

# EUROŠAI



VII Kongres Kraków 2008

## KRAKAUER SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Juni 2008

## **Vorwort**

Seit fast 20 Jahren nach ihrer Gründung im Jahre 1990 fördert EUROSAI sowohl die gute Zusammenarbeit als auch den Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen ihren Mitgliedern, den nationalen Rechnungshöfen. Bei ihrer Tätigkeit berücksichtigt die EUROSAI sowohl die Vielfalt des Umfeldes als auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, in denen ihre Mitglieder agieren, und schöpft auch aus diesen Unterschieden. Jeder Rechnungshof ist unabhängig und kann jeder Zeit eigenständig sein Engagement definieren. In diesem Zusammenhang bietet der EUROSAI-Kongress alle drei Jahre den Mitgliedern dieser Organisation die einzigartige Gelegenheit, zusammenzukommen und über die Themen zu diskutieren, die von gemeinsamem Interesse und größter Bedeutung für die gesamte Rechnungshof-Gemeinschaft sind.

## **Ausarbeitung der Kongressthemen**

Der VII. EUROSAI-Kongress, der am 2. -5. Juni 2008 in Krakau stattfand, befasste sich mit den drei unten genannten Themen. Die für die einzelnen Themen zuständigen Vorsitzenden bereiteten zusammen mit den sie unterstützenden Rechnungshöfen Grundlagenpapiere mit der allgemeinen Darstellung der Theorie und Praxis sowie der entsprechenden Fragestellung vor. Jedes Mitglied von EUROSAI wurde dazu ermuntert, ihre Meinung zu den Grundlagen- und Länderpapieren zu äußern. Anhand der so gesammelten Informationen und Erfahrungen, haben die Vorsitzenden der jeweiligen Arbeitsgruppen zusammen mit den sie unterstützenden Rechnungshöfen, die Unterlagen für die Diskussion (Diskussionspapiere) zu jedem Thema vorbereitet.

### **Thema 1: Bildung eines Qualitätsmanagementsystems beim Audit der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

Der Rechnungshof muss das volle Vertrauen des Parlaments, der Öffentlichkeit und der Stakeholder genießen, um seiner Aufgabe als externes Kontrollorgan nachkommen zu können. Dabei ist die Prüfungsqualität von wesentlicher Bedeutung. Das Erarbeiten von Systemen, die eine gute Qualität der Prüfungen und ihrer Ergebnisse gewährleisten, ist für die Erreichung dieses Ziels ausschlaggebend.

Thema 1 wurde vom ungarischen Rechnungshof geleitet, mit Unterstützung der Rechnungshöfe von Dänemark, Malta, Polen und Russland. Auch der Europäische Rechnungshof leistete einen Beitrag. Zur Vorbereitung des Diskussionspapiers zum Thema 1 trugen insgesamt 33 Rechnungshöfe bei.

### **Thema 2: Kontrolle von sozialen Programmen im Bereich Bildung**

Der Bereich Bildung hat in den Mitgliedsländern einen hohen Stellenwert und ist deshalb auch von zentraler Bedeutung für die Tätigkeit aller Rechnungshöfe. In den einzelnen Ländern herrschen sehr unterschiedliche Bildungssysteme, und unterschiedlich ist auch die öffentliche Ausgabenpolitik bei Maßnahmen im Bildungsbereich. Trotz dieser Unterschiede stehen die Rechnungshöfe vor vielen ähnlichen Herausforderungen bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel im Bereich Bildung. Durch den internationalen Vergleich der Vorgehensweise einzelner Rechnungshöfe bei der Prüfung dieses wichtigen und komplexen Bereiches sind ebenfalls viele aufschlussreiche Erkenntnisse zu gewinnen.

Thema 2 wurde vom portugiesischen Rechnungshof geleitet, mit Unterstützung der Rechnungshöfe von Estland, Frankreich, Polen, Schweden und der Ukraine. Zur Vorbereitung des Diskussionspapiers zum Thema 2 trugen insgesamt 33 Rechnungshöfe bei.

### **Thema 3: Audit von Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten**

In der Europäischen Union und OECD wird ungefähr jede siebte Person als behindert bezeichnet, und in vielen Ländern wächst die Zahl von Personen, die Unterstützung wegen Behinderung in Anspruch nehmen. Die Regierungen sind sich der Vorteile der beruflichen Eingliederung von Behinderten bewusst; alle Regierungen verfügen über entsprechende Programme zur beruflichen Integration von Behinderten. Die Höhe der Staatsausgaben, die gesellschaftliche Bedeutung und die Risiken wie z.B. die Schwierigkeit, das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen festzustellen, erfordert in besonderem Maße die Prüfung durch die Rechnungshöfe.

Thema 3 wurde vom Rechnungshof des Vereinigten Königreichs geleitet, mit Unterstützung der Rechnungshöfe von Estland, Island, Polen, Schweden und der Schweiz. Zur Vorbereitung des Diskussionspapiers zum Thema 3 trugen insgesamt 29 Rechnungshöfe bei.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Kongresses**

Selbstverständlich umfassen diese drei Themen unterschiedliche Bereiche. Der erste ist direkt mit einer Herausforderung verbunden, mit der jeder Rechnungshof konfrontiert ist – der Sicherung von entsprechenden Qualitätsstandards, die die Stakeholder von der Arbeit der Rechnungshöfe und ihren Produkten erwarten. Das zweite und dritte Thema betreffen konkrete wichtige Bereiche der Sozialpolitik, die die Rechnungshöfe beeinflussen oder beeinflussen können. Der Austausch von Informationen über Erfahrungen und Vorgehensweisen ermöglicht, diejenigen Bereiche zu identifizieren, die in Zukunft von den Rechnungshöfen bei ihrer Arbeit berücksichtigt werden sollten.

Bei dem VII. EUROSAI-Kongress diskutierten die Teilnehmer über die in den einzelnen Diskussionspapieren enthaltenen Analysen und Schlussfolgerungen sowie über Präsentationen zu einzelnen Fallstudien und über unterschiedliche Standpunkte externer Stakeholder. Aufgrund dessen kamen die Kongressteilnehmer zu bestimmten Schlussfolgerungen und erarbeiteten mehrere Empfehlungen.

Die Kongressteilnehmer stellten fest, dass die Empfehlungen und die zusammengefassten Schlussfolgerungen zu den drei Themen (wie in den Anhängen 1, 2 und 3 dargestellt), nützliche Wegweiser für die Mitarbeiter der Rechnungshöfe und andere Interessenten sein können, die detaillierte und ausführliche Fachinformationen auf der EUROSAI-Webseite suchen. Alle Informationen, Erkenntnisse und Arbeitshilfen, die auf diese Weise den Rechnungshöfen zugänglich sind, können behilflich sein bei der Vorbereitung und Durchführung von Projekten in den drei Themenbereichen des VII. EUROSAI-Kongresses, der im Juni 2008 in Krakau (Polen) stattfand.

## Anhang (1)

### Thema 1:

## **Bildung eines Qualitätsmanagementsystems beim Audit der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

### **1. Schlussfolgerungen**

Im Folgenden werden die wichtigsten Schlussfolgerungen dargestellt, die der Kongress erarbeitete, damit die Rechnungshöfe ihr Qualitätsmanagementsystem für die Durchführung von Prüfungen verbessern können:

- 1.1 Alle Teilnehmer des EUROSAI-Kongresses sind an Fragen der Qualitätskontrolle interessiert. Die Praxis der Qualitätskontrolle bei Prüfungen unterscheidet sich wesentlich in den einzelnen Ländern.
- 1.2 Die Rechnungshöfe bestätigten das ständige Interesse am Thema der Führung. Kernaussage war, dass gute Führung einer Organisation ein klares Leitbild vermittelt.
- 1.3 Die meisten Rechnungshöfe unterstrichen, dass die Führungskräfte großen Wert auf die interne Kommunikation auf allen Ebenen legen sollten. Dies ist notwendig, um das Leitbild der Rechnungshöfe entsprechend auszurichten, das Vertrauen innerhalb der Organisation zu verbessern und Fachwissen zu fördern.
- 1.4 Die meisten Rechnungshöfe verfügen über einen strategischen Plan, wie auf Veränderungen im Prüfungsumfeld und in den Erwartungen der Stakeholder zu reagieren ist. Die Mehrheit der Rechnungshöfe führt im Rahmen der strategischen Planung eine umfassende Risikoanalyse des Prüfungsumfeldes durch.
- 1.5 Die Rechnungshöfe vieler Länder überwachen und überprüfen periodisch die Fortschritte bei der Umsetzung ihrer eigenen Strategie. Die überwiegende Mehrheit der Rechnungshöfe wies darauf hin, dass die Erreichung der strategischen Ziele durch die Erfüllung des Jahres- oder des Prüfungsplanes bewertet wird. Einige Rechnungshöfe gaben an, dass sie Erfolgsindikatoren für die Messung des Zielerreichungsgrades ihrer Strategie verwenden.
- 1.6 Die Rechnungshöfe gaben an, dass sie über personalwirtschaftliche Konzepte und Systeme verfügen oder im Begriff sind, diese aufzubauen. Die meisten Rechnungshöfe formulierten konkrete Pläne und Verfahren zur Rekrutierung und Auswahl der Mitarbeiter, ihrer Förderung, zur Organisation von Mitarbeiterfortbildungen und Unterstützung ihrer Aufstiegsmöglichkeiten, sowie zur Bewertung ihrer Arbeitsergebnisse. Allerdings werden dabei unterschiedliche Vorgehensweisen bevorzugt, je nach dem Aufgabenbereich der Rechnungshöfe, je nach der Größe, der Kultur, den Mitteln, der Struktur und je nach dem Entwicklungsstand der Organisation.
- 1.7 Die meisten Rechnungshöfe betrachten eine umfassende Planung und Überwachung der personellen Mittel als wesentlich für die Gewährleistung eines wirtschaftlichen und wirksamen Personaleinsatzes sowie für die Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und der Qualifikation der Mitarbeiter. Zusätzlich unterstreichen diese Rechnungshöfe die Notwendigkeit, gut dokumentierte und den Mitarbeitern bekannte Praktiken und Verfahren der Personalwirtschaft sowie übersichtliche Regeln, die die Behandlung der Mitarbeiter betreffen, richtig einzusetzen.
- 1.8 Die wichtigsten Arten der Qualitätskontrolle sind nach Meinung der Rechnungshöfe die ständige Überprüfung und regelmäßige Aufsicht während des Prüfungsverfahrens.

In vielen Rechnungshöfen wird die Überprüfung der Prüfungstätigkeit von den Vorgesetzten oder dienstälteren Prüfern übernommen, um zu gewährleisten, dass die geltenden Prüfungsnormen und -verfahren beachtet werden. In den meisten Rechnungshöfen wird die Prüfungstätigkeit durch ein Prüfungsteam sowie durch interne bzw. externe Berater überprüft.

- 1.9 Die Rechnungshöfe erarbeiteten Dokumente zur Prüfungsmethodik (z.B. Richtlinien, Handbücher und Checklisten), die den internationalen und internen Prüfungsstandards entsprechen. Die Prüfungsmethodik soll die Prüfer bei der Zielerreichung unterstützen, d.h. beim Durchführen einer Prüfung von hoher Qualität. Darüber hinaus stellen die Rechnungshöfe den Prüfern im Rahmen des Prüfungsverfahrens auch andere Hilfsmittel zur Verfügung, darunter IT-Instrumente sowie externe Gutachten.
- 1.10 Die Rechnungshöfe wissen, dass externe Beziehungen wichtig sind als unabhängige Erkenntnisquelle über die Prüfungsqualität. Die Rechnungshöfe knüpfen und unterhalten gute Beziehungen und ständige Kontakte zu den Stakeholdern, und bemühen sich aktiv um Rückmeldungen. Zu den wichtigsten Stakeholdern, an die sich die Rechnungshöfe wenden, gehören die Parlamente und die Parlamentsausschüsse, die geprüften Stellen, Medien, die Öffentlichkeit sowie Berufsverbände.
- 1.11 Die Rechnungshöfe verfügen über unterschiedliche Mittel, die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit zu überwachen und externe Rückmeldungen zu sammeln. Die Mehrheit der Rechnungshöfe überwacht den Umsetzungsgrad der Prüfungsempfehlungen durch Kontrollprüfungen sowie durch Befragungen in den geprüften Stellen. Viele Rechnungshöfe organisieren auch Pressekonferenzen, überwachen und analysieren die Berichte über ihre Tätigkeit in den Medien, bemühen sich um Rückmeldungen von den Bürgern mit Hilfe von Befragungen und Umfragen, die auf ihrer Homepage veröffentlicht werden.
- 1.12 Die meisten Rechnungshöfe streben nach Optimierung und nachhaltiger Weiterentwicklung des eigenen Qualitätsmanagementsystems für Prüfungen durch interne und/oder externe ex-post Qualitätskontrollen. Einige Rechnungshöfe wenden auch das Verfahren der Selbstevaluation an. Die Ergebnisse dienen den Rechnungshöfen zur Verbesserung eigener Systeme des Qualitätsmanagements und sind richtungweisend für die weitere Entwicklung.
- 1.13 Die Rechnungshöfe bieten ihren Mitarbeitern die Möglichkeit, konstruktive Verbesserungsvorschläge einzubringen. Die meisten Rechnungshöfe berücksichtigen diese Hinweise bei der Vorbereitung eigener strategischer Pläne oder Jahres- und Prüfungspläne sowie bei der Bewertung der Prüfungsergebnisse. Darüber hinaus werden die Vorschläge und Meinungen der Mitarbeiter bei der Vorbereitung und Aktualisierung der Dokumente zur Methodik berücksichtigt.
- 1.14 Die Rechnungshöfe erachten es als notwendig, die bestmögliche Prüfungsqualität anzustreben. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, aus den Erfahrungen des privaten Sektors und anderer staatlicher Institutionen zu schöpfen. Die *Good practices* anderer Rechnungshöfe sind ebenfalls nachahmenswert.

## 2. Empfehlungen

Aufgrund der diskutierten Fragen zur Bildung des Qualitätsmanagementsystems für Prüfungen und seines späteren Einsatzes im Rechnungshof, formuliert der Kongress folgende Empfehlungen:

- 2.1 Die Rechnungshöfe sollten Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Führungsqualität treffen. Dies umfasst die Notwendigkeit, die Beschreibungen der Aufgabenerfüllung in das Leitbild, das Wertesystem, den Verhaltenskodex und in die strategischen und operativen Ziele aufzunehmen. Zur Bewertung und Überwachung der Zielerreichung könnten sich die Rechnungshöfe folgender Erfolgsindikatoren bedienen: Input, Output, Ergebnisse, Wirtschaftlichkeit und/oder andere Instrumente.
- 2.2 Ziel der Rechnungshöfe sollte die Bewertung und Verbesserung eigener Qualitätsmanagementsysteme sein. Auf der Grundlage der Ergebnisse einer solchen Bewertung sollten die Rechnungshöfe einen Aktionsplan erarbeiten mit Schwerpunkten für die Verbesserung des Qualitätsmanagements bei Prüfungen. Die Rechnungshöfe sollten letztendlich ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem einführen, das sich auf alle Funktionen und Prozesse der Institution bezieht und das Streben aller Mitarbeiter nach bester Qualität fördert.
- 2.3 Die Rechnungshöfe sollten ihre Mitarbeiter ermuntern, ihr Wissen zu vertiefen und neues Wissen und Fertigkeiten zu erwerben und Berufserfahrung zu sammeln und sie durch Fortbildungsmaßnahmen und Weiterbildungsprogramme dabei unterstützen, um auf diese Weise ihre berufliche Entwicklung und entsprechende Einstellung zu den Standards und Zielen einer hohen Qualität zu fördern. Es empfiehlt sich, die interne Kommunikation in den Rechnungshöfen durch effektiven und effizienten Einsatz verschiedener Kommunikationsmittel zu verbessern.
- 2.4 Die Rechnungshöfe sollten von externen Sachverständigen durchgeführte Prüfungen, darunter auch Peer Reviews, in ihre Arbeit mit einbeziehen. Sie könnten auch die Gründung einer unabhängigen organisatorischen Einheit in Betracht ziehen, die sich mit Qualitätsfragen beschäftigt.
- 2.5 Die Rechnungshöfe sollten die Zusammenarbeit und Kommunikation mit den wichtigsten Stakeholdern d.h. mit dem Parlament und den Parlamentsausschüssen, mit den geprüften Stellen, den Medien, der Öffentlichkeit und den Berufsverbänden stärken. Sie sollten das System und die Verfahren beim Sammeln, Auswerten und Nutzen von Rückmeldungen stärken und verbessern, um die Qualität der Prüfungen zu steigern.
- 2.6 Der Kongress befürwortet die Idee, von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe ein Handbuch zu den *Good Practices* der Prüfungsqualität erarbeiten zu lassen. Der Entwurf des Handbuches wird im Jahr 2009 erstellt. Er wird vom Generalsekretär der EUROSAI den EUROSAI-Mitgliedern zur Stellungnahme zugeleitet. Die Endversion des Dokumentes wird dem EUROSAI-Präsidium vorgelegt.

## Anhang (2)

### Thema 2:

## Kontrolle von sozialen Programmen im Bereich Bildung

### Schlussfolgerungen

#### Rechtssysteme und Ausgaben

- 1) Die grundlegenden und programmatischen Rechtsnormen der meisten Staaten sind in den Verfassungen verankert.
- 2) Der Anteil der Ausgaben für den Bereich Bildung am BIP liegt zwischen 2% und 8,5%.

#### Durchgeführte Prüfungen im Bereich Bildung

- 1) In den Jahren 2004-2006 wurden 109 Prüfungen durchgeführt, für den Zeitraum 2007-2009 sind 93 Prüfungen geplant.
- 2) Die meisten durchgeführten Prüfungen betrafen die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Prüfung der Umsetzung politischer Vorgaben in der Bildung; die Prüfungen konzentrierten sich hauptsächlich auf das Hochschulwesen.

#### Themenwahl im Bereich Bildung

- 1) Als Informationsquellen bei der Wahl der Prüfungsthemen werden vorwiegend Erkenntnisse aus früheren Prüfungen der Rechnungshöfe sowie vorhandene statistische Daten genutzt.
- 2) Die meistgenannten Bewertungskriterien im Bereich Bildung sind Ordnungsmäßigkeit/Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

#### Prüfungsmethoden im Bereich Bildung

- 1) Es bestehen keine wesentlichen methodologischen Unterschiede zwischen den Prüfungen im Bereich Bildung und in anderen Bereichen.
- 2) Alle Rechnungshöfe nutzen die Aktenanalyse als wichtigste Prüfungsmethode, die meisten gewinnen Informationen durch die Befragung von Bürgern.

#### Berichterstattung an die Entscheidungsträger und an die Begünstigten der Bildungsprogramme zur Optimierung der Prüfungswirksamkeit

- 1) Das Internet ist das meistbenutzte Medium zur Veröffentlichung der Prüfungsberichte und -empfehlungen.
- 2) Das Parlament, die geprüften Stellen und die Regierung sind die wichtigsten Empfänger der Ergebnisse der Rechnungshöfe.
- 3) Die Evaluierung der Wirksamkeit der Prüfungen der Rechnungshöfe erfolgt durch die Überwachung der Umsetzung von Prüfungsempfehlungen.
- 4) Empfehlungen zur Änderung der geltenden Vorschriften sowie die Verbreitung von *Good Practices* sind die wichtigsten Methoden, um die Prüfungswirksamkeit zu maximieren.

## Empfehlungen

### Wahl des Prüfungsbereichs

1. Der Prüfungsumfang im Bereich Bildung sollte in angemessenem Verhältnis zu den öffentlichen Mitteln stehen, die für die bildungsbezogenen Programme bestimmt sind. Unsere Analyse der ausführlichen Antworten der Rechnungshöfe ergab eine Reihe von möglichen Prüfungsthemen, die in einem breiteren universellen Kontext in Erwägung gezogen werden könnten:
  - 1) Hindernisse beim Zugang zu hochwertiger Vorschulbildung, insbesondere solche, die von der geografischen Lage der Dienstleister, von den Möglichkeiten der Eltern, die Schulgebühren zu bestreiten, und von der Qualität der Vorschulbildung abhängig sind;
  - 2) die Qualität und die Wirksamkeit der Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie der Maßnahmen, die die Primar- und Sekundarschulen betreffen, um die Schulleistungen zu verbessern und die Zahl der Schulabbrecher im Alter von 15 bis 18 Jahren zu reduzieren;
  - 3) die Qualität der Maßnahmen im Bereich Berufsausbildung sowie der Umfang, in dem sie den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Nachfrage nach Fort- und Weiterbildung entsprechen;
  - 4) Bildungsmaßnahmen, die auf die Bedürfnisse konkreter Gesellschaftsgruppen ausgerichtet sind, z.B. Behinderte, Arbeitslose oder Vorbestrafte;
  - 5) die Qualität der Hochschulbildung, darunter die Probleme eines effizienten Managements sowie die finanzielle Unterstützung für Studenten.
2. Bei der Wahl des Prüfungsschwerpunktes sind diese Programme sowohl im internationalen, als auch nationalen Kontext zu untersuchen, unter Nutzung der weltweit in Managementinformationssystemen zur Verfügung stehenden Daten und Statistiken. Soweit es möglich ist, sollten Prüfungsthemen gewählt werden, die für das Parlament und insbesondere für die wichtigsten Parlamentsausschüsse von besonderem Interesse sind.
3. Bei der Wahl der Prüfungsthemen sollten von den Rechnungshöfen folgende Risikobereiche berücksichtigt werden:
  - 1) die Wesentlichkeit der öffentlichen Ausgaben für ein bestimmtes Programm, besonders wenn es während der Durchführung zu bedeutenden Änderungen bei den Ausgaben kam;
  - 2) komplizierte Managementstrukturen oder unklare Aufteilung von Pflichten und Zuständigkeitsbereichen;
  - 3) unvollständige oder ungenaue Rechtsvorschriften;
  - 4) Fehlen von Indikatoren und Richtwerten zur Evaluierung des Programmerfolgs;
  - 5) Programme mit Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und öffentliche Ausschreibungs- und Beschaffungsmaßnahmen.
4. Von besonderem Nutzen können gemeinsame oder parallele Prüfungen der Rechnungshöfe sein. Solche Prüfungen sollten den Prüfern einen Erfahrungsaustausch und die Bewertung der jeweiligen Bildungssysteme auf regionaler und sogar europäischer Ebene ermöglichen.



## Prüfungsmethoden

1. Es ist wichtig, dass Rechnungshöfe bei der Bewertung der Wirksamkeit bildungspolitischer Maßnahmen messbare und vergleichbare Leistungsindikatoren für einzelne Programme verwenden oder entwickeln.
2. Die Prüfung der Bildungsprogramme ist besonders nützlich, wenn dabei – neben der Aktenanalyse – auch andere Techniken eingesetzt werden, wie zum Beispiel: Befragung der Begünstigten, Interviews, Auswertung der Arbeit interner Prüfungsdienste, Fokusgruppen und Expertengremien. Das internationale Benchmarking wird auch als ein wichtiges Werkzeug beim Vergleich der Leistung der Anbieter von Bildung verschiedener Regionen/Länder betrachtet.
3. Während des gesamten Prüfungsverfahrens ist die Kommunikation mit der geprüften Stelle von Bedeutung. Diese Kommunikation beinhaltet regelmäßige Rückmeldungen über die Fortschritte der Prüfung sowie Gespräche über die vorläufigen Prüfungsergebnisse. Es wurde festgestellt, dass engere Arbeitskontakte zwischen dem Prüfer und der geprüften Stelle die Erörterung und die Akzeptanz der Prüfungsberichte und -empfehlungen erleichtern.
4. Die Nutzung entsprechender Arbeitsergebnisse anderer Rechnungshöfe und gegebenenfalls die Zusammenarbeit mit ihnen können sich als sehr nützlich erweisen. Die bereits durch diese Institutionen durchgeführten Prüfungen gewähren einen guten Einblick in die Arbeit der geprüften Stellen. Durch die Einbeziehung dieser Arbeitsergebnisse kann Doppelarbeit im jeweiligen Bereich vermieden werden, dadurch verringert sich auch die Belastung des Personals der geprüften Stellen, d.h. diese werden bei ihrer Aufgabenerfüllung nicht unterbrochen.

## Berichterstattung über Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Um die Wirksamkeit der Prüfung zu sichern ist es empfehlenswert, die Prüfungsberichte den zuständigen Entscheidungsträgern zuzuleiten, was bei der Umsetzung der Prüfungsempfehlungen behilflich sein kann.
2. Obwohl das Internet ein sehr beliebtes und wertvolles Medium bei der Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse ist, ist es empfehlenswert, auch andere Kommunikationswege bei der Information über die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Prüfung zu nutzen.
3. Eines der wichtigsten Mittel, die einige Rechnungshöfe einsetzen, um die Wirksamkeit ihrer Prüfungen zu evaluieren, ist die Weiterverfolgung der Umsetzung der Prüfungsempfehlungen. In der Praxis wäre eine systematische Weiterverfolgung durch die Rechnungshöfe für die verbesserte Umsetzung der Prüfungsempfehlungen ausreichend.
4. Der Nutzen von Prüfungen im Bildungswesen kann durch konkrete Empfehlungen gewährleistet werden, die zu Änderungen der für Bildungsmaßnahmen geltenden Vorschriften führen, außerdem durch Weiterverbreitung von Prüfungsergebnissen und *Good-Practice*-Beispielen.

## Anhang (3)

### Thema 3:

## Audit von sozialen Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten

**Empfehlung 1:** Bei der Planung ihrer künftigen Prüfungstätigkeit sollten die Rechnungshöfe die besondere Erheblichkeit, das besondere Risiko und die besondere Sensitivität der Programme für die Förderung der beruflichen Eingliederung von Behinderten berücksichtigen. Auch die Erfahrungen zahlreicher Rechnungshöfe, deren Prüfungen bereits zu wichtigen Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen geführt hatten, sollten berücksichtigt werden.

In vielen Ländern wenden die Regierungen große Finanzmittel für die berufliche Eingliederung der Behinderten auf, deshalb bedarf dieser Bereich der Kontrolle durch die Rechnungshöfe. Darüber hinaus gibt es bestimmte Faktoren, die die Bedeutung dieses Bereiches für die Rechnungshöfe erhöhen. Dies liegt daran, dass das Thema der beruflichen Eingliederung von Behinderten von der Gesellschaft als besonders heikel empfunden wird und das Interesse der Öffentlichkeit für dieses Thema groß ist. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass das mit diesen Programmen verbundene Risiko entsprechend höher ist. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die Regierungen auf politischer Ebene ehrgeizige Ziele setzen, die oft schwer zu erreichen oder gar nicht erreichbar sind. Das Risiko bei der Umsetzung der Programme wächst auch deshalb, weil es schwierig ist, bestehende Programme in Frage zu stellen.

Zwar werden sich die Regierungen auch in diesem wie in allen anderen Ausgabenbereichen um eine wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel bemühen, es können jedoch Umstände vorliegen, unter denen die üblichen Erwartungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit (z.B. bei Beschäftigung in Werkstätten für Behinderte) in Anbetracht des breiteren gesellschaftlichen Nutzens der Unterstützung behinderter Menschen reduziert werden. Daraus folgt, dass die Prüfer bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit besondere Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie ihr eigenes Urteilsvermögen anwenden müssen, insbesondere wenn ihre Prüfung zu der Feststellung führen könnte, dass manche Programme unwirtschaftlich sind. In der Praxis wurde durch Prüfungen der Rechnungshöfe festgestellt, dass u.a. durch diese Probleme der erwartete Nutzen der Programme nicht gewährleistet ist. Tatsächlich haben einige Prüfungen wesentliche Mängel und Misserfolge bei der Programmumsetzung aufgedeckt.

**Empfehlung 2:** Bei der Planung und Durchführung der Prüfungen sollten die Rechnungshöfe den Standpunkt der Begünstigten oder deren Vertreter berücksichtigen.

Für die Rechnungshöfe ist es sehr nützlich, Begünstigte oder deren Vertreter zu befragen. Dadurch gewinnen sie Informationen aus erster Hand über die Wirksamkeit der Programme, über die Qualität der Beschäftigungsmöglichkeiten und der daraus gewonnenen Erfahrung, die von den Leistungserbringern nicht gemessen werden, sowie Erkenntnisse über politische und verwaltungsmäßige Entwicklungen. Die Daten und Angaben können auf unterschiedliche Art und Weise gesammelt werden, zum Beispiel durch Umfragen und Kontakte zu Behindertenvertretern. Es soll aber beachtet werden, dass die Prüfer ihre Unabhängigkeit

bewahren und im Stande sind, die einzelnen Leistungen zu bewerten, ohne sich für sie auf politischer Ebene einzusetzen.

**Empfehlung 3:** Die Rechnungshöfe sollten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Prüfungsinstanzen nutzen. Dabei müssen aber entsprechende Regeln und Verfahren beachtet werden, die die Richtigkeit und Vollständigkeit der von Dritten gelieferten Daten gewährleisten.

In einigen Staaten können die Prüfer Beschäftigungsprogramme nicht prüfen. Sie sind auf die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen angewiesen. In einigen Bereichen werden die Beschäftigungsprogramme von Nichtregierungsorganisationen umgesetzt, z.B. Wohltätigkeitsorganisationen oder private Leistungserbringer. Die Rolle des Rechnungshofes bei der Prüfung von Programmen kann sich unter diesen Umständen schwieriger gestalten. Der Prüfer muss ein gründliches Verständnis eines Systems gewinnen, an dem eine große Zahl kleiner Organisationen beteiligt sind oder dass eine lange Leistungserbringungskette umfasst.

**Empfehlung 4:** Bei der Definition ihrer nationalen Prüfungsansätze sollten die Rechnungshöfe in vollem Ausmaß die Möglichkeit nutzen, aus den Erfahrungen und dem Wissen ihrer EUROSAI-Kollegen zu schöpfen.

Bei dem Kongress wurde darauf hingewiesen, dass die Rechnungshöfe bereits über ein umfangreiches Wissen und Erfahrungen zur Prüfung dieser Programme und zu den unterschiedlichen damit verbundenen Risiken verfügen. Obwohl dies ein sehr weiter und komplexer Bereich ist, können sich die Rechnungshöfe auf die bisherigen Erfahrungen ihrer Kollegen sowie die angewandten Methoden stützen, um auf dieser Grundlage Verfahren zu erarbeiten, die bei Prüfungen in ihrem Heimatland eingesetzt werden können.

**Empfehlung 5:** Die Rechnungshöfe sollten die Regierungen dazu bewegen, *Good Practices* in der Verwaltung aufzugreifen.

Aufgrund der Größenordnung der für Beschäftigungsprogramme für Behinderte eingesetzten Mittel haben die Rechnungshöfe eine bedeutende Verantwortung bei der Sicherstellung, dass die Mittel entsprechend dem vorgesehenen Zweck verwendet und nicht für andere Aktivitäten ausgegeben werden. Die Prüfungen der Rechnungshöfe zeigen jedoch oft, dass die durch die Regierung vorgegebenen und angewandten Verwaltungsverfahren nicht immer wirksam sind. Die Rechnungshöfe sollten die Regierungen dazu bewegen, verständliche Vorschriften und Gesetze einzuführen, transparente Verfahren der Entscheidungsfindung zu erarbeiten sowie eine klare und zuverlässige Dokumentation der Unterstützungsmaßnahmen für Behinderte zu gewährleisten.

**Empfehlung 6:** Die Rechnungshöfe sollten darauf hinwirken, dass die Regierungen ihre Datenerfassungsmethoden bezüglich der erzielten Schaffung bzw. Erhaltung der Arbeitsplätze verbessern und die Programme so gestalten, dass eine Zielerreichungskontrolle möglich ist.

Für viele Rechnungshöfe ist die Zuverlässigkeit der Daten ein Problem. Die Schwierigkeiten bestehen in der Feststellung der Anzahl der Begünstigten in den jeweiligen Programmen oder im Zugang zu den entsprechenden Daten. Sind die Daten verfügbar, liegt das Problem oft darin, dass viele Institutionen über unterschiedliche Datenbanken verfügen, die zusammengefügt oder kombiniert werden sollen, um einen Überblick über das Programm zu

bekommen. Dabei kann es sich um eine schwierige und zeitaufwendige Arbeit handeln. Außerdem dürften die Schwierigkeiten bei der Feststellung des weiteren Werdegangs der Begünstigten, nachdem sie Beschäftigungsprogramme absolviert haben, die Bewertung der Wirksamkeit der Programme sehr erschweren.

**Empfehlung 7:** Die Rechnungshöfe sollten erwägen, ob bei der Bewertung der Programme zur beruflichen Integration von Behinderten entsprechendes Fachwissen oder der Einsatz von Sachverständigen notwendig ist.

Die Anspruchsberechtigung im Rahmen von Programmen zugunsten der Behinderten hängt oft von einer Feststellung des Grades der Behinderung ab, die von medizinisch qualifiziertem Personal durchgeführt wird. Die Prüfer können die ärztlichen Atteste nicht in Frage stellen, die die Anspruchsberechtigung im Rahmen eines Programms oder den Anspruch auf Unterstützung bestätigen. Sie müssen aber die entsprechenden Entscheidungen verstehen und den Grad der Behinderung einschätzen können. Sie sollten auch im Stande sein, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung nachzuvollziehen. Aus diesem Grund kann es notwendig sein, während der Prüfung auf die Unterstützung durch Fachkräfte und Sachverständige zurückzugreifen.

**Empfehlung 8:** Wegen der Schwierigkeiten bei der Bewertung von Programmen zur Unterstützung von Behinderten sollten die Rechnungshöfe besonders darauf achten, dass die benötigten Informationen aus unterschiedlichen Quellen stammen, um die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Prüfungen ausreichend zu untermauern.

Bestehen Schwierigkeiten, im Zuge der Prüfung eine Bewertung vorzunehmen, z.B. hinsichtlich der Anwendung von Kriterien für die Bestimmung des Anspruchs durch ärztliches Personal, ist es wichtig, andere Erhebungsquellen zu finden. Beispielsweise können Erkenntnisse über die Nutzung der Unterstützungsmaßnahmen und die Zahl der Begünstigten darauf hinweisen, dass Probleme bei der Anspruchsberechtigung bestehen. Solche Beweisquellen sind oft objektiv überprüfbar.

**Empfehlung 9:** Bei der Wahl des Prüfungsschwerpunktes sollten die Rechnungshöfe in diesem umfangreichen und komplexen Bereich Richtwerte und Indikatoren aus unterschiedlichen Quellen berücksichtigen.

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass Richtwerte und Indikatoren vorhanden sind, die bei der Bestimmung von Entwicklungen und Problemen innerhalb der Programme behilflich sein können. Zum Beispiel kann eine hohe Zahl von Anträgen, die wiederholte Teilnahme Einzelner an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen oder die Tatsache, dass eine hohe Zahl Betroffener zum wiederholten Male Leistungen beansprucht, darauf hinweisen, dass besondere Risikobereiche bestehen oder die Umsetzung der Programme zu unbeabsichtigten und unerwarteten Folgen geführt hat. Die geprüfte Stelle wird nicht immer über alle notwendigen Informationen verfügen. Andere Stellen, z.B. Nichtregierungsorganisationen, können oft wertvolle Erkenntnisquellen sein und Hinweise darauf geben, ob die Programme eine nachhaltige Beschäftigung für Behinderte gewährleisten können.