungsgrad rd. 60 %.³⁸⁶

Im Jahr 2008 hatte der RH 662 Empfehlungen in seinen Berichten an den Nationalrat ausgesprochen. Deren Umsetzungsstand ergab sich wie folgt.

³⁸⁵ RH Nachfragenverfahren 2007, S. 125

³⁸⁶ RH Leistungsbericht 2008/09, S. 50

Abb. 3 Umsetzungsgrad der Empfehlungen aus dem Jahr 2008



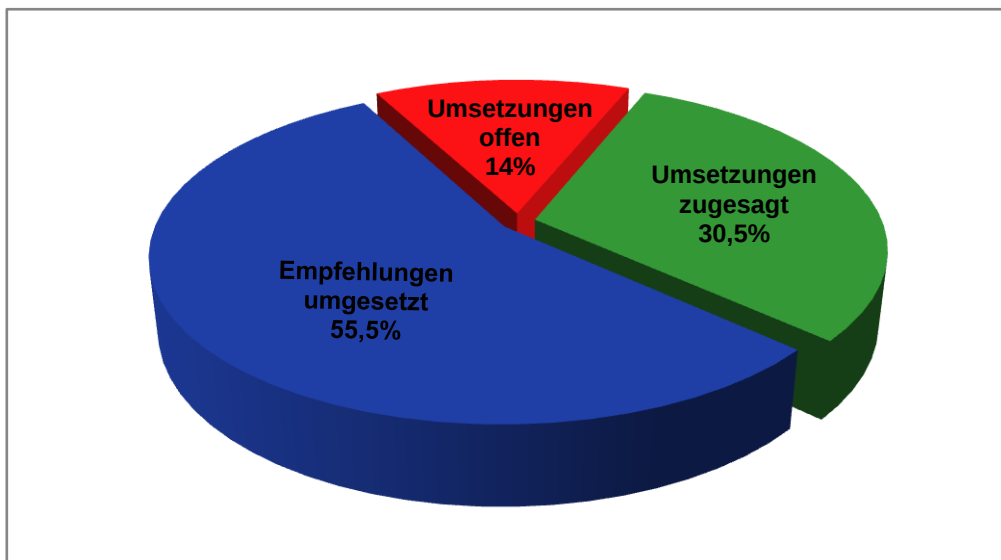
Datenquelle: Jahrestätigkeitsbericht 2009/14; Nachfragenverfahren 2008 S. 101,
eigene Darstellung

Wie aus dieser Abbildung hervorgeht, entfaltet ein relativ hoher Prozentsatz der Empfehlungen eine Wirkung (81,6 %). Also von insgesamt 662 abgegebenen Empfehlungen wurden 332 bereits umgesetzt (50,2 %). Bei 208 (31,4 %) Empfehlungen erfolgte eine Umsetzungszusage durch die überprüfte Stelle. Ein sehr geringer Teil 18,4 % (122 Empfehlungen) wurden noch nicht aufgegriffen.³⁸⁷

Im Jahr 2009 legte der RH auf Bundesebene 638 Empfehlungen vor. Die Nachfrage nach deren Verwirklichungen zeigte Folgendes.

³⁸⁷ RH Nachfragenverfahren 2008, S. 101

Abb. 4 Umsetzungsgrad der Empfehlungen für Jahr 2009



Datenquelle: Jahrestätigkeitsbericht 2010/14; Nachfragenverfahren 2009 S. 141,
Eigene Darstellung

Aus dieser Abbildung kann man ersehen, dass rund zwei Drittel von den ausgesprochenen Empfehlungen eine Wirkung erzielte. Also 354 (55, 5 %) Empfehlungen wurden umgesetzt und für 195 (30,5%) wurde eine Umsetzung zugesagt. Zusammen decken beide 86 % ab. Bei 89 Empfehlungen von insgesamt 638 (14,0 %) waren die Umsetzungen noch offen.³⁸⁸

Die beiden folgenden Abbildungen geben einen gesamten Überblick über die Häufigkeitsverteilung der Empfehlungen (in absoluten Zahlen und in %), die nach dem Umsetzungsstand untergliedert wurden.

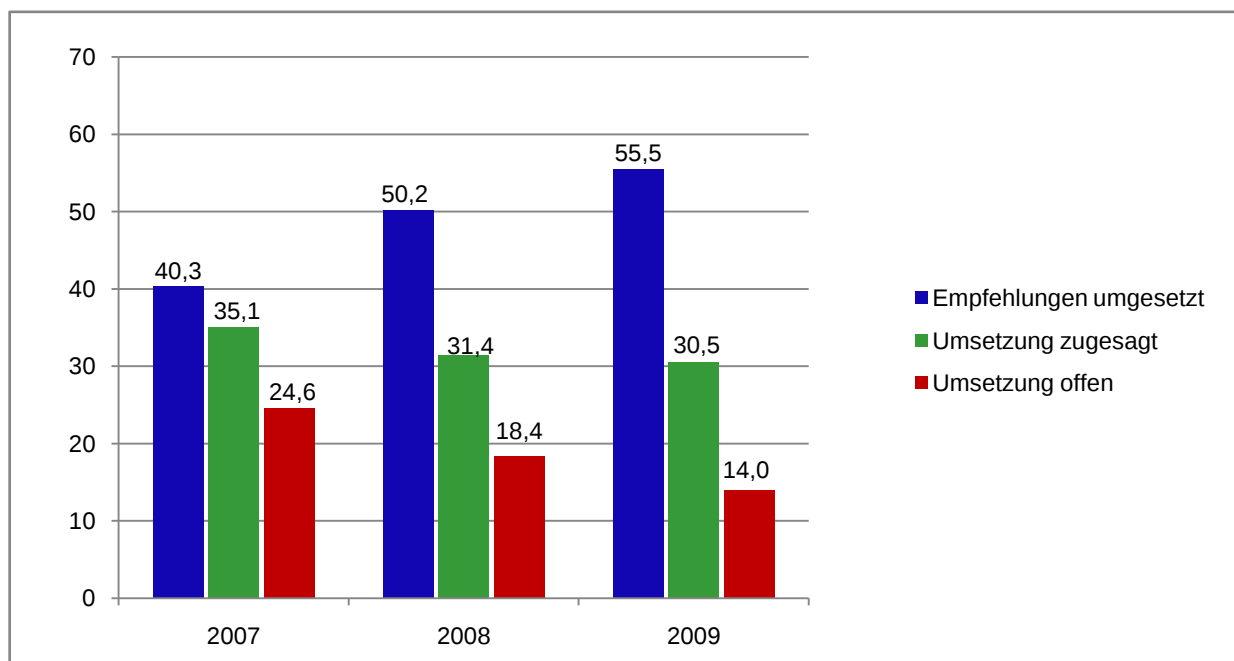
³⁸⁸ RH Nachfragenverfahren 2009, S. 141

Tab. 10 Häufigkeitsverteilung der Empfehlungen nach Umsetzungsgrad

Jahr	2007		2008		2009	
	abs. Zahl	%	abs. Zahl	%	abs. Zahl	%
Umgesetzt	209	40,3	332	50,2	354	55,5
Umsetzung zugesagt	182	35,1	208	31,4	195	30,5
Umsetzung offen	128	24,6	122	18,4	89	14
Gesamt	519	100	662	100	638	100

Datenquellen: Jahrestätigkeitsberichte 2008/13; 2009/14 und 2010/14, eigene Darstellung

Abb. 5 Prozentuelle Verteilung der Empfehlungen nach Umsetzungsgrad



Datenquellen: Jahrestätigkeitsberichte 2008/13; 2009/14 und 2010/14, eigene Darstellung

Aus diesen beiden Abbildungen ist ersichtlich, dass die Anzahl der Umsetzungen kontinuierlich angestiegen ist. Daraus kann eine zunehmende Wirkung des RH abgeleitet werden. Innerhalb von zwei Jahren sind die umgesetzten Empfehlungen um über 15% gestiegen. Nur die Differenz von 2007 und 2008 beträgt knapp über 10%. Im Jahr 2008 stehen 18,4% nicht aufgegriffenen Empfehlungen lediglich 50,2% verwirklichte Umsetzungen gegenüber. Das Verhältnis zueinander ist damit viel besser als im Vorjahr 2007, also 24,6% zu 40,3%. Zu berücksichtigen ist, dass in

beiden Jahren unterschiedlich viele Empfehlungen ausgesprochen wurden und zwar im Jahr 2008 waren sie mit ca.100 mehr als im Jahr davor.

Die Wirkungsquote weist weiterhin einen hohen Wert von über 75 % auf. Dieser Prozentsatz lässt den Schluss zu, dass die überprüften Stellen die Kooperation mit dem Rechnungshof und dessen beratende Tätigkeit zunehmend schätzen. Dafür spricht weiterhin die nachlassende Anzahl der unbeachteten Umsetzungen. Im Jahr 2009 beträgt sie nur 14 %.

5.5 Beratungsleistungen

Bereits im Zuge des Prüfungsprozesses nimmt der Rechnungshof seine beratende Funktion wahr. Seine Kompetenz ist aber auch außerhalb von Prüfungen als Beratung gefragt. Der Beraterfunktion kommt der Rechnungshof durch Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen und durch die Veröffentlichung genereller Empfehlungen zu bestimmten Themen nach.

5.5.1 Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen

Der RH begutachtet Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf ihre finanziellen Auswirkungen.³⁸⁹ Damit bringt er die gewonnenen Erkenntnisse aus seiner Prüfungstätigkeit in den Gesetzgebungsprozess ein und stärkt den Nutzen seiner Prüfungen.³⁹⁰

Die Tabelle 11 zeigt die reale Anzahl der begutachteten Entwürfe im Betrachtungszeitraum.

³⁸⁹ RH Leistungsbericht 2009/10, S. 60

³⁹⁰ RH Leistungsbericht 2009/10, S. 60

Tab. 11 Anzahl der Begutachtungen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen

Begutachtete Entwürfe	2005	2006	2007	2008	2009
Bundesgesetze und internationale Übereinkommen	128	48	144	105	96
Verordnungen des Bundes	149	184	173	161	165
Landesgesetze und -verordnungen	87	77	51	72	64
Summe der begutachteten Entwürfe	364	309	368	338	325

Quellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10

Bei der Betrachtung der oben stehenden Tabelle ist zu erkennen, dass der RH jährlich durchschnittlich 340 Begutachtungen durchführt.

5.5.2 Generelle Empfehlungen

Eine weitere Beratungsform ist die Berichterstattung zu generellen Problemen der Finanzkontrolle (Reformvorhaben) und die Publikationen von Positionspapieren zu aktuellen Anliegen der Finanzkontrolle.

Im Jahr 2005 brachte der RH beispielweise die Richtlinien für staatliche Informations- und Werbemaßnahmen heraus.³⁹¹ 2006 veröffentlichte er grundsätzliche Positionen zu Anliegen der Finanzkontrolle.³⁹² Ein Jahr später 2007 legte er sein erstes Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2007/1) mit 206 (152 für den Bund, 54 für die Länder) konkreten Vorschlägen aus den früheren Jahren, welche bisher noch nicht oder nicht ausreichend aufgegriffen wurden für reformbedürftige Bereiche vor.³⁹³ Die Zielsetzungen betrafen eine weitere Verbesserung der Prozesse und Strukturen in der staatlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft.³⁹⁴ Im Jahr 2009 legte der RH die Neuauflage zur

³⁹¹ RH Leistungsbericht 2009/10, S. 58

³⁹² RH Leistungsbericht 2007/08, S. 25

³⁹³ RH Reihe Positionen 2007/1, S. 11

³⁹⁴ RH Reihe Positionen 2007/1, S. 11

Verwaltungsreform vor (Reihe Positionen 2009/1), ergänzend mit neuen Erkenntnissen aus den Prüfungen der letzten beiden Jahre.

5.5.3 Einsparungs- und Verbesserungspotenzial im Bezug auf die Verwaltungsreform

Am Beispiel der Verwaltungsreform werden in Folgenden die tatsächlich realisierten Einsparungen und erreichten Verbesserungen eingeschränkt dargestellt, wobei nur einige, breit diskutierten Vorschläge aus der Palette der Reformbereiche herausgegriffen wurden.

Der RH unterzieht generell eine Quantifizierung seiner Vorschläge in Hinsicht auf das Einsparungspotenzial. Nach Aufzeigen unterscheiden sich solche, die konkret das Einsparungspotenzial belegen und anderen, die nicht in erster Linie auf Einsparungen abzielen, führen jedoch zu einer Effizienzsteigerung oder Qualitätsverbesserung.³⁹⁵ Nach Auswirkungen kategorisieren sie sich in Maßnahmen, welche einmalige Einsparungen bewirken oder langfristige Auswirkungen haben und daher zu jährlichen Minderausgaben oder zu Gesamteinsparungen über einen mehrjährigen Betrachtungszeitraum führen.³⁹⁶ Nach Zielsetzung können sich die Vorschläge einerseits auf Optimierung der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand impliziert der öffentlichen Unternehmungen, andererseits auf bestmöglichen Einsatz der öffentlichen Mittel richten. In der nachstehenden Tabelle 12 lassen sich die Zielsetzungen in folgenden zehn Kategorien einordnen.

³⁹⁵ RH Reihe Positionen 2007/1, S. 13

³⁹⁶ RH Reihe Positionen 2007/1, S. 13

Tab. 12 Zielsetzungsordnung der Vorschläge des RH

Organisation und Aufgabenerfüllung verbessern
Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit steigern
Einspar- und Kostensenkungsmöglichkeit heben
Mehrkosten und Verzögerungen vermeiden
Schäden minimieren
Kooperationen ausbauen
Fördermittel wirksam einsetzen
Einnahmen sichern und erhöhen
Verwaltungsmodernisierungen konsequent fortsetzen
Nachhaltigkeit forcieren

Quellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10

Aufgrund andauernd verwandelnder Rahmenbedingungen unterzieht die Verwaltungsstruktur seit Jahren einen Optimierungsprozess. Als maßgebendes Beispiel sei hier auf die Gesundheitsversorgung verwiesen. Im Jahr 2005 betrugen die gesamten Gesundheitsausgaben laut Statistik Austria rd. 25,1 Mrd. EUR³⁹⁷ und im Jahr 2006 rd. 26 Mrd. EUR oder 10,1 % des BIP.³⁹⁸ Die Finanzierung der Gesundheitsleistungen erfolgte zu rd. 70 % über Beiträge und Steuern und zu rd. 30 % über private Haushalte.³⁹⁹ Aufgrund der demographischen Entwicklung der Bevölkerung ist eine zukünftige Steigerung des Versorgungsbedarfs vorauszusehen.⁴⁰⁰ Daher sah der RH die Optimierung des Ressourceneinsatzes im Bereich Gesundheitswesen, sowie in anderen Handlungsfeldern, als äußerst erforderlich. 2006 engagierte sich der RH für die Verwaltungsreform. Diesbezüglich sah er im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung ein grob geschätztes

³⁹⁷ RH Reihe Positionen 2007/1, S. 27

³⁹⁸ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 39

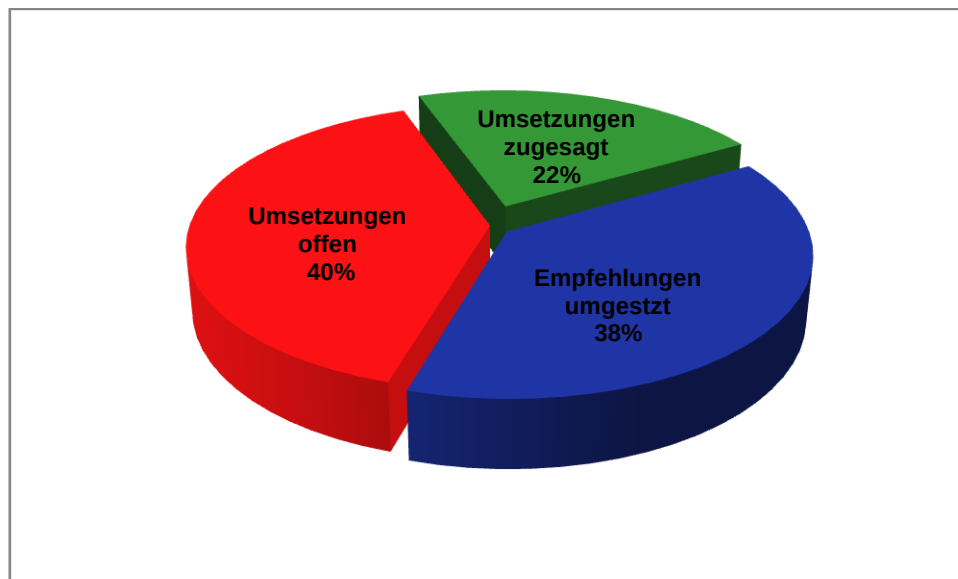
³⁹⁹ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 39

⁴⁰⁰ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 39

Einsparungspotenzial von rd. 4 Mrd. EUR.⁴⁰¹ Ein Jahr später positionierte er sich zur Verwaltungsreform und zeichnete diesbezüglich greifbare Einsparungs- und Verbesserungspotenziale in allen Bereichen des öffentlichen Lebens auf. Zwei Jahre später 2009 aktualisierte der RH seine Positionen zur Verwaltungsreform und legte die Neuauflage zugleich ergänzend mit neuen Erkenntnissen aus den Prüfungen der letzten beiden Jahre vor. Zusammengestellt sind diese insgesamt 315 Vorschläge für unterschiedliche Bereiche, in welchen Aufgaben-, Struktur- und Organisationsreformbedarf besteht.

Im Jahr 2008 wurde der Umsetzungsgrad der Empfehlung aus der Erstauflage der Verwaltungsreform nachgefragt. Anhand dieses Nachfragenverfahrens lassen sich auch die erste Aussagen zu tatsächlich realisierten Einsparungen und erreichten Verbesserungen treffen. Sie sahen folgendermaßen aus:

Abb. 6 Nachfrageverfahren zur ersten Etappe der Verwaltungsreform



Datenquelle: Positionspapier Verwaltung 2009/1 S. 20

Also innerhalb von zwei Jahren wurden von insgesamt 206 Vorschlägen zur Verwaltungsreform rd. 38 % umgesetzt. Im Rahmen einer Analyse zeigt sich, dass

⁴⁰¹ RH Leistungsbericht 2006/07, S. 16

die rasche Umsetzung vor allem jene Vorschläge betrifft, „die im eigenen internen Verantwortungs– oder Wirkungsbereich realisiert werden konnten (z.B. durch Reorganisationsmaßnahmen oder Einführung empfohlener Managementmethoden)“.⁴⁰² 22 % Umsetzungen wurden zugesagt. Trotz dieses unbefriedigenden Prozentsatzes, kann daraus nicht auf mangelhafte Umsetzungsbereitschaft geschlossen werden, da es zu unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich der Zusage zur Umsetzung kommen könnte. Insgesamt 60% aller Vorschläge entfalten eine Wirkung.

Viele Zusagen sind auch an das Inkrafttreten der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform, das für das Jahr 2013 vorgesehen ist, gekoppelt.⁴⁰³ Bei rd. 40 % der Empfehlungen ist allerdings die Durchführung der Empfehlungen noch offen.⁴⁰⁴ Dies kann sich durch das Fehlen der Reformbereitschaft bei jenen Empfehlungen, die ein Zusammenwirken mehrerer Beteiligter, Systemumstellungen oder Kompetenzänderungen erfordern, erklären.⁴⁰⁵ Gerade hier gibt es aber den größten Reformbedarf und die größten Optimierungspotenziale – wie in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales, öffentlicher Nahverkehr, Pflege oder Förderungswesen.

Bedeutende Einsparungen konnten beispielsweise bereits erzielt werden:

- „im Personalbereich des Bundes durch die empfohlene Kürzung der Nebengebühren bei den Mehrleistungen und die Aliquotierung pauschalierter Nebengebühren im Krankheitsfall“, sowie
- „im Asylbereich wurde die Anzahl der offenen Verfahren kontinuierlich reduziert, die Dauer verkürzt und durch ein Controlling eine wirtschaftlichere Vorgangsweise ermöglicht.“⁴⁰⁶

⁴⁰² RH Reihe Positionen 2009/1, S. 20

⁴⁰³ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 20

⁴⁰⁴ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 20

⁴⁰⁵ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 20

⁴⁰⁶ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 27

- bei ASFINAG, welche über eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Vergabeprozesse berichtete. „Die Umsetzung der elektronischen Bescheidzustellung bei FinanzOnline führte zu einem Rückgang allein der Portokosten von rd. 0,5 Mill. EUR“. ⁴⁰⁷
- im Bundesland Niederösterreich wurde im Schulbereich „durch eine bessere Nutzung von Suppliertretungen Einsparungen von 3,2 Mill. EUR“ erzielt. ⁴⁰⁸
- im Gesundheitswesen bewirkte das Bundesland Vorarlberg durch laufende Umstrukturierungen effizientere und bedarfsgerechtere Strukturen für die Gesundheitsversorgung; für Kärnten wurde aus der Optimierung des Ressourceneinsatzes ein jährliches Effizienzsteigerungspotenzial von insgesamt 125 Mill. EUR ermittelt. ⁴⁰⁹ „Durch die Krankenanstalteninterne Optimierungen bei der Dienstplanerstellung, durch Verbesserung der interdisziplinären Zusammenarbeit und einen flexibleren Personaleinsatz“ zeichnet sich ein errechnetes Potenzial am Beispiel für das Burgenland von rd. 2,18 Mill. EUR. ⁴¹⁰ Durch die „Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten und verbesserte Leistungsabstimmung zwischen Krankenanstalten“ zeigte der RH am Beispiel der Krankenanstalten Hainburg und Kittsee mögliche jährliche Einsparungen von 7,5 Mill. EUR auf. ⁴¹¹

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass die wichtigsten Leistungen des Rechnungshofes darin bestehen, durch plausible Empfehlungen Verbesserungs- und Einsparungspotenzial aufzuzeigen, wesentliche Effizienzsteigerungen zu bewirken und somit einen Mehrwert für die Gesellschaft zu erbringen.

⁴⁰⁷ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 27

⁴⁰⁸ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 27

⁴⁰⁹ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 52

⁴¹⁰ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 52

⁴¹¹ RH Reihe Positionen 2009/1, S. 52

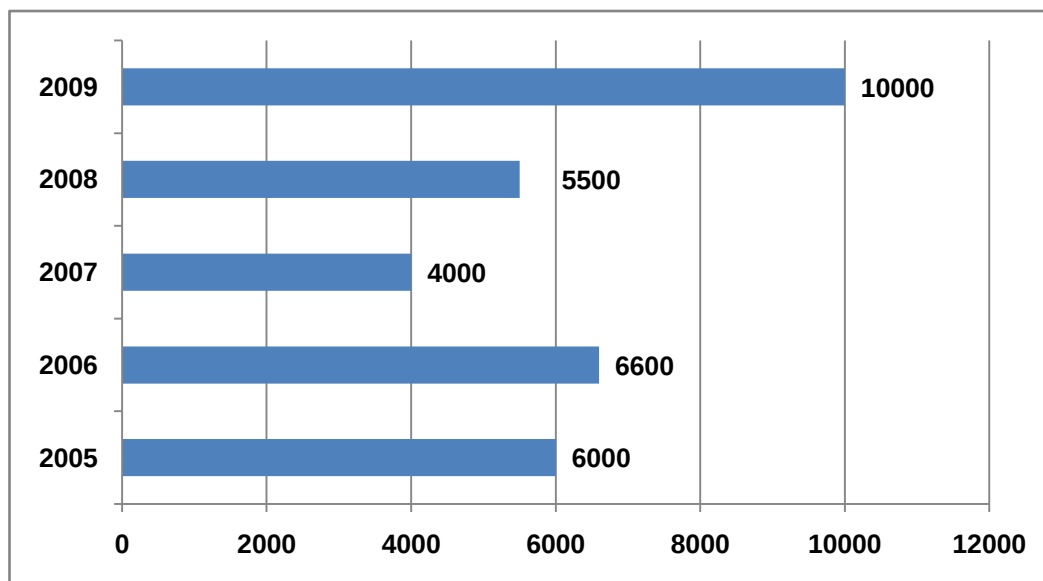
5.6 Medienresonanz

Das Strategiekonzept des RH legt fest, dass der RH die Resonanz seiner internen und externen Kommunikation analysiert.⁴¹² Als signifikante Kennzahlen dafür werden die „Reichweiten seiner Aussendungen“ also die Anzahl der Medienmeldungen, die der RH mit seinen Berichten generiert und die „Anzahl der Besucher/innen auf seiner Website“ angenommen.

Im Jahr 2005 konnten über 6.000 Meldungen zum Rechnungshof in den Printmedien gezählt werden. Im Jahr 2006 wurde über 6.600 Mal über die Tätigkeit des Rechnungshofes und im 2007 über 4.000 Mal berichtet. Im 2008 war der Rechnungshof in den Medien mit über 5.500 und im 2009 mit weit über 10.000 Nennungen vertreten.

Die folgende Abbildung stellt die Häufigkeitsverteilung der Meldungen zum Rechnungshof in den Printmedien im Untersuchungszeitraum.

Abb. 7 Verteilung der Meldungen in den Printmedien



Datenquellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

⁴¹² RH Strategie, S. 31

Aus dieser Abbildung ist ersichtlich, dass sich in den ersten zwei beobachteten Jahrgängen das Medieninteresse relativ zufrieden verhält. Im Jahr 2007 sank die Medienpräsenz des RH allerdings ab, nahm aber 2008 wieder zu. Auffallend im Jahr 2009 ist die relativ hohe Anzahl der Meldungen in den Medien - also der RH kam in den Schlagzeilen doppelt so häufig als im Vorjahr, über 10. 000 Mal vor. Dieses starke Medienecho löste die damals angekündigte Schulreform und diesbezügliche RH Vorschläge aus, weswegen es sogar zu Demonstrationen und Streiks gekommen ist.⁴¹³ Die Debatte rund um die Vorschläge „zu den Finanzierungsinstrumenten der Gebietskörperschaften“ oder „zu Rechnungshof-Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Terminalausbau Skylink am Wiener Flughafen“⁴¹⁴ sorgten ebenfalls für diese starke Medienresonanz.

5.7 Website des Rechnungshofes

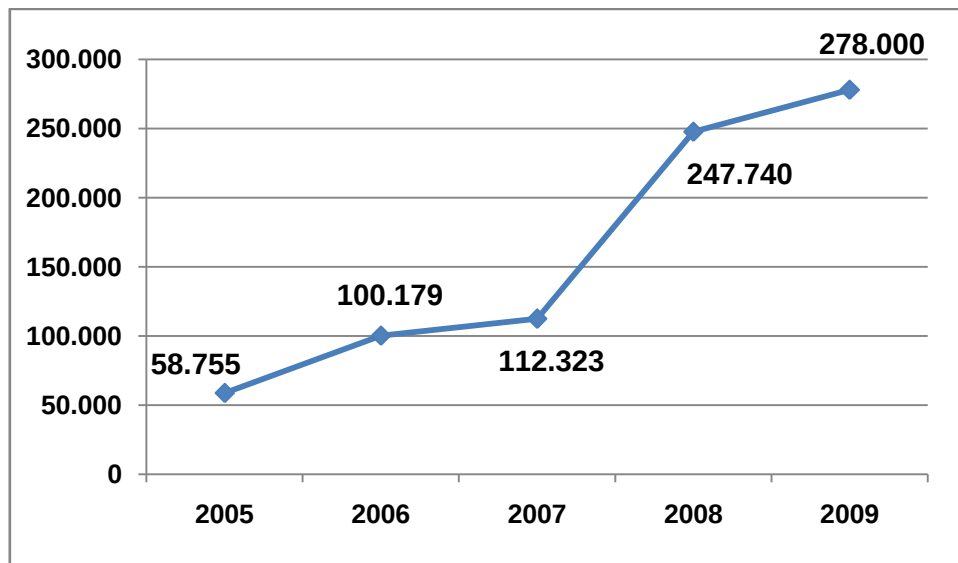
Auf seine Homepage www.rechnungshof.gv.at stellt der Rechnungshof seine Berichte und Informationen zur Verfügung.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Häufigkeitsverteilungen der verzeichneten Zugriffe auf der Website des RH. An dieser Stelle ist es zu berücksichtigen, dass sich die gesamt User-Zahl zeitgemäß sowohl aus der internen als auch aus den externen Zugriffen ergibt. Daher sind die Anzahlen teilweise übernommen, teilweise vom Verfasser zusammengestellt.

⁴¹³ RH Leistungsbericht 2009/10, S. 67

⁴¹⁴ RH Leistungsbericht 2009/10, S. 67

Abb. 8 Zugriffe auf der Website des RH



Datenquellen: Leistungsberichte 2005/06 - 2009/10, eigene Darstellung

Aus dieser Abbildung ist eine signifikante Zunahme der Websitezugriffe zu erkennen. Im Jahr 2006 wurden 100.179 Zugriffe verzeichnet. Im Vergleich zum Vorjahr 2005 (58.755) stiegen diese um rd. 60 % an. Im Jahr 2007 nahm der RH eine neue Gestaltung seiner Homepage mit neuem Design, barrierefreiem Zugang und „auf die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer abgestimmt“ vor.⁴¹⁵ So sind alle Informationen aktuell und themenbezogen abrufbar und über eine Suchfunktion leicht zugänglich.⁴¹⁶ Aufgrund dieses Relaunch konnte die Anzahl der Zugriffe von rd. 112.323 im Jahr 2007 auf 247.740 im Jahr 2008 gesteigert werden, eine Zunahme von über 100%. Im 2009 beträgt die User-Zahl knapp 278.000.

⁴¹⁵ RH Leistungsbericht, 2006/7 S. 16

⁴¹⁶ RH Leistungsbericht, 2006/7 S. 16

6 Zusammenfassung

Mit der Wirkungsanalyse zeigt sich, dass der RH sein Oberziel, bestmöglicher Einsatz öffentlicher Mittel, in breit gefächertem Wirkungsspektrum, nämlich unpolitisch, verwaltungsnah und dem Gemeinwohl beistehend, sukzessiv agiert.

Betrachtet man die öffentliche Finanzkontrolle unter den wirtschaftlichen Aspekten, lässt sich die Tätigkeit des RH als eine umfangreiche Effizienzkontrolle erscheinen, deren Schwergewicht auf die maßgeblichen Prüfungsziele Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit liegt. Die schwierig identifizierbare und analysierbare Ineffizienz in dem öffentlichen Bereich gilt weiterhin als Ansatzpunkt der RH – Impulse. Er entwickelt ganzheitliche Systemverbesserungen der öffentlichen Gebarung und treibt sie voran. Diese werten seine Geltung auf, insbesondere was die ausgeprägte Kostenentwicklung in dem öffentlichen Sektor anbelangt. Da die ökonomisch-politischen Zielsetzungen und weit mehr die Messung ihrer vereinzelt Wirkungen willkürlich hervorkommen, wird die Erfolgskontrolle durch den RH selbst grundsätzlich in Frage gestellt.

Die umfangreiche Kontrolltätigkeit des RH und die Veröffentlichung ihrer Prüfungsfeststellungen schaffen demokratiepolitisch wichtige Transparenz in den Aktivitäten der öffentlichen Hand. Somit wirkt er beiträgend zur Vorbeugung der Unwirtschaftlichkeit und Korruption. Der RH reicht seine umfassende Kompetenz an die Geprüften mittels praxisorientierter Empfehlungen weiter. Diese unterstellen eine gegenseitig wirksame Beziehung, welche künftig erlaubt, die Gründe für unzulängliche Leistungen herauszufinden. Von deren Umsetzungen, kristallisiert sich ein Mehrwert heraus, welchen der Allgemeinheit zugutekommt und die Wirkung des RH rechtfertigt. Dieser Mehrwert differenziert zu erfassen und auszuwerten ist allerdings sehr komplex.

Der Wahrnehmungskomplex liegt in der präventiven Wirksamkeit des RH zugrunde. Wegen des formell mangelnden Durchsetzungsvermögens wirkt der RH eher „im Schatten“ und ist auf präventive Wirkungsmechanismen angewiesen. Deren Effektivität setzt generell den festen politischen Willen voraus. Es liegt im Ermessen der staatlichen Entscheidungsträger, ob auf die aufgezeigten Vorschläge des RH eingegangen wird oder nicht. Allein aus den Anforderungen an das

Effizienzverhalten, können nämlich automatisch noch keine effektiven Wirkungen abgeleitet werden. Daher darf man vom RH nicht zu viel erwarten.

Aufgrund der Vielfalt seiner Prüftätigkeit stößt die spürbarste Wirksamkeit des RH an ihre mehrdimensionale Formen an. Es liegt darin, dass einige eher zu finanziellen Wirkungen als andere führen. Daher ergibt sich der öffentliche Mehrwert aus allen einzelnen Effekten. Die Gesamtwirksamkeit des RH erfolgt indirekt durch seine Existenz, mittels der parlamentarischen Debatten sowie durch solche in den allgemeinen Vertretungskörpern. Die Berichterstattung löst ebenfalls öffentliche Diskussionen aus, welche eine umfassendere Beachtung und raschere Umsetzung bewirken können. Eine starke Medienpräsenz des RH kann die Wirkung seiner Tätigkeit erhöhen und die Wahrnehmung in der Allgemeinheit festigen.

Mittels Indikatoren sorgt der RH für seine Leistungs- und Wirkungstransparenz. Damit rückt das Erbringen seines Know-hows stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit und wird ein grundlegendes Verständnis für die Bedeutung der öffentlichen Finanzkontrolle entgegengebracht.

Lassen sich aus der Wirkungsanalyse nun Schlüsse ziehen, so stechen einige Aspekte besonders hervor. Die politische Unabhängigkeit des RH ist in seiner ganzen Prüfungstätigkeit nachvollziehbar. Über die betrachteten Jahrgänge verhält sich der Prozentsatz der Initiativprüfungen gemessen an den Gesamtprüfungen konstant über 90 %. Damit wird das unabdingbare Vertrauen der Bevölkerung in der öffentlichen Finanzkontrolle gesichert.

Aus dem Verhältnis von den abgegebenen Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge entfalteten Wirkungen (14 % zu 86 % im 2009 auf Bundesebene) ergibt sich ein großes Potenzial für den RH. Dies spricht ebenfalls für eine äußerst positive Stellung gegenüber den überprüften Stellen sowie, dass die geäußerten Empfehlungen und Vorschläge berechtigt und dem Sinne nach notwendig sind. Diese Auffassung kann der RH für die Erhöhung des Nutzens des bereitgestellten Mitteleinsatzes nur weiter nutzen.

Aus der erhöhten Medienpräsenz des RH und intensivierter externen Kommunikation geht hervor, dass öffentliche Interesse an der RH Tätigkeit in den letzten Jahren gestiegen ist und zwar zum Positiven.

Dem Engagement des RH zur Haushaltsreform selbst liegt insbesondere die Effizienzorientierung zugrunde, denn exakt hier geht es hauptsächlich um die bereitgestellten Mittel noch wirtschaftlicher und effizienter einzusetzen und um die Doppelgleisigkeiten im Staatsgefüge zu vermeiden. Mit den konkreten Verbesserungsvorschlägen schafft der RH eine förderliche Grundlage zum Abbau des bestehenden Budgetdefizits. Dadurch ist der einzelnen Bürger angesprochen, denn wer Steuern zahlt, bezweckt Sparsamkeit. Aus Sicht der diesbezüglich erzielten Wirkungen, bleibt die Bestrebung des RH gegenüber der Politik in gewissermaßen aus. Von insgesamt 206 Vorschläge zur ersten Etappe der Verwaltungsreform wurden innerhalb von zwei Jahren bescheidene rd. 38 % davon umgesetzt. Es drängt sich nun die Frage, scheitert die Umsetzung der Verwaltungsreform am mangelnden politischen Willen?

7 Literaturverzeichnis

Aicher, Josef (1986): *Konsequenzen der Rechnungshofkontrolle*; in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof. Bd. 11, Hrsg. Karl Korinek, Orac Verlag, Wien

Andreae, Clemens – August/**Mitteregger**, Rosa (1984): *Privatisierung des Rechnungshofes? Einige unorthodoxe Gedanken zur Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich*; in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 25. Jg. Heft 3-4

Arnim, Hans Herbert von (1988); *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*; in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 536, Berlin

Bartel, Rainer/**Schneider**, Fridrich (1989): *Rechnungshof auf dem Prüfstand. Die zentrale öffentliche Finanzkontrolle aus der Sicht der Ökonomie*; in: Das öffentlichen Haushaltswesen in Österreich, 30 Jg., Heft 4

Berka, Walter (1986); *Rechnungshofkontrolle im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Geheimnisschutz*; in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof. Bd. 11, Hrsg. Karl Korinek, Orac Verlag, Wien

Bruhn, Manfred (2004); *Marketing. Grundlagen für Studium und Praxis*, 7., überarb. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden

Bundes-Verfassungsgesetz i.d.F. BGBl I Nr. 98/2010; zit.: B-VG

<http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/rechtsgrundlagen/fuenftes-hauptstueck-des-bundes-verfassungsgesetzes.html> [02.06.2010]

Beamten-Dienstrechtsgesetz i.d.F.; zit.: BDG

<http://www.jusline.at/Beamten-Dienstrechtsgesetz> [08.06.2010]

Diederich, Nils u.a. (1990); *Die diskreten Kontrolleure. Eine Wirkungsanalyse des Bundesrechnungshofs*. Westdt. Verlag, Opladen

Etzrodt, Christian (2003): *Sozialwirtschaftliche Handlungstheorien. Eine Einführung*. UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz

Fiedler, Franz (1994): *Die Staatspolitische Funktion des Rechnungshofes*; in: Staatspolitische Funktion des Rechnungshofes . Rechnungshof Schriftenreihe, Heft 6, Wien; zit.: Funktion

Fiedler, Franz (1994): *Die Kontrolle als vierte Gewalt im Rechtsstaat*; in: Politik für das dritte Jahrtausend. Festschrift für Alois Mock zum 60. Geburtstag, Erhard Busek [u.a.] (Hg.): Ulrich Moser Verlag, Graz; zit.: Kontrolle

Fey, Manfred (1997): *Verhältnis interne-externe Revision in öffentlichen Verwaltung*; Dissertation N 2026, Universität St. Gallen, St. Gallen

Frey, Bruno: **Kirchgässner**, Gebhard (2002); *Demokratischer Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*, 3. Auflage, Vahlen Verlag, München (Wirtschaftspolitik)

Geschäftsordnung des Rechnungshofes (1984); in Anhang: *Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof*; Bd. 11, Hrsg. Karl Korinek (1986), Orac Verlag, Wien; zit.: GO-RH

Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates idFd Novelle 2009 u. 2010; zit.: GOG NR; [www.http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/GOG-NR.pdf](http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/GOG-NR.pdf) [19.07.2010]

Haller, Peter (2000): *Rechnungshöfe in Industrie- und Entwicklungsländern. Ein Vergleich*; Dissertation 2573, Lang Verlag, Frankfurt am Main [Wien u.a.]

Hengstschläger, Johannes (2000): *Rechnungshofkontrolle. Kommentar zum fünften Hauptstück des B-VG „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“*; Manz Verlag, Wien; zit.: Rechnungshofkontrolle

Hengstschläger, Johannes (1982): *Der Rechnungshof. Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich*; in: Schriften zum Öffentliche Recht, Band 426, Duncker & Humblot Verlag, Berlin; zit.: RH

Hengstschläger, Johannes (1992): *Organisation und Funktion des Rechnungshofes im freiheitlich - demokratischen Rechtsstaat*; in: Wege zur besseren Finanzkontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung, Hrsg. Herber Kraus, Walter Schwab; Bd. 41, Böhlau Verlag; zit.: Organisation und Funktion

Henseler, Peter (1990): *Allokationstheoretischer Stellenwert des Rechnungshof*; in: Das öffentlichen Sektor-Forschungsmemorandum, Heft 2-3

Kirk, Wolfgang (2004): *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb. Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses*. Bd. 1, Essen

Klug, Friedrich (2004): Prüfungssätze im New Public Management. Hauptelemente wirksamer Prüfberichte. in: Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Kontrolle; Hrsg. Klug, Friedrich, Aufl. 1, IKW - Kommunale Forschung in Österreich, Eigenverlag IKW-Schriftenreihe, lfd. Nr. 114, Linz

Koller, Stefan (2002): *Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? Eine Studie über optimale Ausgestaltung der Obersten Rechnungshofbehörde und des Finanzkontrollsystems des Bundes unter vergleichendem Einbezug der deutschen und österreichischen Finanzkontrollkonzeptionen*; Dissertation N 2584, Universität St. Gallen, St. Gallen

König, Herbert (1985); *Rahmenbedingungen wirksamer Finanzkontrolle*; in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 30. Jg., Heft 3-4

Mischler, Peter (2009): in: *Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich. Ökonomische Beurteilung eines Politikinstrumentes am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg*. Dissertation Universität Freiburg/Schweiz, LIT-Verlag, Freiburg

Moser, Josef (2005): *Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Finanzkontrolle*; in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 46. Jg., Heft 3-4

Obermann, Gabriel [u.a.] (1995): *Öffentliche Finanzkontrolle und Öffentlichkeit*; in: Das öffentlichen Haushaltswesen in Österreich, 36 Jg., Heft 1-2

Plöchl, Gerhardt (1986): *Der Ablauf der Rechnungshofkontrolle aus der Sicht der kontrollierten Unternehmungen*; in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof. Bd. 11, Hrsg. Karl Korinek, Orac Verlag, Wien

Reinecke, Sven/**Janz**, Simone (2007); *Marketingcontrolling. Sicherstellen von Marketingeffektivität und -effizienz*. Edition Marketing, Hrsg. Hermann Diller und Richard Köhler, Kohlhammer Verlag, Stuttgart

Schwab, Walter (1970): *Finanzkontrolle*; in: Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft; Hrsg. C.A. Andreae [u.a.], Tyrolia-Verlag, Innsbruck, Wien u.a.; zit.: Finanzkontrolle

Schwab, Walter (1988): *Öffentlicher Haushalt III: Kontrolle*; in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft; zugl. Neuaufl. des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften, Bd. 5, Hrsg. Willi Albers, Fischer [u.a.] Verlag, Stuttgart [u.a.]; zit.: Kontrolle

Wöhe, Günter u.a. (1996): in: *Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre*; 8. überarb. Aufl., Vahlen Verlag, München

Zendron, Silvia (2008). *Wirkungsorientierung im öffentlichen Haushalt. Anmerkungen zu einigen kritischen Punkten*; in: Das öffentlichen Haushaltswesen in Österreich, 49. Jg., Heft 3-4

www.bmf.gv.at

- [Budget/Haushaltsrechtsreform/1EtappederHaushalts_10384/_start.htm](#)
[06.08.2010]; zit.: BMF Haushaltsrechtsreform/1Etappe

[www.intosei.org/Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle](http://www.intosei.org/Deklaration_von_Lima_über_die_Leitlinien_der_Finanzkontrolle)

[05.11.2010]; zit.: INTOSAI/Deklaration von Lima

[www.issai.org/media\(856,1033\)/ISSAI 5600 G Anlage.pdf](http://www.issai.org/media(856,1033)/ISSAI_5600_G_Anlage.pdf) [12.12.2010]; zit.: ISSAI Peer-Review-Checkliste

[www.rechnungshof.gv.at/Auftrag und Nutzen/Wirkungen](http://www.rechnungshof.gv.at/Auftrag_und_Nutzen/Wirkungen) [05.11.2010]; zit.: RH Wirkungen

www.rechnungshof.gv.at/Beratung/Positionen

- Positionen Verwaltungsreform Reihe 2007/1; zit.: RH Reihe Positionen/Verwaltungsreform 2007/1
- Positionen Verwaltungsreform II Reihe 2009/ 1[08.08.2010]; zit.: RH Reihe Positionen/Verwaltungsreform II 2009/1

www.rechnungshof.gv.at/Berichte

- Bericht der Reihe Bund 2007/16/ Verwaltungsreform und Bürokratieabbau [02.08.2010]; zit.: RH Bericht der Reihe Bund 2007/16
- Bericht der Reihe Bund 2009/14/ Wirkungsorientierung [15.08.2010]; zit.: RH Bericht der Reihe Bund 2009/14
- Bericht der Reihe Bund 2005/13/1[23. 07.2010]; zit.: RH Bericht der Reihe Bund 2005/13/1
- Leistungsbericht 2005/06; zit.: RH Leistungsbericht 2005/06
- Leistungsbericht 2006/07; zit.: RH Leistungsbericht 2006/07
- Leistungsbericht 2007/08; zit.: RH Leistungsbericht 2007/08
- Leistungsbericht 2008/09; zit.: RH Leistungsbericht 2008/09
- Leistungsbericht 2009/10; zit.: RH Leistungsbericht 2009/10
- Nachfragenverfahren 2007; in Jahrestätigkeitsbericht 2008/13; zit.: RH Nachfragenverfahren 2007
- Nachfragenverfahren 2008; in Jahrestätigkeitsbericht 2009/14; zit.: RH Nachfragenverfahren 2008
- Nachfragenverfahren 2009; in Jahrestätigkeitsbericht 2010/14; zit.: RH Nachfragenverfahren 2009

www.rechnungshof.gv.at/Internationales [29.11.2010]; zit.: RH Internationales

www.rechnungshof.gv.at/Leitbild [05.11.2010]; zit.: RH Leitbild

www.rechnungshof.gv.at/Rechtsgrundlagen [20.06.2010]; zit.: RH Rechtsgrundlagen

www.rechnungshof.gv.at/Präsident [01.07.2010]; zit.: RH Präsident

www.rechnungshof.gv.at/Strategie [02.06.2010]; zit.: RH Strategie

www.rechnungshof.gv.at/Organisation[08.06.2010]; zit.: RH Organisation

www.rechnungshof.gv.at/Organisation/Organigramm [08.06.2010]; zit.: RH Organigramm

[www.rigsrevisionen.dk/media\(731,1030\)/EUROSAI-1.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(731,1030)/EUROSAI-1.pdf) (EUROSAI VII Kongress Kraków 2008. Theme 1. Establishing an audit quality management system within a

supreme audit institution. Discussion paper; zit.: EUROSAI VII Kongress Kraków
2008. Theme 1

Wikipedia. Die Freie Enzyklopädie; <http://de.wikipedia.org/Bestätigungsvermerk>
[24.09.2010]; zit. Wikipedia Bestätigungsvermerk

8 Curriculum Vitae

Vyara Czerny

Wohlmutterstrasse 19-21/7
A-1020 Wien
+43-6508107885

Staatsangehörigkeit: Österreich
Geburtsdatum: 02.06.1977
E-Mail: vyara.czerny@hotmail.com

Ausbildung

10/2002 - 06/2011	Universität Wien , Fakultät für Wirtschaftswissenschaften	
	Studium der Volkswirtschaftslehre	Wien
	• Vertiefungsgebiete: Finanzwissenschaft, öffentliche Verwaltung	Österreich
	• Diplomarbeitsthema: „Wirkungsanalyse des österreichischen Rechnungshofes“	
09/2002 - 10/2001	Vorstudienlehrgang UniStG	Wien Österreich
01/2001 - 09/1995	Technische Universität Varna , Juristische Fakultät	
	Master of Public Administration	Varna
	Abschlussprüfung mit Auszeichnung	Bulgarien
1995	Matura	Varna Bulgarien
06/1995 - 09/1992	HAK	Varna Bulgarien

Studienbegleitende Tätigkeiten

01/2009 - 06/2006	Karenzzeit	Wien Österreich
05/2005 - 04/2006	LORENZ & PARTNER	
	• Buchhaltungstätigkeiten bzw. Rechnungsprüfungen	Wien Österreich

07/2004 - 08/2004	WIENER STÄTISCHE	Wien
	• Forschung und Analyse des Marktanteils der Wiener Stätischen in Osteuropa	Österreich
08/2003 - 09/2003	ENTERTAINMENT COMPANY	Wien
	• Eventmanagement	Österreich
03/2003 - 07/2003	TELESERVICE INTERNATIONAL ÖSTERREICH GMBH	
	• Software-Konfiguration	Wien
		Österreich
10/2000 – 05/2001	LANDESGERICHT	Varna
	• Gerichtssekretärin	Bulgarien

EDV-Kenntnisse und Interessen

IT Skills	Komplettes Microsoft Office Packet, EViews
Interessen	Sport (Segeln, Schwimmen, Wandern, Radfahren), Reisen, Politik