

VORTRAG im Rahmen der Veranstaltung
"10 JAHRE WISSENSBILANZ – eine österreichische 'Erfindung'"

DAS NEUE SELBSTVERSTÄNDNIS DES RECHNUNGSHOFS UND DIE ROLLE
DER WISSENSBILANZIERUNG

30. September 2008

Einleitung

Ich darf Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst die besten Grüße des Rechnungshofpräsidenten überbringen. Herr Dr. Moser hätte gerne die Gelegenheit wahrgenommen, im Rahmen dieser Konferenz über das neue Selbstverständnis des Rechnungshofes und die Rolle der Wissensbilanzierung zu sprechen, handelt es sich doch dabei um ein Thema, das unmittelbar mit seiner Person und mit den Zielen seiner Amtsführung zusammenhängt. Die Spätfolgen jahrelangen und intensiven Engagements im Spitzenhandball, Präsident Dr. Moser war bekanntlich auch Mitglied des österreichischen Handballnationalteams, haben einen chirurgischen Eingriff notwendig gemacht. Die Hüftoperation ist planmäßig verlaufen, Dr. Moser befindet sich im Stadium der Genesung, muss aber auf Auftritte wie den Heutigen vorläufig noch verzichten.

Als Leiter der Strategie- und Planungsabteilung im Rechnungshof und als seinerzeitiger Leiter des Projekts "Wissensbilanz des Rechnungshofes" weiß ich aus eigener Wahrnehmung, dass Dr. Moser ein Anhänger der Wissensbilanzierung und der Darstellung von Wert und Nutzen bewertbarer und nicht bewertbarer Leistungen ist. Herr Dr. Moser bringt in diesem Zusammenhang auch immer wieder persönliche Erfahrungen, insbesondere aus seiner Tätigkeit als Finanzakademiker ein, die zeigen,

welch zentrale Rolle die Bewertbarmachung von Wert, Leistungen und Nutzen der Mitarbeiter für eine wissenbasierte Organisation im Interesse der Sicherstellung von höchster Qualität und Exzellenz spielt.

Es ist daher wenig überraschend, dass wir seit dem Amtsantritt unseres Präsidenten Mitte des Jahres 2004 der Frage der Darstellung von Wert und Nutzen der Tätigkeit des Rechnungshofes großes Augenmerk zuwenden, und zwar sowohl national als auch im Rahmen der INTOSAI, einer international anerkannten Fachorganisation, der mittlerweile weltweit rund 190 Rechnungshöfe angehören.

Rahmenbedingungen

Im privatwirtschaftlichen Bereich ist die Beurteilung von Wert und Nutzen des Handelns, vereinfacht gesagt der Rentabilität, seit jeher eine Selbstverständlichkeit, kann doch die Ausklammerung dieser Frage recht rasch zu einer Existenzgefährdung des Unternehmens führen. Kennzahlensysteme, Kosten- und Leistungsrechnungen, Controllingsysteme usw leisten wertvolle Beiträge im Rahmen der Bewertung der wirtschaftlichen Entwicklung von Unternehmen.

Im öffentlichen Bereich ist hingegen die Frage nach dem Wert und Nutzen des Verwaltungshandelns erst in den letzten Jahren aktuell geworden, nicht zuletzt unter dem Druck der Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Viele Staaten haben umfangreiche Reformen der öffentlichen Verwaltung in Angriff genommen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang etwa das New Public Management (NPM), ein Bündel verwaltungspolitischer Reformstrategien und -maßnahmen mit dem Ziel einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Sektor.

Mit der Einführung des NPM, der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, kam es zu einer verstärkt zielorientierten Ausrichtung. Die Ziele

(Leistungsziele, Ressourcenziele, Projektziele und Verhaltensziele) sollen messbar und überprüfbar sein und im Rahmen von Zielvereinbarungen festgelegt werden.

Zur Überprüfung, ob die Ziele am Ende erreicht wurden, dient ua die Kosten- und Leistungsrechnung. Wichtige Bereiche des NPM (Berichtswesen, Controlling) bauen auf ihr auf. Für ein Monitoring von Entwicklungen und die Steuerung von Verwaltungsabläufen sind Leistungsindikatoren und Kennzahlen unverzichtbar.

Im Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle kommt dem Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte naturgemäß besondere Bedeutung zu. In zahlreichen Staaten (auch in Österreich) sind derzeit haushaltsrechtliche Reformmaßnahmen im Gange, die anstelle der traditionellen Inputorientierung die Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes und Impacts) ins Zentrum rücken. Die kameralistischen Prinzipien treten zunehmend in den Hintergrund.

Herausforderungen für die öffentliche Finanzkontrolle

Die neuen Methoden des Verwaltungshandelns und des staatlichen Rechnungswesens stellen naturgemäß auch neue Herausforderungen für die öffentliche Finanzkontrolle dar und zählen zu unseren potenziellen Prüfungsthemen. Der öffentlichen Finanzkontrolle kommt dabei die überaus anspruchsvolle Aufgabe zu, die neuen Systeme im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihre Wirtschaftlichkeit zu bewerten und Fehlentwicklungen aufzuzeigen bzw zu verhindern.

Damit stellt sich unvermeidlich die Frage, inwieweit sich nicht auch die Rechnungshöfe den neuen Herausforderungen zu stellen haben, um nicht den Anspruch auf Glaubwürdigkeit zu verlieren. Wir dürfen es uns nicht leisten, bildlich gesprochen „Wasser zu predigen und Wein zu trinken“. Wir

können nicht auf der einen Seite von den öffentlichen Verwaltungen klare Vorgaben für eine Leistungs- und Wirkungsmessung einfordern, ohne auf der anderen Seite den Wert und Nutzen unserer eigenen Tätigkeit, also unsere eigenen Leistungen und Wirkungen, darzustellen.

Vor diesem Hintergrund hat sich Präsident Dr. Moser in seiner Eigenschaft als Generalsekretär der INTOSAI erfolgreich dafür eingesetzt, dass das 19.VN/INTOSAI Symposium, das im Frühjahr 2007 in Wien stattgefunden hat, dem Thema „Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld“ gewidmet wurde. Interessante Vorträge und engagierte Diskussionen haben bewiesen, dass das Thema hochaktuell ist und im Kreis der Mitglieder der INTOSAI erkennbare Bereitschaft besteht, sich dieser anspruchsvollen Thematik zu widmen. Im Rahmen des erwähnten Symposiums hat im Übrigen Prof. Günter Koch, der Vorsitzende des Programm- und Organisationskomitees der heutigen Festveranstaltung, auf Einladung von Herrn Dr. Moser einen interessanten, vielbeachteten Vortrag zum Thema "Die Bewertung von intangiblen Eigenschaften und Werten einer Organisation mittels einer Wissensbilanz" gehalten.

Ich darf Ihnen zunächst im Überblick über die Schritte berichten, die der Rechnungshof in diesem Zusammenhang gesetzt hat. Nachdem Präsident Dr. Moser auch die Funktion des Generalsekretärs der INTOSAI bekleidet, möchte ich anschließend auch noch kurz auf die diesbezüglichen Aktivitäten der INTOSAI eingehen.

Maßnahmen im österreichischen Rechnungshof

Der Rechnungshof hat seit Juli 2004, dem Amtsantritt Dr. Mosers, einen Weg der Erneuerung und der Transparenz eingeschlagen und sich national und international neu positioniert. Am Beginn stand eine Evaluierung der Kernaufgaben des Rechnungshofs. Im Rahmen dieses zentralen Projekts,

das ich als Projektleiter begleiten durfte, beleuchteten erfahrene Mitarbeiter aus allen Tätigkeitsbereichen des Hauses unsere Aufgabenwahrnehmung und erstatteten eine beträchtliche Zahl von Reformvorschlägen, die größtenteils in Folgeprojekten abgearbeitet wurden. Insbesondere wurden die strategischen Grundlagen des Rechnungshofes erneuert und eine Qualitäts- und Qualifikationsoffensive eingeleitet.

Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten neuen Herausforderungen an die öffentliche Finanzkontrolle konnte und wollte sich der Rechnungshof der Frage der Darstellung seines Wertes und Nutzens nicht verschließen.

Das neue Leitbild und die neue Strategie beziehen sich auch deutlich darauf, indem ausgehend von dem übergeordneten Ziel des bestmöglichen Einsatzes der öffentlichen Mittel von der Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Finanzkontrolle und von der Optimierung des Nutzens unserer Prüfungs- und Beratungstätigkeit gesprochen wird. Der Rechnungshof bekennt sich in der neuen Strategie dazu, die Erreichung seiner Ziele auf der Basis seiner Leistungen und Wirkungen zu messen und Kennzahlen zu generieren, wie etwa die Anzahl der abgegebenen und der umgesetzten Empfehlungen, die aufgezeigten Verbesserungspotenziale oder die tatsächlich realisierten Einsparungen und Mehreinnahmen.

Auf der Grundlage des neuen Leitbildes und der neuen Strategie formuliert der Mittelfristige Plan 2008 bis 2010 die Ziele für diese drei Jahre.

Darunter finden sich sowohl Ziele im Hinblick auf das Kerngeschäft des Rechnungshofes (Prüfung und Beratung), als auch Ziele mit Blickrichtung auf den Einsatz moderner Managementinstrumente. Zur Verstärkung der Prüfungswirkungen werden die Implementierung interner und externer Qualitätssicherungsinstrumente, die systematische Erfassung und Publikation der zugesagten Umsetzung von Empfehlungen sowie die

Erarbeitung von Standards für die Darstellung von Ergebnisverbesserungspotenzialen genannt. Explizite mittelfristige Ziele sind ferner auch die Inbetriebnahme einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung (die im Übrigen mit Jahresbeginn 2009 in den Echtbetrieb gehen wird) sowie die Einrichtung einer Planungs- und Ressourcendatenbank mit elektronisch gestützten Auswertungsmöglichkeiten für alle Führungsebenen. Auch diesbezüglich sind wir gut unterwegs.

Der Rechnungshof verfügt mittlerweile über ein Kennzahlensystem, das er einerseits als Grundlage für die Planung und Steuerung und andererseits für die Berichterstattung über seine Leistungen und Wirkungen verwendet. Anhand der Kennzahlen sind zT auch die Fortschritte in der Realisierung der Strategien zu beobachten. So zeigt etwa die Tatsache, dass der für Querschnittsprüfungen aufgewendete Anteil der Prüffressourcen innerhalb weniger Jahre verdoppelt werden konnte, dass der Rechnungshof dem Ziel, durch länderübergreifende Betrachtungen und Benchmarks die Vorteile zu betonen, die er den Landtagen bietet (nämlich im Vergleich zu den in Österreich etablierten Landesrechnungshöfen), bereits erheblich näher gekommen ist. Die enorme Steigerung der Zugriffe auf die Rechnungshof-Website und die verstärkte Präsenz in den Printmedien sind als Indiz dafür zu werten, dass die Strategie im Bereich der Externen Kommunikation (Stärkung der Reputation und des Bekanntheitsgrades des Rechnungshofes) bereits gegriffen hat. Die Kennzahlen in den Bereichen Anzahl der Prüfungen, Durchlaufzeiten und Ressourcen dienen intern auch als Grundlage für Mitarbeitergespräche und konkrete Zielvereinbarungen.

WISSENSBILANZ DES RECHNUNGSHOFES

Wert und Bewertung des Wissens

Für den Rechnungshof als Wissensorganisation besitzt das persönliche

Wissen seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf die hervorragende Qualität ihrer Leistungen einen besonderen Wert. Die Anwendung von Know-how, die Einbringung von Erfahrungen und das Potenzial von Innovationen stellen bedeutende Faktoren für die Kompetenz und für die Wirksamkeit des Rechnungshofes dar.

In der heutigen Wissensgesellschaft wird das Wissen – neben den klassischen Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital – als vierte Ressource betrachtet. Wissen besitzt als einzige dieser Ressourcen die wertvolle Eigenschaft, dass es durch Teilung (Weitergabe) – im Idealfall im selben Ausmaß – vermehrt werden kann.

Der Wert des Wissens zeigt sich im Wissensvermögen. Dieses kann einerseits als Kapital des Wissens, andererseits aber auch als Befähigung durch Wissen verstanden werden. Allerdings ist das Wissen als "immaterielles Vermögen" nicht immer einer zahlenmäßig exakten Bewertung zugänglich.

Die Wissensbilanz des Rechnungshofes bildet – soweit wie möglich – die finanziell bewerteten, die nicht finanziell quantifizierten und die qualitativ beschriebenen Größen des Wissensvermögens ab. Diese sind zugleich Indikatoren für die Darstellung von Wert und Nutzen der Finanzkontrolle.

Das intellektuelle Vermögen ist für alle Einrichtungen der externen Finanzkontrolle von entscheidender Bedeutung. Ihr verfügbares Wissen wird durch die Prüfungstätigkeit ständig weiter entwickelt. Es kann dabei hoch nutzbringend an die überprüften Institutionen zur Steigerung ihrer Zielerreichung und ihrer Wirksamkeit und zur Optimierung ihrer Leistungsqualität und ihrer Kosten weiter gegeben werden.

Der Rechnungshof hat als erster Rechnungshof eine Wissensbilanz vorgelegt. Er verfolgt die Strategie der stetigen Steigerung seines

Wissens. Zur Bewertung seines Wissens im Rahmen seines professionellen Wissensmanagements veröffentlicht er nunmehr seine zweite Wissensbilanz. Sie ist Ausdruck des erfolgreichen weitergeführten Wegs des umfassenden Wissensmanagements, der sich in allen Teilen des Wissensvermögens zeigt.

Aufbau der Wissensbilanz

Die Wissensbilanz des Rechnungshofes ist integrativer Bestandteil seines Leistungsberichtes. Sie basiert methodisch auf dem in Europa am weitesten verbreiteten "österreichischen Wissensbilanzmodell" nach Koch und Schneider.

Der Aufbau der Wissensbilanz folgt der logischen Abfolge von der strategischen Ausrichtung bis zur Wissensanwendung in Geschäftsprozessen mit folgenden Abschnitten:

- 1) Die Wissensziele als Teil der strategischen Ziele
- 2) Das Wissensmanagement als Teil der Führung unter Mitwirkung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- 3) Das Wissensvermögen als Wissenspotenzial des Rechnungshofes, aufgegliedert in die als Standard anerkannten Kategorien Humanvermögen, Strukturvermögen und Beziehungsvermögen
- 4) Die Geschäftsprozesse, von denen der bedeutendste Kernprozess – der Prüfungsprozess – mit seinen Instrumenten zur Qualitätssicherung exemplarisch gezeigt wird

Strategische Wissensziele

Die strategischen Wissensziele fassen die Anforderungen an das Wissen aus dem Leitbild und aus den strategischen Grundlagen des Rechnungshofes zusammen. Sie sorgen für eine klare Ausrichtung des

Wissens im Rechnungshof. Weiters ermöglichen sie die nachvollziehbare Bildung der operativen Wissensziele für die Organisationseinheiten und der individuellen Wissensziele für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Wissensziel "Vermittlung der Werte des Rechnungshofes"

Die Werte und das Selbstverständnis des Rechnungshofes sind in seinem Leitbild und in seiner Strategie dargelegt und sind vom Rechnungshof verantwortungsvoll zu leben. Er wahrt seine in der Bundesverfassung verankerte Unabhängigkeit, agiert objektiv, überparteilich und unbestechlich und erbringt qualitativ hochwertige, sachlich fundierte Leistungen. Dadurch entfaltet er seine Glaubwürdigkeit und Objektivität als unabhängige gemeinsame oberste externe öffentliche Finanzkontrolle von Bund, Ländern und Gemeinden. Er setzt sich für Chancengerechtigkeit und für Nachhaltigkeit ein.

Dies zeigt sich darin, dass der Rechnungshof sein Prüfungsprogramm weitestgehend selbst erstellt. Mit den überprüften Stellen pflegt er einen korrekten und fairen Umgang, anerkennt ihre Leistungen und respektiert ihren Standpunkt. Seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vermitteln das in seinen Werten zum Ausdruck gebrachte Selbstverständnis des Rechnungshofes. Sie beachten die für sie geltenden Unvereinbarkeitsregelungen und den Verhaltenskodex.

Wissensziel "Exzellenz in Prüfung und Beratung"

Der Rechnungshof wird für seinen objektiven und tiefen Sachverstand geschätzt. Seine Kompetenz insbesondere in seiner Kernaufgabe, der Prüfung und Beratung, ist entscheidend für die Qualität seiner Leistungen und für die Akzeptanz seiner Empfehlungen. Diese Kompetenz ist auf höchstem Niveau sicherzustellen und auszubauen.

Hierzu forciert der Rechnungshof vor allem die Aus- und Weiterbildung

seiner Prüferinnen und Prüfer auf Universitätsniveau und die Weiterentwicklung von Standards und Methoden auf der Grundlage internationaler Richtlinien. Die Vorbildwirkung im eigenen Handeln und die Evaluierung seiner Leistungen und Wirkungen sollen bestmögliche Qualität sichern.

Wissensziel "Schaffung von Wert und Nutzen der Mittelverwendung"

Der Rechnungshof strebt den bestmöglichen Einsatz der öffentlichen Mittel an. Einen Mehrwert für die Gesellschaft erzielt er vor allem durch seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit. Er stellt entscheidungsrelevante finanzielle Auswirkungen dar, zeigt konkurrierende Ziele des Mitteleinsatzes auf und schlägt Handlungsalternativen vor. Er bringt sein Wissen und seine Erfahrungen aktiv ein und wird damit zum Wegbereiter für Innovationen und Reformen.

Zur Erreichung dieses Zieles äußert der Rechnungshof sachlich fundierte, konstruktive Kritik, zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf und gibt überzeugende, zukunftsorientierte und umsetzbare Empfehlungen ab. Er richtet sein Augenmerk vorrangig auf die Behebung von Systemmängeln, auf Prävention und auf zukunftsorientierte, nachhaltige Wirkungen. Durch Querschnittsprüfungen liefert er Aussagen über beste bzw. gute Praktiken und ermöglicht Vergleiche über Kennzahlen.

Wissensziel "Vernetzung mit nationalen und internationalen Partnern"

Der Rechnungshof verstärkt die Vernetzung mit nationalen und internationalen Kontrolleinrichtungen und mit der Wissenschaft als Partner in einem Netzwerk der Finanzkontrolle. Mit dem Gewinn von Synergien durch die Zusammenarbeit steigert er die Effizienz und die Effektivität der Kontrolle im öffentlichen Bereich.

Die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Wissensorganisationen, wie

Universitäten und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen, bringt neue Impulse. Koordinierte Prüfungen mit anderen Staaten intensivieren den Wissens- und Erfahrungsaustausch und liefern internationale Vergleiche.

Wie angekündigt, darf ich Ihnen jetzt noch einen kurzen Überblick über unsere einschlägigen Bemühungen auf internationaler Ebene vermitteln:

Maßnahmen im Rahmen der INTOSAI

Der Rechnungshof stellt die Darstellung von Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle auch international im Wege des Generalsekretariats der INTOSAI ins Zentrum der Betrachtung.

So widmete sich, wie bereits erwähnt, auf Initiative und unter Federführung des Rechnungshofes das 19. VN/INTOSAI Symposium dem Thema „Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld“. Als zentrales Ergebnis bekräftigten die Teilnehmer die Wichtigkeit der Messung staatlicher Dienstleistungen, die Formulierung von Zielen, die Erarbeitung von Kennzahlen und damit die elementare Bedeutung etwa einer Wissensbilanz.

Davon ausgehend wurde im Rahmen des jüngsten Kongresses der INTOSAI, der im Herbst 2007 in Mexiko stattfand, die Zusammenarbeit insbesondere mit den Vereinten Nationen durch die Einrichtung einer INTOSAI-UN-Plattform for Public Accountability intensiviert. In diesem Kontext wurde ein Pilotprojekt zum Thema "Value and benefits of SAI partnership with Civil Society Organizations" ins Leben gerufen.

Dass die INTOSAI mit ihrer Arbeit richtig liegt, hat das große Interesse der Mitglieder der INTOSAI sowie zahlreicher internationaler Organisationen an diesem Kongress gezeigt. So arbeiten die INTOSAI und die OECD derzeit an einem Memorandum of Understanding, das die wechselseitige Zusammenarbeit auf bestimmten Gebieten fördern soll. Auch mit der

Weltbank ist eine verstärkte Kooperation zur weltweiten Stärkung der Kapazitäten der Rechnungshöfe eingeleitet.

Das genannte Pilotprojekt stand zuletzt auch auf der Tagesordnung des VN-INTOSAI Meetings im März 2008 in New York. Präsident Dr. Moser führte in diesem Zusammenhang ein Arbeitsgespräch mit dem Undersecretary General der Vereinten Nationen, Herrn Sha Zukang, in dem das hohe Interesse der UNO an dieser Zusammenarbeit deutlich zum Ausdruck kam. Auch der XX. INTOSAI-Kongress in Südafrika wird sich mit der Frage nach dem Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle beschäftigen. In einer diesbezüglichen INTOSAI-Arbeitsgruppe unter südafrikanischem Vorsitz ist auch der österreichische Rechnungshof vertreten.

Schluss

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich im Namen des Rechnungshofpräsidenten für die Gelegenheit, in diesem illustren Kreis einen Überblick über die Wissensbilanzierung im Rechnungshof und dessen neues Selbstverständnis zu vermitteln. Stellvertretend für Herrn Dr. Moser darf ich Ihnen für die Veranstaltung "10 Jahre Wissensbilanz in Österreich: Erfahrungen, Wirkungen und Perspektiven" alles Gute wünschen. Die Themen und Vortragenden versprechen eine interessante und wissensreiche Konferenz, die der Fortentwicklung dieses für jede wissensbasierte Organisation so vitalen Themas gute Dienste leisten wird.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.