

5. EURORAI-Kongress

Barcelona, 18.-19. Oktober 2004

New Public Management und Verwaltungsmodernisierung: eine Herausforderung für die öffentliche Finanzkontrolle

Von der Norm zur Performance: die französischen regionalen Rechnungskammern als Zeugen und Akteure der Reformen der öffentlichen Verwaltungsführung

Danièle Lamarque, Präsidentin der regionalen Rechnungskammer der Region Haute-Normandie

Die Dezentralisierung, die Entwicklung der Vertragspolitiken und der europäischen Interventionen, die Entstehung einer "Performance"- oder Leistungskultur in der öffentlichen Verwaltungssteuerung und die Entwicklung von Rechnungsführungsrichtlinien und -normen haben die öffentlichen Handlungsweisen und die Modalitäten der durch die regionalen Rechnungskammern ausgeübten externen Finanzkontrolle tief greifend verändert. Die französischen Organe der Finanzgerichtsbarkeit (d.h. der Rechnungshof und die regionalen Rechnungskammern) waren zugleich Akteure und Zeugen dieser Reformen. Sie haben daraus die Konsequenzen für ihre interne Organisation und Funktionsweise gezogen und sie haben auf dem Wege ihrer externen Kontrollfunktion Rechenschaft darüber abgelegt.

Diese tief gehenden Veränderungen kommen in den drei großen Einsatzbereichen der Rechnungskammern zum Ausdruck: der Prüfung der Qualität der öffentlichen Rechnungen, der Wirtschaftlichkeitsprüfung i.S.v. Prüfung der öffentlichen Leistung und die Beurteilung der öffentlichen Handlungen. Sie geben Aufschluss über ein durch das Auftreten neuer Akteure verwandeltes institutionelles Gleichgewicht, bei dem die Kontrollfunktion eine tief greifende Neudefinition erfährt.

1- Die Prüfung der Qualität der öffentlichen Rechnungen

Ein internationaler Bezugsrahmen für die Konten der öffentlichen Hand

Die an die Rechnungen gestellte Ordnungsmäßigkeits- und Verlässlichkeitsanforderung, die nach den Finanzkrisen Mitte der 1990er Jahre zwingend geboten war, erstreckt sich mittlerweile auch auf den öffentlichen Sektor. Hiervon zeugt die allmähliche Annäherungsbewegung des öffentlichen Rechnungswesens an die privatwirtschaftliche Rechnungslegung, die in Frankreich bereits die Kommunen (1997) und die Departements (2003) erfasst hat. Gemäß den Prinzipien, die die Ausarbeitung eines internationalen Bezugsrahmens für die Konten der öffentlichen Hand (die International Public Sector Accounting Standards, kurz IPSAS) innerhalb der IFAC leiten, kommt diese Entwicklung, die auch den Zentralstaat betrifft, hauptsächlich im Übergang von einem Rechnungswesen nach dem Kassenprinzip zu einem Rechnungswesen nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung im Rahmen eines Vermögensansatzes für die Finanzlage der öffentlichen Körperschaften zum Ausdruck.

Die Haushaltskontrolle

Im Zuge der Dezentralisierung in Frankreich wurden 1982 die regionalen Rechnungskammern mit einer neuen Aufgabe betraut, der Kontrolle der Haushaltshandlungen. Diese Kontrolle, die teilweise in Verbindung mit der Gesetzmäßigkeitskontrolle der Präfekten ausgeübt wird, gewährleistet die Einhaltung der grundlegenden Haushaltsgrundsätze: Ordnungsmäßigkeit der Rechnungen, die durch die korrekte Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben sichergestellt wird, Haushaltsgleichgewicht, exakte Zuordnung der Ausgaben zu der Einrichtung, die dafür die Verantwortung trägt.

Nach dem Tätigkeitsbericht 2003 der Finanzgerichtsbarkeitsorgane geht fast die Hälfte der Anrufungen (328 von 822) auf Anträge zur Verbuchung einer obligatorischen Ausgabe im Haushalt einer Körperschaft zurück, die insbesondere von Unternehmen oder von Körperschaften eingereicht werden, die gemeinsam im Rahmen interkommunaler Strukturen eine öffentliche Dienstleistung erbringen.

Mit der Haushaltskontrolle, deren Nützlichkeit anlässlich der im Jahr 2003 gezogenen Bilanz von allen Akteuren anerkannt wurde, nehmen die regionalen Rechnungskammern eine komplexe Funktion wahr. Sie sind damit ein Regulierungsfaktor und sorgen für die Überwachung der Haushaltsorthodoxie, aber sie treten auch als Beratungs- und Schiedsinstanzen auf.

Die Prüfung der Vorschriftsmäßigkeit der Rechnungsabschlüsse

Die Kontrolle der Vorschriftsmäßigkeit der Rechnungsabschlüsse von Gebietskörperschaften und ihrer öffentlichen Einrichtungen wird von den Rechnungskammern jedoch weniger innerhalb der auf Anrufung durchgeführten Haushaltskontrollen, sondern im üblicheren Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgeübt. Die Adressaten dieser Kontrolle sind im Übrigen ebenso der Rechnungsführer, der für die Verbuchung und die Zahlung der Ausgaben und für den Einzug der Einnahmen verantwortlich ist, wie der Anweisungsbefugte, dessen Aufgabe die Einleitung der Vorgänge und die Einrichtung der ihre Verfolgung sicherstellenden Verfahren ist.

Dank ihrer doppelten Aufgabenstellung der gerichtsförmigen Beurteilung der Konten der öffentlichen Hand und der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Anweisungsbefugten können die regionalen Rechnungskammern alle Dimensionen der Qualität und der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungen erfassen, insbesondere die Zuweisung der Aufwendungen und Erträge zum Rechnungsjahr und ihre ordnungsgemäße Veranschlagung sowie die Genauigkeit der Verbuchungen im richtigen Haushalt und bei der richtigen Einrichtung. Die Verantwortung der Rechnungsführer unterliegt allerdings keinen gerichtlichen Strafen im Bereich der Kontenführung. Die Kammern haben in den letzten Jahren ihre Prüfungen in diesem Bereich verstärkt. In dem öffentlichen Bericht, der 2005 erscheinen soll, wird eine Zwischenbilanz dieser Kontrollen der Zuverlässigkeit der lokalen Rechnungen gezogen und die von den Kammern aufgedeckten diversen Versäumnisse analysiert (Verzug bei der Verlustfeststellung, Überträge oder exzessive Staffelung von Aufwendungen, unzureichende Kenntnis des Vermögens usw.).

Perspektiven

Die Prüfung der Rechnungsführung auf lokaler Ebene (Regionen, Departements und Gemeinden) ist in Frankreich raschen Entwicklungen ausgesetzt: Der Übergang zu einer Rechnungslegung nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung verwischt die traditionelle

Trennung zwischen Anweisungsbefugtem und Rechnungsführer; die gerichtliche Strafe im Falle der Haftung des Rechnungsführers, die historische Aufgabe der Finanzgerichtsbarkeit, stößt im Zusammenhang mit der Entwicklung von Risikoansätzen und der Internalisierung der Kontrollen an rechtliche Grenzen (die die von den öffentlichen Rechnungsführern ausgeübte Kontrolle einfriedern), aber auch an praktische Grenzen. Diese Entwicklungen schlagen sich in einem Rückgang der Anklageerhebungen wegen Haftung von Rechnungsführern nieder. So verhängten die Rechnungskammern 2003 bei 24.100 Urteilen nur 425 Defektenerstattungen. Dies ist ein Anteil von 1,8% und damit nur halb so viel wie noch 1999 (3,6%).

Die Rolle der verschiedenen Akteure muss sich noch weiter fortentwickeln, und das in einem Rechnungslegungsumfeld, das ergänzungsbedürftig ist. Insbesondere die Konsolidierung der Konten, die Bewältigung der mit Nebenkonten verbundenen Risiken und die Eingliederung in interkommunale Strukturen erfordern neue Fortschritte in der Normierung des Rechnungswesens.

2- Die Prüfung der öffentlichen Leistung

Von der Ordnungsmäßigkeitsprüfung zur Wirtschaftlichkeitsprüfung i.w.S.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung öffentlicher Einrichtungen bildet den wesentlichen Teil der Arbeit der regionalen Rechnungskammern. So wurden 2003 645 öffentliche Feststellungsberichte an die Haushalts- und Wirtschaftsführer der geprüften Einrichtungen versandt und 395 weitere administrative Interventionen durchgeführt. Wie bei den Entwicklungen, die in den meisten Einrichtungen der externen Finanzkontrolle seit den 1980er Jahren festzustellen sind, weitet sich diese Kontrolle nach und nach von der Prüfung der Vorschriftsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung auf die Prüfung ihrer "Performance" aus.

Die Entwicklung dieser Aufgabe in den französischen regionalen Rechnungskammern ist von einer Reihe bedeutsamer Etappen geprägt. Durch die 1990 eingerichtete Publizität der Prüfungsschlussfolgerungen wird die lokale Haushalts- und Wirtschaftsführung in die öffentliche Debatte eingeführt. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung erhält zudem durch das Gesetz vom 21. Dezember 2001 eine gesetzliche Definition. Danach erstreckt sie sich nämlich "auf die Vorschriftsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführungshandlungen, auf die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel und auf die Bewertung der erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den von der beschlussfassenden Versammlung oder dem beschlussfassenden Organ festgesetzten Zielen. Die Zweckmäßigkeit dieser Ziele kann nicht Gegenstand von Feststellungen sein."

Die Vielfalt der Analysethemen der regionalen Rechnungskammern spiegelt den wachsenden Umfang des Zuständigkeitsbereichs der Gebietskörperschaften wider. Sie konzentrieren sich zwar auf die wichtigsten rechtlichen und finanziellen Risiken wie die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsabschlüsse, das öffentliche Auftragswesen, die Personalverwaltung oder die Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen an private Anbieter, umfassen aber alle Bereiche des lokalen öffentlichen Handelns.

Die Entwicklung der Praxis

Die kontradiktorischen Verfahren, die die Transparenz und die Strenge der Wirtschaftlichkeitsprüfung garantieren und deren Durchführung die Vielfalt der an der lokalen öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung beteiligten Akteure illustriert, wurden durch Texte und durch die Praxis unablässig präzisiert und verstärkt. So sind üblicherweise

Unternehmen, Vereine, Akteure des wirtschaftlichen und sozialen Lebens unterschiedlicher Herkunft und sogar Privatleute Empfänger der Feststellungen der Rechnungskammern, um auf diese Weise ihre schriftlichen oder mündlichen Antworten einzuholen, die in die Ausarbeitung der endgültigen Schlussfolgerungen einfließen.

Auch die Prüfungsmethoden durchlaufen eine tief greifende Erneuerung. Der Zugang zu digitalisierten Daten und die Heranziehung von Umfragen stärken die Gültigkeit der Feststellungen und ermöglichen die Ermittlung der Schwächen eines Verfahrens, etwa eines öffentlichen Auftrags oder eines Einzugs. Die Heranziehung von Managementreferenzsystemen im Hinblick auf ein Benchmarking stützt gezielter die auf vorrangige Herausforderungen ausgerichtete Kontrollstrategien, ordnet die Haushalts- und Wirtschaftsführung in ihren Entwicklungsgang oder im Vergleich mit anderen Körperschaften ein und lässt vergleichende thematische Ansätze zu.

Zusammen mit ihren wichtigsten Partnern, den Verwaltungsleitern und Rechnungsführern, haben die Organe der Finanzgerichtsbarkeit vor kurzem einen bewussten Modernisierungsprozess in Angriff genommen, dessen Schwerpunkte die Digitalisierung von Daten, der Austausch von Informationen und die Herstellung von Kontrollkohärenz sind.

Diese Entwicklungen offenbaren einen Perspektivewandel, weg von der Kontrolle der Vorschriftsmäßigkeit hin zur Evaluation der Leistung, der die öffentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung in ihren meisten Dimensionen verwandeln wird.

3- Die Evaluation der öffentlichen Handlungen

Evaluation und Kontrolle

Seit den 1990er Jahren hat der sich herausbildende Begriff der Evaluation oder Bewertung zur Veränderung der praktischen Arbeit der Finanzkontrolleinrichtungen beigetragen. Ebenso, wie einige oberste Kontrollinstanzen, die Generalinspektionen, die Definition ihrer Aufgaben erweitert haben, haben die Finanzgerichtsbarkeitsorgane ihre Praktiken so angepasst, dass ihr gesamter Zuständigkeitsbereich zum Einsatz kommt.

Diese Erweiterung der Perspektiven lässt sich an der Evaluation des Mindesteinkommens (1988 geschaffene zeitlich begrenzte Sozialhilfe) veranschaulichen. Die Prüfung der Vorschriftsmäßigkeit bleibt zwar relevant (um zu überprüfen, dass keine Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind und die Körperschaft ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen ist), die Frage der Effektivität und der Realität der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen als Zielgruppen dieser Politik beherrscht jedoch zu Recht die Befragungen im Rahmen der Untersuchung. Die angewandte Methodik folgt den Hauptachsen des Bewertungsansatzes: Relevanz (Entsprechen die Maßnahmen den erhobenen Bedarfen?), Effizienz (Sind die Personalbestände entsprechend den tatsächlichen Belastungen der Dienststellen verteilt? Gibt es wirtschaftlichere Managementweisen in anderen Gebietskörperschaften?), Effektivität (Stellen die Verträge reale Eingliederungsinstrumente dar?). Die regionalen Rechnungskammern haben den Vorteil, dass sie diese Evaluationen genau vor Ort, gerade da, wo sich die Ergebnisse bewerten lassen, durchführen können.

Die Entwicklung der Praxis

Die Anpassungen im Bereich der Arbeiten der französischen Finanzgerichtsbarkeitsorgane haben ihre Kommunikationsweisen spürbar geprägt. So veröffentlicht der Rechnungshof seit

1991 thematische Berichte, die den seit 1832 zu erstellenden (und seit 1838 zu veröffentlichenden) Jahresbericht ergänzen. In diesen öffentlichen Sonderberichten, die in der Regel aus vom Rechnungshof und den regionalen Rechnungskammern durchgeführten gemeinsamen Untersuchungen hervorgehen, werden verschiedene Felder der Politik der öffentlichen Hand beleuchtet. Durch das gemeinsame Tätigwerden der Organe der Finanzgerichtsbarkeit wird sichergestellt, dass der gesamte Interventionsbereich immer stärker differenzierter öffentlicher Akteure bewältigt und eine signifikante geographische Abdeckung erreicht wird. So waren in den letzten Jahren die Geschäftsführung der Wasser- und Abwasserreinigungsdienste, das Bildungssystem, die Kantinenbetriebe, das Straßen- und Wegenetz in den Departements, das Mindesteingliederungseinkommen, die Stadtpolitik, die Haushaltsabfallbewirtschaftung und die Spielbanken Thema derartiger Veröffentlichungen.

Die Entwicklung gemeinsamer Untersuchungen und die Integration des Evaluationsansatzes haben die praktische Arbeit der Finanzgerichtsbarkeit spürbar verändert. So wird alljährlich vom Rechnungshof und den regionalen Rechnungskammern eine mehrjährige gemeinsame Programmplanung zur Auswahl der Untersuchungsthemen aufgestellt. Die Arbeiten werden von Lenkungsgruppen geleitet und vom Verbindungsausschuss zwischen Rechnungshof und Rechnungskammern koordiniert, der für die Begleitung sorgt und prüft, ob ihre Veröffentlichung von Interesse ist. Die Richter an den Rechnungskammern werden auf diese Weise immer stärker in ein Austauschnetz eingebunden, dessen Arbeit durch elektronische Kommunikation und das gemeinsame Intranet, das alle Finanzgerichtsbarkeitsorgane miteinander verbindet, erleichtert wird.

Schlussfolgerungen

Die Performance- oder Leistungskultur trägt dazu bei, die Konzeption und die Praxis des Verwaltungshandeln tief greifend zu verändern. Durch die Schwerpunktlegung auf ihre Ergebnisse formt sie das öffentliche Handeln um und macht es dynamischer. Sie führt zur Entwicklung einer Kultur des Maßes und eines Transparenzprinzips. Sie veranlasst die Einrichtungen der externen Finanzkontrolle, sich denselben Anpassungen zu unterziehen. Die jüngsten Entwicklungen, insbesondere die laufende Umsetzung des neuen Organgesetzes zu den Haushaltsgesetzen und die neue Etappe der Dezentralisierung, werden die Funktionsweisen der Finanzgerichtsbarkeitsorgane weiter spürbar verändern. Diese werden so dazu gebracht, selbst ihre eigenen Ziele und Indikatoren zur Leistungsmessung zu definieren und die Mittel zur Verbesserung der Effizienz und der Effektivität ihrer Kontrollen zu präzisieren.

Auf diese Weise haben die Finanzgerichtsbarkeitsorgane mit einer öffentlichen Kommunikation in konstanter Entwicklung dazu beigetragen, dass die öffentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung in die demokratische Debatte eingeführt wird, ganz so, wie dies Artikel 15 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vorsieht, den sie zu ihrer Devise erhoben haben.