

RECHNUNGSHOF  
ZI 1500-Pr/6/90

# BERICHT DES RECHNUNGSHOFES

über Wahrnehmungen  
in eigener Sache



WIEN 1990  
ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

## Inhaltsverzeichnis

	Absatz/Seite
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>-/1</b>
<b>I. ABSCHNITT</b> <b>Das Management der öffentlichen Finanzkontrolle</b>	
<b>Schwerpunkte.....</b>	<b>1/2</b>
<b>Ziele des Rechnungshofes.....</b>	<b>2/3</b>
<b>Bildung von Organisationseinheiten und Personalplanung.....</b>	<b>3/4</b>
<b>Prüfungstätigkeit.....</b>	<b>4/5</b>
<b>Personelle Voraussetzungen .....</b>	<b>5/5</b>
<b>RH-Büroautomationssystem .....</b>	<b>6/7</b>
<b>Aktenbearbeitung .....</b>	<b>7/8</b>
<b>Prüfungs fremde Aufgabenstellungen.....</b>	<b>8/9</b>
<b>Informationsfluß .....</b>	<b>9/9</b>
<b>Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses .....</b>	<b>10/9</b>
<b>Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper.....</b>	<b>11/10</b>
<b>Schlußbemerkung.....</b>	<b>12/10</b>
<b>II. ABSCHNITT</b> <b>Der Personalbedarf der öffentlichen Finanzkontrolle</b>	
<b>Personalstand.....</b>	<b>13/11</b>
<b>Gewinnung von Nachwuchskräften.....</b>	<b>14/11</b>
<b>Reisegebühren.....</b>	<b>15/12</b>
<b>III. ABSCHNITT</b> <b>Die rechtlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Finanzkontrolle</b>	
<b>Überlegungen zur Neufassung der Rechtsgrundlagen .....</b>	<b>16/13</b>

## Bericht des Rechnungshofes über Wahrnehmungen in eigener Sache

1

### Vorbemerkungen

Gem Art 126 d Abs 1 zweiter Satz B-VG kann der Rechnungshof über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat berichten.

Der RH hat bereits in der Vergangenheit einmal die Gelegenheit wahrgenommen, einen "Sonderbericht über Probleme des RH" zu erstatten (22. Oktober 1964, 524 der Beilagen zu den Sten.Prot. NR X. GP).

Die wachsende Sorge um die Sicherstellung einer zeitgemäßen Finanzkontrolle in Österreich legt es nahe, erneut diesen Weg zu beschreiten.

Hiebei wurden grundsätzliche Überlegungen zu den Themen

- (1) Kontrollmanagement
- (2) Personalausstattung
- (3) Rechtliche Rahmenbedingungen

angestellt.

Ausgangspunkt hiefür war der Auftrag des Präsidenten an die Innere Revision des RH, analog zu den Zielsetzungen des zufolge Ministerratsbeschuß vom 3. Mai 1988 in den Bundesministerien eingeleiteten Projektes "Verwaltungsmanagement" zu untersuchen, welche Maßnahmen zur wirkungsvolleren Gestaltung der Verfahrensabläufe im RH möglich und zweckmäßig seien.

Diese Initiative löste im RH eine Grundsatzdiskussion über wünschenswerte Änderungen aus, in der auch die Bediensteten des RH ihre Vorstellungen zum Ausdruck brachten.

Der Dienststellausschuß des RH hat die vorgebrachten Anliegen gesammelt und zu einem sogenannten "Forderungsprogramm" überarbeitet, das mit dem Präsidenten beraten wurde.

Da gerade der RH eine Offenlegung der eigenen Leistungserstellung und der damit zusammenhängenden Fragen nicht zu scheuen hat, bietet der vorliegende Wahrnehmungsbericht in eigener Sache dem Parlament und der Öffentlichkeit einen Überblick über die im RH geführte Auseinandersetzung bezüglich der Probleme der öffentlichen Finanzkontrolle.

In der weiteren Darstellung werden jeweils zu einzelnen Sachverhalten (Abs 1) die Aussagen der Inneren Revision (Abs 2), die Anliegen des Dienststellausschusses (Abs 3) und die Stellungnahme des Präsidiums, dh der Präsidialsektion unter Verantwortung des Präsidenten (Abs 4) angefügt.

## I. ABSCHNITT

### Das Management der öffentlichen Finanzkontrolle

#### Schwerpunkte

1.1 Übereinstimmend mit den Vorgaben des Projektes "Verwaltungsmanagement" wurden folgende Schwerpunkte zur Verbesserung des "Kontrollmanagement" erörtert:

- Überdenken der Aufgaben- und Führungsstruktur (zielorientiert)
- Steigerung der Produktivität (output-orientierte Leistungen)
- Senkung der Kosten (effizientere Leistungserbringung)
- Konzentration auf Führungsaufgaben
- Sinnvolle und ausgewogene Aufgabenverteilung

1.2 Als Maßnahmen zur Umsetzung kommen nach Ansicht der Inneren Revision in Betracht:

(1) Um langfristig sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Erhöhung der vom RH erstellten Leistungen (Output) zu gewährleisten, wären in einem Führungskonzept nach innen verstärkt Schwerpunkte zu setzen und insbesondere die Prüfungstätigkeit längerfristig zu planen und besser zu koordinieren.

(2) Der Einsatz von qualifizierten Führungskräften und motivierten Mitarbeitern, die sich einer ständigen Fortbildung zu unterziehen haben, gewährleiste eine bessere Aufgabenerfüllung.

(3) Der Entwicklung einer verbesserten "RH-Kultur" wäre besonderes Augenmerk zuzuwenden. Nach außen sollte eine erhöhte Anerkennung der Kontrollanliegen in der Öffentlichkeit und bei den überprüften Stellen angestrebt werden.

(4) Im Prüfungsdienst wären nach gewissen Zeitabständen Verwendungsänderungen vorzusehen, um die Prüfungserfahrung der Mitarbeiter zu verbreitern.

(5) Die Schaffung der dienstrechtlichen Voraussetzungen für die Berufung von "Führungskräften auf Zeit" und ein gelockerter Verwendungsschutz wären anzustreben.

1.3 Maßnahmen in dieser Richtung wurden auch vom Dienststellenausschuß vorgeschlagen.

1.4 Das Präsidium des RH hat den genannten Schwerpunkten und Maßnahmen zugestimmt, jedoch ergänzend auf das geltende Dienstrecht verwiesen.

(1) Die Erstellung eines Leitbildes soll das gemeinschaftliche Verantwortungsbewußtsein fördern sowie das einheitliche Auftreten und damit die Überzeugungskraft des RH stärken. Ein derartiges Leitbild wird über Auftrag des Präsidenten erarbeitet.

(2) Die Fertigstellung einer automationsunterstützten Prüfungsdatei kann die ziel- und ergebnisorientierte Steuerung des Prüfungsgeschehens ("Controlling") erleichtern und mittelbar das Leistungs- und Kostenbewußtsein heben.

(3) Das Präsidium war in der Vergangenheit bemüht, die Präsentation des RH bzw seiner Prüfungsergebnisse in der Öffentlichkeit zu verbessern und wird seine Bemühungen fortsetzen (siehe hiezu Abs 11).

(4) Eine stärkere Rotation von Prüfungszuständigkeiten beugt einem möglichen Solidarisierungseffekt mit der überprüften Stelle und der mitunter vorhandenen "Besitzstandwahrungsmentalität" vor.

(5) Die Vor- und Nachteile von Funktionsbestellungen auf Zeit und ein gelockerter Verwendungsschutz sollen nach Maßgabe der dienstrechtlichen Voraussetzungen geprüft werden.

## **Ziele des Rechnungshofes**

**2.1** Die Aufgabenstellung des RH ist durch Verfassung und Gesetz festgelegt.

**2.2** Dennoch müssen nach Ansicht der Inneren Revision Ziele, Politik und Grundsätze des RH überdacht werden, zumal unterschiedliche Auslegungen möglich sind und die Umfeldbedingungen laufend Änderungen unterliegen.

In einem Führungskonzept sollten ua folgende Klarstellungen getroffen werden:

- zukünftige Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit des RH (Prioritätensetzung);
- daß verstärkt Systemüberprüfungen, Projekt- und Querschnittsüberprüfungen sowie Nachüberprüfungen vorzunehmen sind;
- wie zukünftig dem Auftrag einer flächendeckenden Kontrolle besser entsprochen werden kann (zB vertretbare maximale Prüfungsintervalle durch Schwerpunkt- statt Gesamtüberprüfungen);
- daß Überprüfungen – insb aus aktuellem Anlaß – zeitnah durchzuführen sind und daß generell die Aktualität durch verkürzte Berichtszeiten gewahrt werden muß;
- nach welchen Grundsätzen Probleme (zB des Umweltschutzes, der Strukturpolitik der Industrie, der Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Interessen) bei Überprüfungen beurteilt werden sollen.

**2.3** Der Dienststellenausschuß des RH hat wie die Innenrevision hiezu angeregt, Schwerpunkte in Richtung Prüfungsthematik und Prüfungsmethodik zu setzen und Querschnittsbelange auf allen Organisationsebenen besser zu koordinieren.

**2.4** Das Präsidium des RH hat dazu auf die Geschäftsordnung des RH (GO-RH) verwiesen, die zuletzt 1984, 1988 und 1990 nach eingehender hausinterner Beratung neu gefaßt wurde und nunmehr die erforderlichen Klarstellungen der Ziele weitgehend enthält:

(1) Wie die Erläuterungen zum § 18 GO-RH 1990 aussagen, entspricht die Verlagerung zu Schwerpunkt-, Querschnitts- und Systemüberprüfungen einem internationalen Trend der öffentlichen Finanzkontrolle, ebenso wie die von der Ordnungsmäßigkeit- zur Wirtschaftlichkeitskontrolle. Schwerpunktsetzungen werden jeweils in Sektionsleiterbesprechungen erörtert; zuletzt wurde nach Beratung im Gremium vom Präsidenten eine solche in bezug auf die Wirtschaftsförderung angeordnet.

(2) Der ausdrücklich berufene Grundsatz der Zeitnähe von Prüfungstätigkeit und Berichterstattung (§ 17 Abs 2 GO-RH 1990) dient dazu, dem RH den Vorwurf zu ersparen, "nachgängige Kontrolle komme zu spät".

(3) Ausgehend von der derzeitigen Ausrichtung des Prüfungsplanes im § 19 GO-RH 1990 auf ein Jahr bzw ein halbes Jahr ist eine längerfristige Prüfungsplanung anzustreben.

(4) Insofern Ziele der Verwaltungs- und Unternehmungsführung vorgegeben sind (zB Streben nach Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zufolge Art 13 Abs 2 B-VG, umweltgerechte Gestaltung des öffentlichen Beschaffungswesens laut Entschließung des Nationalrates vom 26. Jänner 1989), hat die Nachvollziehung durch die öffentliche Finanzkontrolle selbstverständlich auf deren Einhaltung zu achten.

(5) Überhaupt ist bei jeder Aufgaben- und Zieldiskussion zu beachten, daß die Aufgaben und Ziele des RH durch die Gesetzgebung festgelegt werden. Soweit Auslegungsschwierigkeiten bestehen, soll das in Arbeit befindliche Prüferhandbuch die erforderlichen Klarstellungen liefern.

### **Bildung von Organisationseinheiten und Personalplanung**

**3.1** Derzeit sind die Präsidialsektion des RH in sechs Abteilungen (im wesentlichen für Grundsatzangelegenheiten und zentrale Dienste) sowie die Fachsektionen I bis IV in je acht, in einem Fall in neun Abteilungen nach Prüfungssachgebieten unterteilt.

Die Gliederung entspricht im wesentlichen dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung und der Branchenstruktur der öffentlichen Unternehmungen.

**3.2** Die Innere Revision empfahl hiezu:

- die Anpassung der Aufbauorganisation des RH an den letzten Stand der Aufgabenstellung nach einer ausführlichen Analyse der Aufgaben und des Prüfungsobligos;
- eine Personalbedarfsplanung für die festgelegten Organisationseinheiten und Arbeitsplatzbeschreibungen;
- langfristige Personalentwicklungsprogramme unter Berücksichtigung zielorientierter Gesichtspunkte bzw bestehender Altersstrukturen;
- die verstärkte interne Besetzung frei werdender Stellen zur Förderung der "Job Rotation";
- ein wechselseitiges Zusammenwirken von Prüfungs- und zentralen Diensten mit der Gesamtheit der Sektionsleiter als Hauptelement.

**3.3** Der Dienststellenausschuß hat die Vorstellungen der Inneren Revision unterstützt und zusätzlich vorgeschlagen:

(1) Neben den Prüfungsabteilungen wäre ein "Prüferpool" einzurichten. Die Mitarbeiter sollten über ihre Zugehörigkeit zum Prüferpool oder zu einer Prüfungsabteilung freiwillig entscheiden können.

(2) Ferner sollte die ADV-mäßige Ausstattung der Prüfungsabteilungen durch Tischgeräte, tragbare Geräte (Laptops) und ADV-Anschlüsse an externe Datenbanken, verbunden mit einer entsprechenden Einschulung der Mitarbeiter erweitert werden.

(3) Eine erhöhte Gesprächsbereitschaft und eine engere Zusammenarbeit aller Organisationseinheiten sollte gefördert werden.

**3.4 (1)** Das Präsidium des RH verwies auf § 17 Abs 4 GO-RH 1990, wonach das Prüfungsobligo laufend "zu warten" und auf dem neuesten Stand zu halten ist.

Die Geschäftsverteilung berücksichtigt ferner die entwicklungsbedingten Änderungen der Aufgabenstellung des RH und die bisher gewonnenen Erfahrungen. Bezüglich des derzeitigen Prüfungsobligos wurde eine Umfrage durchgeführt.

(2) Der Erstellung eines idealen Stellenplanes unter Berücksichtigung der wachsenden Anforderungen (Zeitnähe, Ersuchens- und Verlangensprüfungen auf Bundes und Landesebene) und der Vorstellungen der Abteilungen wurde zugestimmt.

Das Präsidium erinnerte aber in diesem Zusammenhang an die Budgethoheit des Nationalrates und die Verbindlichkeit des Stellenplanes.

(3) Die Vorstellungen der Mitarbeiter über ihre Verwendung in einzelnen Abteilungen werden nach Maßgabe der dienstrechtlichen Voraussetzungen beachtet werden. Ein freies Wahlrecht über die Zugehörigkeit zu einzelnen Organisationseinheiten kann jedoch nicht gewährt werden.

(4) Ein verbessertes Zusammenwirken von zentralen Diensten und Prüfungsdienst wird im Rahmen der vorgegebenen Personalausstattung ebenso befürwortet wie eine verbesserte Kommunikation nach innen und außen. Ferner wird eine abteilungs- bzw sektionsübergreifende Zusammenarbeit vom Präsidium gefördert.

### **Prüfungstätigkeit**

4.1 Laut Geschäftsordnung des RH obliegt den Sektionsleitern die Ausarbeitung des Prüfungsplanes im Einvernehmen mit den betroffenen Abteilungen. Dem Präsidium steht es zu, Vorschläge für die Durchführung der Geburungsüberprüfungen auch außerhalb seiner eigenen Prüfungszuständigkeit zu erstatten. Weiters ist dem Präsidium die Vorbereitung und Überwachung des Prüfungsplanes zugeordnet. Praktisch werden derzeit die Vorschläge der einzelnen Sektionen zum Prüfungsplan zusammengefaßt.

4.2 Nach Ansicht der Inneren Revision ist in Zukunft folgendes anzustreben:

(1) eine umfassende Prüfungsplanung mit Zielvorgaben und prüfungsmethodischen Schwerpunktsetzungen sowie eine inhaltliche Abstimmung zwischen den Sektionen;

(2) Kosten-Nutzenüberlegungen als wesentliche Entscheidungsgrundlagen für Prüfungswürdigkeit und Prüfungsumfang; Erstellung von Prüfungsleitlinien;

(3) nach sorgfältiger Vorbereitung eine ziel- und leistungsorientierte Durchführung der Prüfungstätigkeit, wobei auf die Kosten der Geburungsüberprüfung zu achten wäre; dies wäre durch eine entsprechende Dienstaufsicht sicherzustellen;

(4) die Begrenzung des Zeitraumes zwischen dem Beginn einer Geburungsüberprüfung und der Vorlage des Prüfungsergebnisses mit einem Jahr; andernfalls nach Möglichkeit die Beschränkung des Prüfungsumfangs auf einzelne Schwerpunkte.

4.3 Der Dienststellenausschuß hat sich ebenfalls für eine gründliche Vorbereitung, straffe Durchführung und für eine verbesserte Koordination der Prüfungstätigkeit auf allen Ebenen ausgesprochen.

Ferner sollte eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Kontrolleinrichtungen und die Beziehung externen Sachverständiges angestrebt werden.

4.4 Das Präsidium des RH hat diese Zielsetzungen und Maßnahmen grundsätzlich befürwortet.

(1) Derzeit wird an der Erstellung von Prüfungsleitlinien in Form eines Prüferhandbuchs gearbeitet, um die zielgerichtete Bewältigung der Prüfungstätigkeit zu erleichtern. Dieses wird nämlich Prüfungskriterien bzw Prüfungsstandards bestimmen und ua die Steuerung des Prüfungsablaufes sowie formale und inhaltliche Anforderungen an das Berichtswesen behandeln.

(2) Kosten-Nutzenüberlegungen finden schon derzeit statt.

(3) Die Unterstützung von externen Sachverständigen kommt wie bisher überall dort in Betracht, wo entsprechende Fachleute im RH fehlen.

### **Personelle Voraussetzungen**

5.1 Eine sachkundige Personalpolitik und -verwaltung hat nicht bloß die Erreichbarkeit der (vorgegebenen) langfristigen allgemeinen Ziele des RH sicherzustellen, sondern bestimmt vielmehr durch ihre Tätigkeit auch die Motivation der Mitarbeiter und den Stil in und außer Haus entscheidend mit.

### 5.2 Die Innere Revision hat dazu nachstehende Empfehlungen gegeben:

- (1) Personalführung erfordert naturgemäß ein hohes Maß an Konfliktbewältigung, was in der Vergangenheit nicht immer zufriedenstellend gelungen ist.
- (2) Die bestehenden Ansätze zu einer Formulierung von Zielen im Personalbereich sind weiter auszubauen. Die Erstellung umfassender Konzepte für Personalauswahlverfahren, Schulung, Fortbildung, Personalentwicklung usw, an denen gegenwärtig gearbeitet wird, ist voranzutreiben.
- (3) Die persönliche neben der fachlichen Eignung von Aufnahmewerbern ist stärker zu beachten, allenfalls unter Beiziehung von Personalberatern.
- (4) Umfassende Schulungsmaßnahmen zur Erstausbildung sind zu vereinheitlichen. Es sollte ein Konzept zur längerfristigen Festlegung der Ausbildungsziele erstellt werden. Dem festgestellten Entwicklungsbedarf müssen intensive Schulungen in und außer Haus folgen.
- (5) Die Vorteile der Rotation (Verwendungsänderung) sollen als (erster) Baustein für eine langfristige Personalentwicklungsplanung genutzt werden.
- (6) Die Aufstiegsmöglichkeiten sind – in Form einer Karriereplanung – für die Entwicklung qualifizierter Führungskräfte darzulegen.
- (7) Künftig wird die Leistungsfeststellung wieder zu ihrer ursprünglichen Steuerungsfunktion als wichtigstes Personalführungsmittel gelangen müssen.
- (8) Die Hauptverantwortung, ob ein Mitarbeiter nach Abschluß eines Probejahres im RH verbleibt oder nicht, liegt derzeit bei den Leitern der einzelnen Organisationseinheiten. Die Entscheidungen sollten in Zukunft auf eine breitere Basis gestellt werden.

### 5.3 Die genannten Empfehlungen der Inneren Revision decken sich im wesentlichen mit den vom Dienststellenausschuß vorgebrachten Anliegen; dieser hat zusätzlich gefordert:

- (1) die Verbesserung des Belohnungssystems durch eine leistungsgerechtere Gestaltung;
- (2) ergonomische Verbesserungen für die PC-Anwender und verstärkte ADV-Schulungen für alle Mitarbeiter;
- (3) nachvollziehbare Funktionsbestellungen unter Berücksichtigung der Wünsche der betroffenen Mitarbeiter, wofür die Bestimmungen des Ausschreibungsgesetzes geändert werden müßten;
- (4) die Erörterung der Erkenntnisse der Inneren Revision mit den Mitarbeitern sowie die Umsetzung der Vorschläge.

### 5.4 Das Präsidium des RH wird die geforderten Maßnahmen auf der Grundlage der geltenden Rechtslage unterstützen. Allerdings bestehen in einzelnen Bereichen dienstrechtliche Schranken (Verwendungsänderungen); ferner war auf das Ausschreibungsgesetz (Geheimhaltungspflicht) zu verweisen.

- (1) Im Vorwort zur GO-RH 1990 wurde ausdrücklich ein Bekenntnis zur "Führung im Mitarbeiterverhältnis" verankert; dieses findet sich auch in einzelnen Vorkehrungen, wie zB die Einbindung der Mitarbeiter im Genehmigungsverfahren (vgl §§ 7 und 14 GO-RH 1990), wieder.
- (2) Die Fortbildungsveranstaltungen werden auch in Hinkunft fortgesetzt werden, jedoch wird die selbstständige und eigeninitiative Aus- und Weiterbildung der einzelnen Mitarbeiter als unverzichtbar angesehen.
- (3) Die Ergebnisse der Inneren Revision führen selbstverständlich zu Konsequenzen in den betroffenen Bereichen.

## RH-Büroautomationssystem

**6.1** Im Jahre 1984 begannen im RH die Vorbereitungen für die Einführung eines modernen Büroautomationssystems und Kommunikationssystems. Nach einjähriger Beratungszeit wurde die endgültige Fassung des Projektes "RH-Büroautomationssystem" (RH-BAS) dem ADV-Subkomitee im Bundeskanzleramt zugeleitet und von diesem auch positiv bewertet.

Für die Realisierung des RH-Projektes waren vier Stufen vorgesehen. Die erste Stufe sollte im September 1986, die zweite im 1. Vierteljahr 1987, die dritte im Dezember 1987 und die vierte und letzte Stufe schließlich im zweiten Vierteljahr 1988 abgeschlossen sein.

**6.2** Nach Ansicht der Inneren Revision ergaben sich in der Verwirklichung dieses Vorhabens mehrfach Verzögerungen:

(1) Aufgrund einer mangels Erfüllung der Ausschreibungsbedingungen notwendig gewordenen Wiederholung der Ausschreibung konnte die Hard- und Software der 1. Ausbaustufe erst 1986 installiert werden.

(2) Für die Geräte der 2. Ausbaustufe wurde vom RH aus grundsätzlichen Erwägungen ebenfalls eine Ausschreibung durchgeführt, die schließlich aber aufgehoben werden mußte, weil nur ein Angebot des Lieferanten der 1. Ausbaustufe vorlag. Anfang 1988 ist der Auftrag an den Lieferanten der 1. Ausbaustufe erteilt worden.

(3) Infolge des Verkaufes der Lieferfirma kam es später zu großen Schwierigkeiten beim Service durch den Lieferanten. Erst Anfang 1990 konnte die 2. Ausbaustufe abgenommen werden. Gegenüber dem Zeitablaufplan bedeutete dies einen weiteren wesentlichen Rückstand, weil diese Phase im 1. Vierteljahr 1987 bereits abgeschlossen hätte sein sollen.

(4) Entsprechend der Zielvorstellung des RH-Projektes sollte die Einführung einer Automatisierung der formalen Geschäftsbehandlung ("Akteninformationssystem") in der derzeit laufenden 2. Ausbaustufe erfolgen. Obwohl die organisatorischen Vorbereitungen für dieses System in der zweiten Hälfte des Jahres 1987 vorgesehen waren, wurden erstmals im Oktober 1989 Erhebungen über Anforderungen an ein solches System und die technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) durchgeführt. Die gegenüber dem Zeitablaufplan um zwei Jahre verspäteten Vorbereitungsarbeiten sollen ehestmöglich in die Wege geleitet werden, weil gerade von dieser ADV-Anwendung wesentliche Einsparungs- und Vereinfachungseffekte erwartet werden.

(5) Eine der wichtigsten Anwendungen des RH-BAS wird die zentrale Dokumentation sein. Neben anderen wichtigen Informationen hätte die Dokumentation der laufend erstellten Berichte ("einheitliche Spruchpraxis") an der Spitze zu stehen. Die organisatorischen Vorbereitungen (Konzept, Dokumentationsordnung, Beschlagwortung usw) hätten bereits im August 1985 begonnen, das System selbst bis Ende 1987 voll in Betrieb genommen werden sollen. Tatsächlich liegt auch der Beginn der Vorarbeiten für den Aufbau einer Dokumentation gegenüber dem Zeitablaufplan für das RH-BAS-Konzept um mehr als drei Jahre zurück.

(6) Das RH-BAS sah bereits für die Einstiegsinstallation die Möglichkeit der Nutzung externer Informationssysteme vor. In der 4. Ausbaustufe war die breite Öffnung aller Kommunikationsmöglichkeiten geplant. Derartige Informationen seien für die Erleichterung und Verbesserung der Tätigkeit des RH besonders wichtig. Daher wird in Zukunft die Erschließung externer Informationssysteme ebenso eine vor dringliche Aufgabe sein.

(7) Für den planmäßigen Aufbau des RH-BAS seien die organisatorischen und personellen Voraussetzungen mit einem Höchstmaß an Fachkompetenz, Kooperationsbereitschaft und Akzeptanz von grundsätzlicher Bedeutung. In der Vergangenheit konnten diese Bedingungen nicht immer voll erfüllt werden.

(8) Der RH hat auf der Grundlage eines ausgereiften Konzeptes ein modernes, ausbaufähiges und vielfältige Anwendungsmöglichkeiten bietendes BAS eingerichtet. Trotzdem wurde bisher das System vorwiegend für die Textverarbeitung benutzt. Eine Reihe anderer Anwendungen, für welche die Hard- und Software vorhanden ist, wird nur vereinzelt bzw überhaupt nicht in Anspruch genommen.

(9) Der RH wird daher in nächster Zukunft insb dafür zu sorgen haben, Informationsdefizite abzubauen, die Servicefunktionen zu verbessern, also ein "ADV-Marketing" aufzuziehen, um die Akzeptanz des BAS über die Textverarbeitung hinaus zu steigern und einer Verwirklichung der Ziele des RH-BAS-Konzeptes rasch näherzukommen.

**6.3** Auch der Dienststellenausschuß vertrat das Anliegen einer verbesserten technischen Ausstattung.

**6.4** Das Präsidium stimmt mit der Inneren Revision darin überein, daß der raschen Verwirklichung des Automationsvorhabens besondere Dringlichkeit zukommt. Die Realisierung eines umfassenden Dokumentationssystems wurde daher auf Anordnung des Präsidenten schon 1985 in die 3. Ausbaustufe vorgezogen. Zur Vorbereitung des Akteninformations- und Dokumentationssystems wurden Erhebungen bei Dienststellen im Inland (Bundeskanzleramt, Parlamentsdirektion, Verwaltungsgerichtshof und Bundesministerien) sowie bei Schwesterbehörden im Ausland (Bundesrechnungshof und Bayerischer Oberster Rechnungshof) durchgeführt und ausgewertet.

Vom Einsatz einiger mittlerweile eingestellter jüngerer Fachkräfte und überhaupt einer 1990 erfolgten personellen Erneuerung wird die entsprechende Verbreitung der Anwendungsbereiche des Büroautomationssystems erwartet.

Auch die Einschulungsmaßnahmen sind mittlerweile angelaufen.

Bis zur endgültigen Realisierung wird weiterhin auf die Dokumentation der einzelnen Abteilungen zurückgegriffen werden.

## **Aktenbearbeitung**

**7.1** Die Aktenbearbeitung ist in Geschäftsordnung und Kanzleiordnung geregelt.

**7.2** In Anlehnung an die Aufgabenstellung des Verwaltungsreformprojektes hat die Innere Revision bei der Aktenbearbeitung im RH eine Reihe möglicher Vereinfachungen festgestellt, die in nächster Zeit in die Tat umgesetzt werden sollten. Insbesonders zeigte sich erneut die Zweckmäßigkeit der Einführung eines ADV-unterstützten Akteninformationssystems.

Weiters soll im Interesse einer schnelleren Aktenbehandlung künftig auch Mitarbeitern in Abteilungen das Recht zur Genehmigung einfacher Geschäftsstücke übertragen werden. Dies entspräche überdies dem Grundsatz der Motivation durch Verantwortungsdelegation.

Ein Akt soll in Zukunft vorrangig nur mehr der Dokumentation dienen. Das Anlegen von Geschäftsstücken für eine einfache Informationsübermittlung ist nicht mehr zeitgemäß. Der formlosen Weitergabe sollte in diesen Fällen der Vorzug gegeben werden.

**7.3** Die verstärkte Übertragung von Erledigungsbefugnissen an Mitarbeiter wird auch vom Dienststellenausschuß befürwortet.

**7.4** Vom Präsidium des RH wird der Zielsetzung und den vorgeschlagenen Maßnahmen zugestimmt. Die Abteilungen wurden eingeladen, von der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, geeignete Mitarbeiter zur selbständigen aktenmäßigen Behandlung bestimmter Angelegenheiten vorzuschlagen (§ 7 Abs 3 GO-RH 1990).

## **Prüfungsfremde Aufgabenstellungen**

**8.** Grundsätzlich sollte nach Ansicht der Inneren Revision eine Rückbesinnung auf die Kernaufgabe des RH, nämlich Kontrolltätigkeit durch materielle Gebarungsüberprüfungen, angestrebt werden:

Die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 vom 29. November 1988, BGBl Nr 685, hat die seit dem Jahr 1983 im Bereich des Bundes durchgeführten Einkommenserhebungen verfassungsrechtlich verankert. Diese Auskunftseinholungen liegen fernab jeglicher materieller Gebarungsüberprüfung. Die Einkommensberichte des RH bieten einen statistischen Aussagewert. Die Kapazitätsbindung im Prüfungsdienst ist demgegenüber beachtlich. Gegen die Zuweisung von prüfungsfremden - wie hier statistischen - Aufgaben an den RH bestünden daher erhebliche Bedenken.

Das Präsidium hat auf die gesetzliche Bindung hingewiesen.

## **Informationsfluß**

**9.1** Vorgeschriebene Meldepflichten der Verwaltung bedingen zT einen erheblichen Arbeitsanfall im RH.

**9.2** Dies führte zu entsprechenden Überlegungen der Inneren Revision:

(1) Das BMF hat die Organe (im weitesten Sinn) des Bundes verpflichtet, alle einen bestimmten Betrag übersteigenden Schadensfälle im Vermögen des Bundes auch dem RH zu melden. Zu erwägen wäre, bestimmte Schadensmeldungen (zB Verkehrsunfälle) auszunehmen. Der damit verfolgte Kontrollzweck könnte in gleicher Weise erreicht werden, wenn die haushaltsleitenden Organe die Schadensmeldungen für eine (periodische) Einsichtnahme durch den RH gesammelt bereithielten. Ferner könnten über besonderen Wunsch der jeweiligen Prüfungsabteilung nur jene von routinemäßigen Sachverhalten abweichen- den Fällen dem RH vorweg mitgeteilt werden. Auf diese Weise wäre es auch möglich, stichprobenweise in nicht meldepflichtige Akten Einsicht zu nehmen.

(2) Zu überdenken wäre noch die Handhabung des § 4 Abs 2 des Rechnungshofgesetzes 1948 (RHG 1948), wonach die "Bundesministerien sowie die diesen unmittelbar nachgeordneten Dienststellen, Monopole und Bundesbetriebe alle Vorschriften und allgemeinen Anordnungen, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundes zum Gegenstand haben oder die sich überhaupt auf die Finanzen des Bundes auswirken, gleichzeitig auch dem RH mitzuteilen haben". Im Hinblick auf den Übergang von der Ordnungsverwaltung zur dynamisch ausgeweiteten Leistungs- und Privatwirtschaftsverwaltung wäre eine Beschränkung auf die Mitteilung von Schwerpunktprogrammen, Mittelfristplänen, Leistungskonzepten und allenfalls ausgewählten Vorschriften vorstellbar.

**9.3** Der Dienststellenausschuß sprach sich grundsätzlich für eine Beibehaltung der Meldepflichten aus.

**9.4** Nach Auffassung des Präsidiums des RH sollte der Informationsfluß von der Verwaltung zur Finanzkontrolle im Hinblick auf den finanziellen Wirkungsbereich erhalten bleiben; möglichen Einschränkungen werden sicherlich zusätzliche Informationswünsche im Interesse der Prüfungsvorbereitung gegenüberstehen.

## **Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses**

**10.1** Die sicherlich nicht unbeachtlichen Erfolge aus Berichtigungen der Voranschlagsvergleichsrechnung und der Bestands- und Erfolgsrechnung gem § 9 des RHG 1948 erfordern jährlich einen unverhältnismäßig hohen Arbeitsumfang im Prüfungsdienst (Sektion I und II).

**10.2** Die Innere Revision stellte zur Überlegung anheim, diese Mitwirkung der prüfungszuständigen Abteilungen einzuschränken.

**10.3** Der Dienststellenausschuß hat hiezu keine Stellungnahme abgegeben.

**10.4** Das Präsidium des RH hält die stichprobenweise Buchprüfung – als wesentlichen Teil der öffentlichen Finanzkontrolle – für unverzichtbar. Die Mitwirkung der prüfungszuständigen Abteilungen wurde in ihrem Umfang durch entsprechende Arbeitsanweisungen eingeschränkt.

### **Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper**

**11.1** In den letzten Jahren hat das allgemeine Interesse in und außer Haus an einer nach Form und Inhalt geänderten Gestaltung des Tätigkeitsberichtes zugenommen.

**11.2** Nach Ansicht der Inneren Revision wären zB vorangestellte Inhaltsangaben der Beiträge, eine Zusammenfassung der Empfehlungen des RH sowie eine Herausarbeitung gleichartiger systematischer Mängel zu überlegen. Dabei sollten die aus der Tätigkeit des RH als Generalsekretariat der INTOSAI bestehenden Vorteile bei der Suche nach einer bestmöglichen Form der Berichterstattung genutzt werden. Auch die unterschiedliche Gewichtung und Wertung der Prüfungsergebnisse aus der Sicht des RH und des politisch orientierten Berichtsempfängers müßte in die Überlegungen einfließen. Vorgebrachte Vorschläge wären vom RH nach Abstimmung mit den Bedürfnissen des Nationalrates und der Landtage nach Präsentationsstrategien – allenfalls unter Beziehung von Fachleuten – möglichst rasch zu kanalisieren und umzusetzen. Daraus gewonnene Erfahrungen wären schließlich auf die gesamte Tätigkeit des RH sinngemäß zu übertragen.

Auch sollte eine häufigere Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper erfolgen.

**11.3** Eine verbesserte Darstellung der Prüfungsergebnisse in Form von Berichten stellt ein ständiges Anliegen der Bediensteten des RH bzw des Dienststellenausschusses dar.

**11.4** Das Präsidium des RH wird die bisherigen Bemühungen, alle ihm bekannt gewordenen Vorschläge zur Verbesserung der Berichterstattung umzusetzen, selbstverständlich fortsetzen. Über die Gestaltung des Tätigkeitsberichtes wurde ein Gutachten eingeholt, das als Grundlage für weitere Beratungen einer Projektgruppe dienen wird.

Eine häufigere Berichterstattung im Sinne der Empfehlung der Inneren Revision findet bereits in Form von Wahrnehmungsberichten statt.

### **Schlußbemerkung**

**12.** Abschließend stimmten Amtsleitung und Präsidium mit der Inneren Revision und dem Dienststellenausschuß darin überein, daß an der Verwirklichung der Anregungen unter Beachtung der in der Geschäftsordnung verankerten Grundsätze gearbeitet wird. Es wird an allen Mitarbeitern des RH liegen, zu dieser Verwirklichung beizutragen.

## II. ABSCHNITT

### Der Personalbedarf der öffentlichen Finanzkontrolle

#### Personalstand

**13.** Der RH hat im Jahre 1983 erklärt, mittelfristig einen Stand von 360 Mitarbeitern anzustreben.

Der Nationalrat hat in früheren Jahren dankenswerterweise jeweils im Bundesfinanzgesetz eine Zunahme des Stellenplanes bewilligt, nicht jedoch für 1990.

Der RH hat Verständnis für die grundsätzliche Haltung der Bundesregierung, eine restriktive Budgetpolitik auch in der Personalpolitik durchzuführen, vermeint jedoch, daß gerade die verstärkte Wahrung der Wirtschaftlichkeit in der Haushaltsführung eher ein Mehr als ein Weniger an Kontrolle erfordert.

Nach Ansicht des RH sollte Bedacht darauf genommen werden, daß die finanziell wirksame Tätigkeit von insgesamt rund 750 000 Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung und in den öffentlichen Unternehmungen der von ihm wahrzunehmenden öffentlichen Finanzkontrolle unterliegt. Mit insgesamt 320 Mitarbeitern, die nicht nur im Prüfdienst eingesetzt sind, sondern zum Teil die administrative Infrastruktur zur Verfügung stellen, kann nur schwer dem verfassungsmäßigen Auftrag zur flächendeckenden Prüfung und zur Fortführung der übrigen dem RH zugewiesenen Aufgaben entsprochen werden.

#### Gewinnung von Nachwuchskräften

**14.** Das Problem des unzureichenden Personalstandes wird verschärft durch erhebliche Schwierigkeiten, geeignete Mitarbeiter für den RH zu gewinnen, zumal der RH über keine nachgeordneten Dienststellen verfügt.

Der RH ist sich wohl bewußt, daß es für die gesamte öffentliche Verwaltung immer schwieriger wird, geeignete Nachwuchskräfte in genügender Anzahl zu gewinnen, doch müssen künftige Prüfungsbeamte besonderen Anforderungen an die Charakterfestigkeit, das Auftreten, die Kombinationsgabe und ein hohes Fachwissen, gleichgültig welcher Verwendungsgruppe und welcher Dienstklasse sie angehören, gerecht werden.

Dazu kommt, daß den Mitgliedern des RH aus gutem Grunde untersagt ist, an der Leitung und Verwaltung einer seiner Kontrolle unterliegenden oder einer sonstigen auf Gewinn gerichteten Unternehmung teilzunehmen (Art 126 B-VG).

Auch scheitert eine Aufnahme von Bediensteten aus dem Personalstand der Bundesländer, der größeren Gemeinden, der Sozialversicherungsträger, aber auch aus den vom RH zu kontrollierenden wirtschaftlichen Unternehmungen an der zT erheblichen, dienst- und besoldungsrechtlichen Besserstellung des in Frage kommenden Personenkreises gegenüber jenem der Bundesbeamten.

Der RH erinnert an die 1948 gefaßte Entschließung des Nationalrates, in der die Bundesregierung aufgefordert wurde, den Kontrollapparat in qualitativer und quantitativer Hinsicht ausreichend auszustatten und in jeder Weise tatkräftig zu unterstützen; gleichzeitig wurde die Bundesregierung aufgefordert, die budgetären Mittel zur Schaffung bzw Wiedereinführung einer RH-Zulage in ausreichendem Maße bereitzustellen, um die wirtschaftliche Unabhängigkeit und die damit verbundene Integrität der Kontrollbeamten zu gewährleisten, ja um sie auch weiter gewährleisten zu können.

Diese RH-Zulage könnte somit einen ersten Schritt zur Erhöhung der Attraktivität des Prüfungsdienstes darstellen.

12

Der RH strebt ein angemessenes Verhältnis zwischen den mit dem Prüfungsdienst gestellten Anforderungen und der dafür gewährten Besoldung an, nicht zuletzt um eine positive Personalauslese und die Vergleichbarkeit der Bezugsverhältnisse mit den überprüften Stellen sicherstellen zu können.

In weiterer Folge sollte überlegt werden, ob nicht ähnlich den Richtern und Staatsanwälten eine besoldungsrechtliche Sonderstellung für die Beamten des Prüfungsdienstes beim RH geschaffen werden kann.

#### **Reisegebühren**

**15.** Ein erheblicher Teil der Prüfungstätigkeit eines RH-Beamten findet nicht am Dienstort statt. Dienstreisen gehören als zusätzliche Erschwernis zum normalen Arbeitsablauf eines Prüfungsbeamten.

Der dabei entstehende Mehraufwand wird nach den Bestimmungen der Reisegebührenvorschrift (RGV), die jedoch den Besonderheiten dieser Reisetätigkeit der Mitglieder des RH nicht gerecht werden, abgerechnet. Es ergeben sich daraus sachlich nicht begründete ungerechtfertigte Härten für die Mitarbeiter des RH, weil insb eine Verkürzung der auswärtigen Prüfungstätigkeit auf die zeitliche Begrenzung (30 Tage) des höheren Tarifs I nicht immer möglich ist.

Auch in diesem Falle erinnert der RH an die langjährigen, bei Änderungen der RGV dem Bundeskanzleramt zur Kenntnis gebrachten Wünsche und Änderungsvorschläge, die bisher unberücksichtigt geblieben sind. Er ersucht, gegebenenfalls vor der in Aussicht gestellten umfassenden Neuregelung der Reisegebühren für die Mitarbeiter des Prüfungsdienstes jene Sonderbestimmungen zu schaffen, die den Besonderheiten dieser Aufgabenstellung gerecht werden.

### III. ABSCHNITT

## Die rechtlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Überlegungen zur Neufassung der Rechtsgrundlagen

**16.** Der RH hält es im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich für erforderlich, im internen Bereich weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz zu setzen und darüber hinaus zu überlegen, welche Änderungen in den äußeren Rahmenbedingungen zweckmäßig wären.

Die zuletzt im Jahre 1982 erarbeiteten und den Parlamentsklubs vorgelegten Amtsentwürfe zur Neufassung des V. Hauptstücks des B-VG und des RHG 1948 sind in einzelnen Punkten bereits verwirklicht worden (zB einheitliches Berichtsverfahren an alle allgemeinen Vertretungskörper), in anderen Punkten aber ergänzungsbedürftig (zB Klarstellung des Verhältnisses von Auskunftspflicht gegenüber dem Parlament einerseits und Wahrung der Amtsverschwiegenheit andererseits).

Gerade im Zusammenhang mit der zu Recht beklagten vorzeitigen Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen erweist sich die Rechtslage als völlig unzureichend. Denn der RH sieht sich aufgrund der Bestimmung des B-VG, wonach die Berichte des RH nach Vorlage an den betreffenden Vertretungskörper zu veröffentlichen sind, als verpflichtet an, vor diesem Zeitpunkt keinerlei Informationen an Außenstehende weiterzugeben und unternimmt im eigenen Haus erhöhte Anstrengungen, derartige Vorfälle zu verhindern. Die überprüften Stellen fühlen sich aber diesbezüglich nicht gebunden, zumal eine ausdrückliche gesetzliche Regelung fehlt. Aufgrund dieser ungleichen Rechtslage kann der RH selbst unrichtigen Darstellungen in der Öffentlichkeit vielfach nicht zeitgerecht entgegentreten, sofern er damit - wenn auch nur indirekt - vertrauliche Prüfungsergebnisse preisgeben müßte. Die unrichtigen Informationen der Öffentlichkeit bleiben in diesem Zeitpunkt unwidersprochen.

Aus diesen Gründen beabsichtigt der RH, dem Nationalrat der XVIII. Gesetzgebungsperiode neufaßte Amtsentwürfe für die Rechtsgrundlagen der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich vorzulegen.

Wien, im Oktober 1990

Der Präsident:

Dr. Tassilo Broesigke

