

New Public Management und Verwaltungsmodernisierung als Herausforderung für die öffentliche Finanzkontrolle

Schlußbericht über die zweite Arbeitssitzung des EURORAI-Kongresses in Barcelona

- Volker Hartloff -

In der zweiten Arbeitssitzung, die Berichte über die Entwicklung des Einsatzes der neuen Steuerungsinstrumente in den Zuständigkeitsbereichen der Berichterstatter zum Gegenstand hatte, wurde deutlich, dass alle Verwaltungen, über die berichtet wurde, sich bemühen, neue Wege zu finden, um den Geboten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Sie setzten in unterschiedlichem Maße Verfahren und Methoden ein, die sich alle unter den Begriffen „New Public Management“ bzw. „neue Steuerungsmodelle“ subsumieren lassen, jedoch eine sehr weite Spanne von Einzelmaßnahmen umfassen.

Unsere britischen Kollegen haben einen besonders interessanten Ansatz beschrieben. Neben den nahezu schon klassischen Ansätzen, dem Hinterfragen aller Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und der Suche nach „best practis“, d.h. dem wirtschaftlichsten Weg zu ihrer Erfüllung, wird nunmehr der leitende Beamte einer Verwaltung in seiner persönlichen Verantwortung angesprochen. Er muss sich persönlich für eine ständige Verbesserung von Organisation und Ablauf der Arbeit, der Setzung von Prioritäten und Zielvorgaben einsetzen. Den Erfolg seiner Tätigkeit muss er am Ergebnis messen lassen. Hier kann die externe Finanzkontrolle neue Ansätze für Prüfung und Beratung gewinnen, mit denen sie auf ein wirtschaftlicheres zielgesteuertes Verwaltungshandeln hinwirken kann.

Unser niederländischer Kollege hat uns gezeigt, dass auch nach einem sehr weitgehenden Wechsel zu ressourcen-orientierten Buchhaltungsformen neue Steuerungsmodelle, insbesondere das einer Planung unter Vorgabe von konkreten Zielen, ihre Probleme aufweisen. Die von ihm beschriebenen Prüfungen haben deutlich gemacht, dass Zielvorgaben oder Zielvereinbarungen alleine noch nicht zur Verbesserung des Verwaltungshandelns führen. Vielmehr ist eine ständige Erfolgskontrolle geboten. Dabei muss auch hinterfragt werden, ob die Ziele zutreffend definiert sind. Zugleich wurde deutlich - und das freut mich natürlich besonders - dass die externe Finanzkontrolle gerade auch bei dieser neuen Form des Verwaltungshandelns nicht an Bedeutung verliert; sie kann sogar ein zusätzliches Gewicht erlangen, wenn sie ihre Prüfungen auf die Besonderheiten des neuen Verwaltungshandelns

ausrichtet. Das Beispiel aus Rotterdam hat gezeigt, dass schon die Wirksamkeit von Zielvorgaben problematisch ist.

Die Beiträge unserer deutschen Kollegen haben deutlich gemacht, wie in einem föderativen System gleiche Ziele mit unterschiedlichem Tempo und verschiedenen Ansätzen angegangen werden. Der Sächsische Rechnungshof hat die Entwicklung neuer Verwaltungsmethoden insbesondere auf der Basis des kaufmännischen Rechnungswesens im kommunalen Bereich begleitet und vorangetrieben. Diese Entwicklung, die in den neuen Ländern der Bundesrepublik im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen von besonderer Bedeutung war, wird in ähnlicher Weise auch in den alten Ländern - mit unterschiedlicher Geschwindigkeit- nachvollzogen. Mir ist bei dem Vortrag allerdings deutlich geworden, wie schnelllebig einzelne Elemente der neuen Steuerungsmodelle sind. So hat die Euphorie, die mit der Entwicklung von Leitbildern für die Verwaltungen verbunden war, nach meiner Erfahrung merklich nachgelassen.

Es wird eine ständige Aufgabe der externen Finanzkontrolle sein, im Rahmen der Kommunalprüfung die sich aus der Einführung der neuen Methoden, insbesondere der ressourcen-orientierten Buchhaltung ergebenden Steuerungsmöglichkeiten auf ihre Effizienz zu überprüfen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Wirtschaftlichkeit der neuen Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung zu legen sein. Wir werden darauf achten müssen, dass der Steuerungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag bleibt.

Von besonderem Interesse erscheint mir in diesem Zusammenhang die Entwicklung im Land Hessen. Dort wird mit einem erheblichen Aufwand an Verwaltungskraft und sehr großem Einsatz von Finanzmitteln das gesamte Buchführungssystem auf allen Ebenen der Landesverwaltung umgestellt. Wie in der Wirtschaft wurde der Ressourcenverbrauch zum Maß der Orientierung. Der Referent hat eindrucksvoll die damit im Bereich der öffentlichen Verwaltung verbundenen Schwierigkeiten bei der Bewertung von Vermögen dargestellt. Für die externe Finanzkontrolle bedeutet die Umstellung eine weitgehende Neuorientierung ihrer Arbeitsweise. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit wird sich von einer Prüfung des sachgerechten Haushaltsvollzugs zu einer Tätigkeit entwickeln, die der eines Wirtschaftsprüfers vergleichbar ist, der Teilbilanzen und letztlich die Konzernbilanz des Landes insgesamt testiert. Gestatten sie mir aber anzumerken, dass der in Hessen eingeleitete und kraftvoll vorangetriebene Systemwechsel nicht als typisches Beispiel für die Entwicklung in den deutschen Länder angesehen werden

kann. Andere Länder, wie beispielsweise das Land Rheinland-Pfalz, dessen Rechnungshof ich vertrete, gehen - wenn auch in ähnlicher Richtung - wesentlich behutsamer vor.

Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und der verschiedene Umfang des Einsatzes der neuen Steuerungsmodelle bei gleicher Zielrichtung, auf der Basis unterschiedlicher Systeme und Methoden zur Abbildung des Rechnungswesens, haben zur Folge, dass die Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht nur innerhalb eines Staates, sondern auch zwischen den verschiedenen nationalen Systemen immer geringer wird.

Eine Aufgabe für EURORAI könnte es sein, dem entgegenzuwirken und auf eine Anwendung von international anerkannten Standards hinzuwirken, die sich in der Wirtschaft bewährt haben, soweit dies unter Berücksichtigung der Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung möglich ist.

Die Referate und die Diskussion haben deutlich gemacht, dass die neuen Verfahren, die die Verwaltungen zur Steuerung und Erfüllung der Aufgaben einsetzen, unsere Einrichtungen der externen Finanzkontrolle zur ständigen Überprüfung und Anpassung ihrer Kontrollverfahren zwingen. Dabei sind die Erfahrungen, die einzelne Rechnungshöfe aufgrund eines schnelleren Wandels gemacht haben, von besonderem Interesse. Wir können voneinander nicht nur lernen, wie wir unsere Prüfungsmethoden verbessern können, damit wirtschaftliche Verhaltensweisen als Folge des Einsatzes der neuen Verfahren erkannt werden, sondern auch, welche Irrwege die Verwaltungen bereits beschritten haben.

Ob wir letztlich - zumindest partiell - die Rolle von Wirtschaftsprüfern für den öffentlichen Bereich übernehmen müssen, ist noch offen. Wir werden abwarten müssen, ob eine solche Rolle noch mit den traditionellen Aufgaben der externen Finanzkontrolle in Einklang zu bringen sein wird. Die Breite der dargestellten Lösungswege zeigt aber zugleich auch, wie wichtig die Arbeit von EURORAI ist. Als Plattform für einen sachverständigen Erfahrungsaustausch gewinnt sie zunehmend an Bedeutung.