

VIII. EUROSAI-Kongress – Lissabon 2011
DISKUSSIONSPAPIER

I

*Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung
und die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden*

THEMA 1A - *Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung*

DAS VORLIEGENDE DISKUSSIONSPAPIER WURDE ERSTELLT DURCH:

ORKB DER NIEDERLANDE (VORSITZ)

ORKB VON SLOWENIEN (BERICHTERSTATTER)

Einleitung

Das vorliegende Diskussionspapier gibt einen Überblick über die eingegangenen Länderpapiere zum Thema „Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung“ (Thema 1A). Die Beiträge (Länderpapiere) von 19 ORKB stellen eine Mischung aus Fakten, Problemstellungen und Ansichten dar zum Verständnis von Rolle und Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung.

Abschnitt 2 skizziert in groben Zügen die möglichen künftigen Entwicklungen aufgrund eines theoretischen Modells. Dieses Modell dient sowohl der Betrachtung von Unterschieden als auch der Ähnlichkeiten zwischen den Ländern. In diesem Abschnitt werden die Trends besprochen, die aus den Länderpapieren erkennbar sind.

In Abschnitt 3 werden die sich aus den Länderpapieren ergebenden Problemstellungen besprochen. Änderungen in Staat und Verwaltung führen zwangsläufig zu neuen Aufgaben und Anforderungen. Diese werden entsprechend den in den Länderpapieren zum Ausdruck gekommenen Ansichten aufgelistet.

Abschnitt 4 verknüpft Thema 1A mit Thema 1B betreffend die Rolle der ORKB im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht und die Verantwortlichkeiten der Verwaltung und führt eine Anzahl konkreter Problemstellungen und Fragen an, mit denen sich die ORKB befassen müssen.

Das vorliegende Papier soll in Lissabon als Diskussionsgrundlage dienen. Zweck der Diskussion ist der Erfahrungsaustausch und damit die Vertiefung unseres Verständnisses von den Änderungen und jeweiligen Rahmenbedingungen für Gesellschaft, Staat und Verwaltung.

Trends in Staat und Verwaltung

Das Thema „Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung“ illustriert die Tatsache, dass wir in einer sich rasch wandelnden Welt leben. Informationen sind heute an jedem beliebigen Ort und zu jeder beliebigen Zeit verfügbar. Das Internet verknüpft alle Teile der Welt und ermöglicht damit die Bereitstellung von Nachrichten und Informationen per Knopfdruck. Die Wirkungen der neuen gesellschaftlichen Medien sind manchmal unvorhersehbar. So konfrontiert z. B. die Einstellung von Informationen auf WikiLeaks die Staaten mit völlig neuen informationspolitischen Fragen zu Transparenz und Offenheit. Andere Instrumente zur Sammlung von Informationen entwickeln sich rasch sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Staaten. Der Informationsaustausch erfolgt nicht mehr in nachvollziehbarer Reihenfolge. Alles steht mittlerweile jederzeit und an jedem Ort rasch zur Verfügung.

Neue Entwicklungen haben oft eine internationale Dimension und treten über Nacht ein. Die Finanzkrise, auf die sich eine Anzahl von Länderpapieren bezieht, ist beispielhaft für diesen raschen Wandel. Die Krise hat die Staaten zu sofortigen Reaktionen gezwungen. Regierungen müssen in der Lage sein, rasche Veränderungen dieser Art zu bewältigen. Die herkömmliche Antwort auf Probleme und Herausforderungen in der Gesellschaft besteht in der Schaffung neuer Regeln und Verfahren und der Zuweisung neuer Zuständigkeiten. Die wesentliche Frage hierbei ist jedoch, ob diese Art von Antwort noch angemessen und wirksam ist.

Eine der Herausforderungen, denen sich Staat und Verwaltung stellen müssen, besteht darin, dass Entwicklungen so schnell ablaufen, dass der Erlass von Vorschriften zur Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen und Bedürfnisse damit nicht Schritt halten kann. Vorschriften sind zeitlich fixiert, während sich neue Herausforderungen in schneller Folge ergeben. Mit anderen Worten: Mit einmal gesetzten Regeln können große neue Aufgaben nicht bewältigt werden. Das heißt jedoch nicht, dass diese Regeln automatisch obsolet werden.

Tschechische Republik: Eine Maßnahme, die eingestellt wurde

Ein Beispiel für einen Konflikt zwischen unmittelbaren Erfordernissen und einem schwerfälligen Gesetzgebungsverfahren war in der Tschechischen Republik die Einführung einer Abwrackprämie, d. h. eines staatlichen Zuschusses zum Erwerb eines neuen PKW unter der Voraussetzung, dass ein altes Fahrzeug umweltgerecht entsorgt wird. Die Abwrackprämie sollte die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Automobilindustrie abfedern. Als im Gesetzgebungsverfahren alle Voraussetzungen für die Einführung dieser Maßnahme endlich erfüllt waren, bestand das praktische Bedürfnis dafür gar nicht mehr und die Maßnahme wurde eingestellt.

Die wirkliche Herausforderung für Staat und Verwaltung ist die Bewältigung eines Problems oder einer Aufgabe entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen und nicht auf Grundlage der Vorschriften. Trotz der Bedeutung von Vorschriften sind Lösungen, die mit den Vorschriften nicht notwendigerweise im Einklang stehen, deshalb nicht zwangsläufig abzulehnen. In solchen Fällen sind eher die Vorschriften zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Das Modell konkurrierender Werte

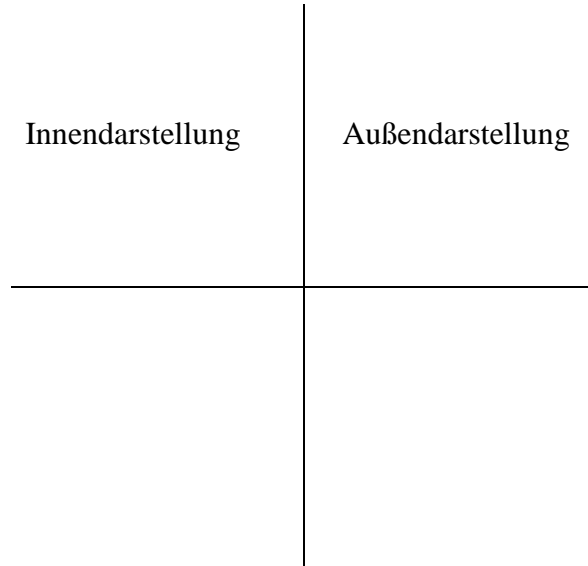
Die Frage, wie mit neuen Herausforderungen umzugehen ist, kann unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht werden. Wir haben uns für das sogenannte theoretische Modell der konkurrierenden Werte entschieden. Dieses Modell wurde ursprünglich für Unternehmen entwickelt, aber seine Übertragung auf Staat und Verwaltung ist zur Klärung der komplexen Fragestellung nützlich.

Das Modell der konkurrierenden Werte beruht auf der Arbeit von Quinn und Rohrbaugh 1983. Quinn und Rohrbaugh haben untersucht, welche erkennbaren Eigenschaften wirksame Organisationen besitzen.

Auf der Grundlage einer umfassenden Liste von Indikatoren wurde ein Fragebogen erstellt, den eine große Zahl von Befragten ausfüllte. Die Auswertung der Antworten ergab, dass insbesondere zwei Dimensionen anscheinend den Erfolg eines Unternehmens beeinflussten. Die erste Dimension bezog sich auf die Innen- und Außendarstellung. Die zweite Dimension

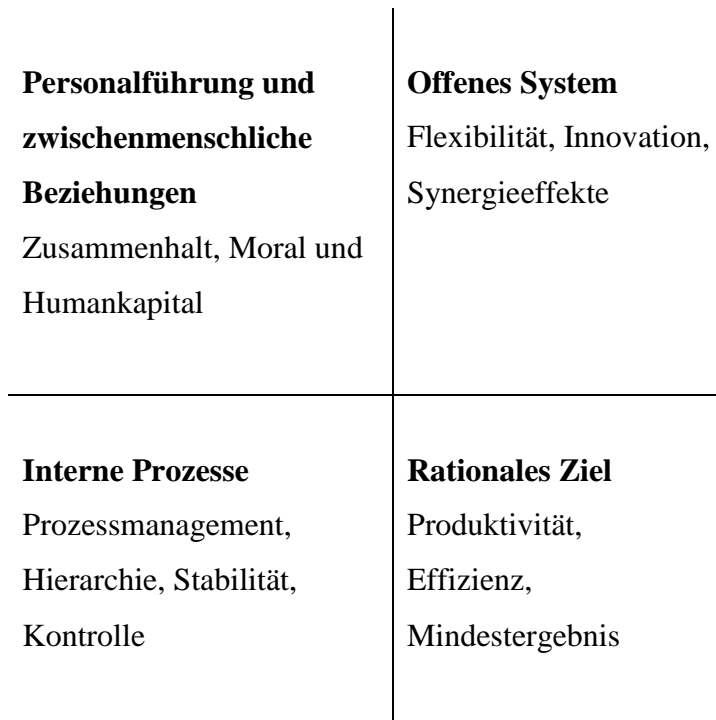
zeigt die Präferenz für eine bestimmte Struktur: Flexibilität vs. Kontrolle. Führt man diese beiden Dimensionen zusammen, entsteht ein Koordinatensystem.

Flexibilität



Kontrolle

Quinn entwickelte das Modell später durch Definition jedes der vier Quadranten des Modells weiter und nannte es „Koordinatensystem konkurrierender Werte“.



Aus der Graphik ist erkennbar, dass diese Werte in verschiedene Richtungen streben. Es ist schwierig, auf der einen Seite innovativ und offen für neue Ideen zu sein (offene Systeme) und gleichzeitig auf der anderen Seite Stabilität und Kontrolle aufrecht zu erhalten (interne Prozesse). Es ist schwierig, auf der einen Seite den Schwerpunkt auf Mindestergebnisse und Produktivitätssteigerungen zu legen und auf der anderen Seite die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter zu fördern (Personalführung).

Das Koordinatensystem der konkurrierenden Werte zeigt, wie diese Bestrebungen und Ziele miteinander in Konflikt stehen. Der schwierigste Teil der Rolle der Verwaltung besteht darin, diese Werte als wichtig für Staat und Verwaltung anzuerkennen und entsprechend den Bedürfnissen der Bürger ausgewogen zu berücksichtigen¹.

Vier Tendenzen

Überträgt man dieses Modell auf die öffentliche Verwaltung kann man vier Tendenzen oder vier verschiedene mögliche Entwicklungen im Bereich Verwaltungsaufbau, Unternehmenskultur in der Verwaltung und Verwaltungspolitik darstellen. Alle diese Tendenzen enthalten Antworten auf verschiedene Herausforderungen. Diese Antworten auf bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen werden wertungsfrei betrachtet.

Aufgrund der schnellen Weiterentwicklung in der modernen Gesellschaft besteht eine Tendenz hin zu einem offenen System, d. h. einem bedarfsgerechten Verwaltungshandeln, einem anpassungsfähigen und bürgernahen Staats- und Verwaltungssystem. Letzteres läuft jedoch lediglich auf die Fortschreibung des klassischen, auf Kontrolle und Hierarchie beruhenden Verwaltungssystems hinaus. So hat z. B. die Finanzkrise gezeigt, dass zur Eindämmung der zügellosen Gier der Banken mehr Regulierung erforderlich ist.

Die Länderpapiere liefern eine große Menge an Informationen über diese Tendenzen, die im Folgenden anhand einiger Beispiele skizziert werden.

Zuvor ist es jedoch wichtig, sich der massiven Herausforderungen bewusst zu werden, vor denen die Staaten stehen. In vielen Länderpapieren wurde der Kampf gegen Korruption sowie

¹ Quelle: <http://www.octogram.net>, nach dem Stand vom 15. März 2011

die Harmonisierung des nationalen Rechts mit dem EU-Recht erwähnt. Die Finanzkrise hat die Staaten zu enormen Haushaltskürzungen gezwungen. Zwar sind diese bedeutenden Herausforderungen im raschen Wandel der Verhältnisse begründet, werden aber im vorliegenden Papier nicht ausführlich behandelt. Dieses konzentriert sich auf Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung in einem sich ständig wandelnden Umfeld.

Folgende vier Tendenzen lassen sich unterscheiden:

1. Gleichbleibende Situation im linken unteren Quadranten.
2. Verschiebung hin zu einem offenen System mit Hilfe von Änderungen des Instrumentariums.
3. Verschiebung in Richtung eines offenen Systems durch Konzentration auf Zusammenhalt und Moral. Dies betrifft den oberen linken Quadranten, Personalführung und zwischenmenschliche Beziehungen.
4. Verschiebung in Richtung eines offenen Systems durch regulative Änderungen und geänderte Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft.

<p>3 Personalführung und zwischenmenschliche Beziehungen Betonung von Partizipation und Konsens Konzentration auf Zusammenhalt und Moral</p>	<p>4 Offenes System Betonung von Innovation und Wandel durch Änderungen des Instrumentariums und der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft</p>
<p>1 Interne Prozesse: Lage unverändert Schwerpunkt auf der Wahrnehmung von Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben Ordnungsgemäße Verfahren Konzentration auf Vorschriften</p>	<p>2 Rationales Ziel: nicht-regulative Änderungen Schwerpunkt auf der klaren Analyse der Entwicklungsrichtung</p>

Ausführliche Beschreibung der Tendenzen und Beispiele

1. Unveränderte Lage

Der linke untere Quadrant stellt die Lage in den meisten Staaten dar. Sie bemühen sich um die Stärkung der Rechtsordnung und der Regelwerke, d. h. sie konzentrieren sich auf die

Kontrolle der Gesellschaft. So betont z. B. die Ukraine die Wichtigkeit festgelegter Verfahren in einem jungen Staat.

Ukraine: Ein junger Staat

Die Ukraine ist ein junger Staat ohne jahrhundertealte Rechtsordnung, die den Bedürfnissen der modernen Welt nicht mehr entspricht. Stattdessen hat die Ukraine eine andere Herausforderung zu bewältigen: nicht alle ihre Gesetze haben sich bewährt. Nicht alle Gesetze entsprechen den Bedürfnissen der Vollständigkeit und Schlüssigkeit. Viele aktuelle Durchführungsbestimmungen enthalten Normen, die im Widerspruch zum aktuellen EU-Recht stehen. Damit ist ein fruchtbarer Boden gegeben für den zeitnahen Erlass von Verordnungen und Verfügungen, die eine „manuelle Steuerung“ sozialer und ökonomischer Prozesse ermöglichen. Unter solchen Umständen sind Maßnahmen eher zielführend, die die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips, die gesetzliche Haftung, einen unparteiischen Vollzug, Mitentscheidungsrechte, Rechtssicherheit, das Verbot willkürlicher Verwaltungsakte sowie die Transparenz des Verfahrensrechts und des materiellen Rechts gewährleisten.

2. Nicht-regulative Änderungen

Einige Staaten haben sich für die Konzentration auf Änderungen des Instrumentariums entschieden mit Schwerpunkt auf den Ergebnissen politischer Entscheidungen und auf der Zielerreichung. Die grundsätzliche Bedeutung von Regeln bleibt unumstritten, aber die Staaten bemühen sich darum, sich von den Beschränkungen durch Vorschriften und Verfahrensregeln zu befreien. Die Länderpapiere erwähnen folgende mögliche Änderungen des Instrumentariums:

Weniger Vorschriften

Eine Möglichkeit zur stärkeren Konzentration auf die Außenwirkung unter gleichzeitiger Wahrung der Kontrolle ist die Verringerung der Anzahl der Vorschriften, wie das folgende Beispiel aus Aserbaidshan verdeutlicht.

Aserbaidshon: Schaltstellenprinzip

Aserbaidshon hat das Schaltstellenprinzip für Unternehmer eingeführt, d. h. eine einzige Stelle ist für die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften zuständig. Unternehmer und Manager haben einen automatischen und kontinuierlichen Online-Kontakt mit dieser zentralen Stelle. Durch dieses System ist die Abhängigkeit von staatlichen Stellen geringer und langwierige Registrierungsverfahren sind entweder abgeschafft oder vereinfacht worden. Das Schaltstellenprinzip verringert auch die Möglichkeiten für Korruption.

Ein anderes interessantes Beispiel für die Abschaffung überflüssiger Normen kommt vom kroatischen Rechnungshof.

Kroatien: Normenkontrollkommission

Zum Abbau administrativer Hemmnisse und zur Entlastung der Wirtschaft hat die kroatische Regierung ein Projekt für den Abbau überflüssiger Normen verabschiedet. Es handelt sich dabei um ein innovatives Reforminstrument, welches Tausende nationaler Vorschriften optimieren soll, damit durch erfolgreiche Abschaffung administrativer Formalitäten und Vorschriften schneller wirtschaftlicher Nutzen entsteht. Nach gründlicher Prüfung erstellt eine Normenkontrollkommission eine Liste aller als überflüssig angesehener oder änderungsbedürftiger Vorschriften, deren Empfehlungen durch die Regierung in Zusammenarbeit mit den staatlichen Verwaltungsbehörden umgesetzt werden.

Rahmengesetz

Rahmengesetze bieten Spielraum für die Auslegung. Sie beruhen auf der Überlegung, dass der Staat eher die Zivilgesellschaft fördern als detaillierte Regelungen erlassen soll. Die Normsetzung wird oft dezentralisiert, d. h. die kommunalen Gebietskörperschaften sind für Verwaltungs- und Durchführungsvorschriften zuständig. Der dänische Rechnungshof berichtet dazu Folgendes:

Dänemark: Rahmengesetze

In Dänemark bestehen keine Schwierigkeiten bei der Bewältigung des raschen gesellschaftlichen Wandels im Rahmen der Rechtsordnung. Viele dänische Gesetze sind Rahmengesetze oder politische Vereinbarungen mit einer vierjährigen Laufzeit, die Spielraum für ihre Auslegung in konkreten Einzelfällen geben. Dadurch ist es möglich, über Einzelfälle sachgerecht zu entscheiden oder die Vorschriften an neue Verhältnisse anzupassen.

Da Rahmengesetze weniger ins Einzelne gehen, ist die Vorleistung von der Verabschiedung bis zum Vollzug kürzer als bei „normalen“ Gesetzen.

Befristete Gesetze, Notstandsgesetze und Notverordnungen

Deutschland, Norwegen, Rumänien und die Schweiz erwähnten die Möglichkeit von befristeten Gesetzen oder Notstandsgesetzen bzw. Notverordnungen. Diese ermöglichen die Bewältigung von nur zeitweilig auftretenden Situationen oder solchen, die unverzügliches Handeln erfordern. Dies wird anhand des nachstehenden Beispiels aus der Schweiz erläutert.

Schweiz: Erlass von Notstandsgesetzen als schnelle Reaktion auf Probleme

Notstandsgesetze ermöglichen es Parlament und Regierung, auf unvorhergesehene Ausnahmesituationen schnell zu reagieren. Deshalb hat die Schweiz die Finanz- und Wirtschaftskrise relativ gut überstanden. Das Parlament verabschiedete rasch ein Rettungspaket für die schweizerische Großbank UBS. In ähnlicher Weise wurde 2001 die Fluggesellschaft Swiss Air durch schnelles Handeln der Regierung gerettet.

Rumänien teilt mit, dass strukturelle Probleme nicht durch befristete Gesetze gelöst werden können. Dies wird durch das folgende Zitat aus einem Bericht des rumänischen Rechnungshofes illustriert.

Rumänien: Strukturelle Probleme und befristete Gesetze?

Im Bereich Steuern ist ein stabiler rechtlicher Rahmen erforderlich, dessen Änderung Zeit benötigt. Bei Konjunkturschwankungen von der Art der derzeitigen Krise ist eine von vornherein befristete Gesetzesänderung möglich.

Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens

Eine andere Möglichkeit der Reaktion auf raschen gesellschaftlichen Wandel ist die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens. Dies kann z. B. durch effizientere Gestaltung des Verfahrens erreicht werden, aber auch dadurch, dass einzelne zeitaufwändige Schritte ausgelassen werden.

Moldawien: erlaubt das Hinausgehen über den gesetzlichen Rahmen

In Moldawien wird der Übergang zur Marktwirtschaft nicht durch geeignete Gesetzgebungsaktivitäten begleitet. Die Regulierung der Reform wesentlicher Wirtschaftszweige wie Einfuhr, Ausfuhr, Kreditwesen ist unmöglich. In dieser Hinsicht ist die moldawische Regierung durch die Staatsverfassung ermächtigt, Entscheidungen zu treffen sowie Verfügungen und Verordnungen zu erlassen. Außerdem kann das Parlament zwecks Unterstützung der Regierung bei Durchführung des Arbeitsprogramms aus eigener Initiative ein besonderes Gesetz verabschieden, das die Regierung ermächtigt, Regelungen für Bereiche zu treffen, in denen sie vorher keine entsprechenden Befugnisse Kraft Gesetzes hatte.

3. Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft

Eine weitere Möglichkeit zur Herstellung eines offeneren Systems besteht in der Neubetrachtung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft z.B. durch verstärkte Partizipation und Dezentralisierung, bzw. des Zugangs zu Informationen und einer neuen Unternehmenskultur in der Verwaltung. Führung durch Beispiel ist hier eines der wichtigsten ethischen Prinzipien. Für ein flexibleres Verwaltungshandeln sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- die Fähigkeit des politischen Systems mit den Veränderungen Schritt zu halten statt einer Konzentration auf verwaltungsinterne Belange
- verstärkte Transparenz als Antwort auf gesellschaftliche Forderungen

Norwegen

Die Öffentlichkeit erwartet, dass der Staat mit geeigneten Maßnahmen interveniert, wenn dies notwendig ist. Der Weg vom Bürger zu den Entscheidungsträgern ist kurz und es bestehen viele Möglichkeiten zur Beeinflussung des Wahlkreisabgeordneten im Parlament, damit dieser bei seinen Kollegen ein bestimmtes Thema zur Sprache bringt.

- Kooperation zwischen Verwaltung, Zivilgesellschaft und privatrechtlichen Organisationen zwecks Entwicklung besserer Lösungen
- Verbesserung der beruflichen Qualifikationen und ethischen Normen im öffentlichen Dienst

Russland: Bildung

Die Erhöhung des Aus- und Fortbildungsstandards im öffentlichen Dienst ist ein bedeutender Aspekt zur Verbesserung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Die Beamten müssen in der Lage sein, auf neue Problemstellungen, denen sie sich gegenübersehen, angemessen zu reagieren. Die Organisation fachbezogener Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die Bediensteten muss bei allen staatlichen Stellen hohe Priorität haben.

Zypern: Strategisches Ziel

Die zypriotische Regierung hat eine Bildungsreform in Angriff genommen im Rahmen ihres strategischen Ziels der Modernisierung und Verbesserung des Bildungssystems, um sicherzustellen, dass künftige Beamte zur Bewältigung der ihnen obliegenden Aufgaben ausreichend befähigt und geschult sind. Diese Reform erstreckt sich auf die Primar- und Sekundarschulen sowie die Hochschulen.

- Schaffung von transparenten Entscheidungsprozessen

Vereinigtes Königreich: Geschäftspläne

Im Zuge der Anstrengungen zur Verringerung des Defizits müssen alle Ressorts nach der Überprüfung der Haushaltsansätze Geschäftspläne mit Angaben zu konkreten zielführenden Maßnahmen für die nächsten vier Jahre veröffentlichen. Die Geschäftspläne werden ggf. auch Angaben darüber enthalten, wie die Öffentlichkeit über die erzielten Fortschritte zu unterrichten ist.

- Verbesserung der Sozialkompetenz
- Konzentration auf E-Governance
- Informationsfreiheit
- moralische Führung

So nennt der niederländische Rechnungshof die „Führung durch Beispiel“ als mögliche Form der moralischen Führung durch die Verwaltung. Das folgende, vom portugiesischen Rechnungshof angeführte Beispiel erläutert die Grundsätze der Good Governance, die der portugiesische Staat als Leitlinien für staatseigene Unternehmen formuliert hat.

Portugal: Die Grundsätze von Good Governance für öffentliche Unternehmen

Portugal definiert die Grundsätze der Good Governance sowohl hinsichtlich ihrer Relevanz für den Staat als Anteilseigner und Stakeholder als auch hinsichtlich ihrer Anwendung auf staatliche Unternehmen. Die staatlichen Unternehmen müssen:

- Nachhaltigkeitskonzepte im wirtschaftlichen, sozialen und Umweltbereich erarbeiten, dabei ihre Ziele formulieren und die entsprechenden Instrumente der Planung, Umsetzung und Kontrolle im Einzelnen beschreiben.
- nach Analyse des Ist-Zustands Gleichstellungspläne vorlegen, um die tatsächliche Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Männern und Frauen umzusetzen, jede Diskriminierung auszuschalten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.
- ihre Bediensteten respektvoll behandeln sowie deren berufliche Weiterqualifizierung fördern.
- einen Pflichten- und Verhaltenskodex mit hohen Standards haben oder einen solchen einführen und alle Mitarbeiter, Kunden, Lieferanten und die Öffentlichkeit darüber unterrichten.
- die Rotation und Begrenzung bei Aufsichtsratsposten fördern.

Außerdem:

- sollten Vorstandsmitglieder nicht bei Entscheidungen mitwirken, wenn die Gefahr einer Interessenkollision besteht. Dies gilt insbesondere für die Genehmigung ihrer Aufwendungen.

4. Nicht-regulative Änderungen und Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft

Selbstverständlich ist beides gleichzeitig möglich, d. h. die Vornahme von Änderungen des Instrumentariums und die Konzentration auf Veränderungen in den Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Eine Mischung von Flexibilität und Kontrolle ist ein realistischer Ansatz.

Malta

Für den kleinen, vom Tourismus geprägten Inselstaat Malta besteht ein erhebliches Risiko negativer Folgen aufgrund globaler Herausforderungen und der Wirtschaftskrise. (...)

Außerdem hat Malta die Auswirkungen neu auftretender Probleme wie Menschenschmuggel zu bewältigen.

Zur Bewältigung dieser Risiken nutzt Malta die Änderung des Instrumentariums (d. h. rechtlicher und institutioneller Rahmen) als auch der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft (d. h. Bildung und Einbindung der Bürger).

Schweden: Pflichten- und Verhaltenskodizes

Aus den oben angestellten Überlegungen ergibt sich für die schwedische Verwaltung eine große Herausforderung. Einerseits regelt der Staat zwar die Verfahren und Leistungen der öffentlichen Verwaltung mittels klarer Weisungen und gesetzlicher Vorschriften, legt aber wenig Gewicht auf Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle. Andererseits herrscht in der schwedischen Gesellschaft einschließlich der öffentlichen Verwaltung ein allgemeiner Trend in Richtung einer internationalen Orientierung, größerer Flexibilität, einer größeren Zahl von Akteuren, elastischen und grenzüberschreitenden Richtlinien, netzwerkorientierten Vereinbarungen usw. Dies stellt heute hohe Anforderungen an die Verwaltung. Gefragt sind dabei nicht nur Kenntnisse über das Arbeitsumfeld, sondern auch eine gute Bildung, ein Grundkonsens über gemeinsame Werte sowie Pflichten- und Verhaltensregeln im Rahmen der institutionellen Voraussetzungen.

Beispiele für die Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel im Sinne der vier oben beschriebenen Tendenzen finden sich in allen 19 Länderpapieren. Dies zeigt, dass die im Tagesgeschäft auftretenden Herausforderungen zu Änderungen im Verwaltungshandeln und zu einer Bewegung in Richtung einer offeneren Gesellschaft führen.

Fragen und Problemstellungen

Abschnitt 2 beschreibt die in den Länderpapieren festgestellten Haupttrends in Richtung einer offenen, flexiblen Form des Staats- und Verwaltungshandelns. Der vorliegende Abschnitt beschreibt die Problemstellungen, die Staaten in allen Teilen der Welt künftig bewältigen müssen.

Abwägung zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität

Bei weitem das größte Problem ist der Gegensatz zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität. „Rechtssicherheit ist ein hohes Gut“, stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle fest. Der deutsche Bundesrechnungshof schreibt, *dass die Infragestellung bestehender Gesetze weder für die Verwaltung noch für den BRH in Betracht kommt*. Manchmal kann jedoch eine zu enge Auslegung gesetzlicher Vorschriften zu Systemzusammenbrüchen führen. Viele andere Staaten betonen die vorrangige Bedeutung der Rechtssicherheit.

Staaten können jedoch nicht ihre Augen vor der Notwendigkeit verschließen, auf den Wandel zu reagieren. Förmliche Gesetzgebungsverfahren sind u. U. zu schwerfällig, um mit dem raschen Wandel Schritt zu halten. Es stellt sich daher die Frage inwieweit eine Anpassung an raschen Wandel ohne Aufgabe der Rechtssicherheit möglich ist.

A. Rahmengesetze vs. ins Einzelne gehende Gesetze

In vier Länderberichten werden Rahmengesetze erwähnt und die Notwendigkeit, bei ihrer Auslegung einen großen Spielraum zu gewähren. Solche Gesetze sind nachhaltig, weil nicht jede Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse eine Gesetzesänderung nach sich zieht. Sie ermöglichen es den Staaten, bestimmte Entscheidungen der Zivilgesellschaft, Institutionen, kommunalen Gebietskörperschaften usw. zu überlassen. Andererseits sind detaillierte Gesetze für die nationale Rechenschaftslegung von großer Bedeutung und gewährleisten besser als Rahmengesetze die demokratische Kontrolle. Wie ist dieser Widerspruch zu lösen? Wie weit können Staaten beim Erlass von Rahmengesetzen gehen?

B. Befristete Gesetze (zu Zwecken des Krisenmanagements) vs. unbefristete Gesetze

Beispielsweise sind Gesetze zur Terrorismusbekämpfung, mit denen der Datenschutz für die Bürger eingeschränkt wird, dauerhaft gültig, während das Problem (d. h. die wahrgenommene terroristische Bedrohung) im Allgemeinen nur zeitweilig auftritt. Ist das richtig?

Dezentralisierung vs. Zentralisierung

Es kann zur Lösung einzelner nationaler Probleme nützlich sein, bestimmte Zuständigkeiten an kommunale oder regionale Behörden zu übertragen. Diese können vor Ort auf bestimmte Veränderungen und Ereignisse schneller und wirksamer reagieren. Die Dezentralisierung erfordert eine nationale Rahmengesetzgebung, d. h. vor Ort getroffene Entscheidungen müssen sich im Rahmen des nationalen Rechts halten, aber die kommunalen Gebietskörperschaften können innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches durch programmorientiertes Handeln eigene politische Vorgaben umsetzen, wie dies in Spanien der Fall ist. Das führt uns zu dem unter A. erläuterten Widerspruch zwischen Rahmengesetz und Kasuistik zurück. Andererseits haben die kommunalen Gebietskörperschaften oft ihre eigenen Parlamente, Wahlen usw., so dass sich das Problem der Gleichbehandlung innerhalb des Gesamtstaates stellt.

Schnelle Reaktion vs. Partizipation/Demokratie

Plötzliche Veränderungen und Ereignisse erfordern schnelle Reaktionen des Staates. Die Finanzkrise ist das beste aktuelle Beispiel, da die Staaten äußerst rasch reagieren müssen, um noch größeren finanziellen und wirtschaftlichen Schaden zu vermeiden. Andererseits können schnelle Reaktionen eine Bedrohung demokratischer Werte und Normen darstellen, worauf die Ukraine bereits hingewiesen hat. Verwaltungshandeln unter Verstoß gegen geltendes Recht könnte zu Fehlentscheidungen führen. Ein Fehlen demokratischer Kontrolle erhöht das Risiko der Korruption und des Populismus.

Die Länderpapiere beschreiben folgende Lösungsansätze:

- Partizipation der Zivilgesellschaft: keine langen juristischen Verfahren, eine Garantie für demokratische Kontrolle und Entscheidungsfindung
- Unterscheidung zwischen langfristiger Strategie und kurzfristiger Bürokratie. Die langfristige Perspektive ist die Domäne der Politik, während die kurzfristige

Umsetzung von Vorgaben Domäne der Verwaltung ist. Aus diesem Grund müssen Beamte für neue Aufgaben des Verwaltungsmanagements und Politiker für das Treffen strategischer Entscheidungen geschult werden.

- Erlass von Verwaltungsvorschriften anstatt Gesetzen. Verwaltungsvorschriften können leichter erlassen werden als Gesetze und sind praxisbezogener.

Förmliche Verfahrensregeln vs. Effizienz

Die zunehmende Komplexität von Sachzusammenhängen spiegelt sich in immer aufwendigeren Verfahren wider. Ein Beispiel dafür sind die EU-Verordnungen über das öffentliche Beschaffungswesen. Verfahrensregelungen sind u. a. wichtig für die Gewährleistung der Sorgfalt, den Schutz der öffentlichen Hand gegen Entschädigungsansprüche, für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen Ländern und Unternehmen. Allerdings können förmliche Verfahrensregeln auch ineffizient sein. So führte in Island eine sehr enge Auslegung der gesetzlichen Vorschriften durch die Aufsichts- und Regulierungsbehörden zum Zusammenbruch des Bankensystems. Erst mit Ausbruch der Finanzkrise war es möglich, auf die anstehenden Aufgaben flexibler und dynamischer zu reagieren.

Einige Länder können Regeln und Verfahren wenn nötig vereinfachen. Beispiel für ein vereinfachtes Verfahren ist die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für Kontakte zwischen Behörden und Unternehmen.

Sind alle diese Maßnahmen die Lösung für diesen Zielkonflikt oder gibt es Alternativen dazu? Wie können ORKB die umgesetzten Lösungen prüfen? Hierbei handelt es sich um wesentliche Fragen und Problemstellungen, die den raschen Wandel des Umfelds, in dem die Finanzkontrolle tätig ist, verdeutlichen. Bei den Vorbereitungen für den Kongress sollten ORKB Überlegungen zur Position ihres Landes und ihres Rechnungshofes anstellen.

Zielkonflikte für ORKB: Überleitung zu Thema 1B

Die Beratungen über die Themen 1A und 1B (d. h. die Rolle der ORKB bei der Rechenschaftslegung und die Verantwortlichkeiten der öffentlichen Verwaltung) während des Kongresses sollen in gemeinsame Schlussfolgerungen und Empfehlungen münden. Nachstehend sind einige Problemstellungen angeführt, die für beide Sitzungen interessant sind. Diese „Brückenfragen“ eignen sich als Ausgangspunkt für die Diskussion.

Einleitung

Wie bereits festgestellt wurde, besteht eine der bedeutendsten Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in der Anpassung an und der Reaktion auf rasche gesellschaftliche Veränderungen. Die meisten, wenn auch nicht alle ORKB, nehmen in ihren Länderpapieren Bezug auf eine Schwerpunktverschiebung beim Verwaltungshandeln weg von den internen Strukturen und Kontrollmechanismen (Modell der internen Prozesse) hin zu einem offeneren und flexibleren System.

Die meisten öffentlichen Stellen sind derzeit unterwegs zu diesem Ziel, jedoch auf verschiedenen Wegen. Diese Veränderungen und die Art ihrer Bewältigung durch öffentliche Stellen werfen konkrete Fragen für ORKB auf. Die drei Hauptfragen, die in Bezug auf Thema 1B beraten werden könnten, sind folgende:

Auf welcher Grundlage kann eine ORKB bei einem flexiblen System Feststellungen treffen?

In einem flexibleren und stärker nach außen orientierten System im Sinne der obigen Einteilung in Modelle, fehlt es nicht an Regeln und Verfahrensvorschriften. Ganz im Gegenteil bilden diese einen Rahmen, in dem kein Spielraum für Auslegungen besteht. Hier ist der Grundsatz, auf dem die Regel beruht, wichtiger als ihre buchstabengetreue Einhaltung. Da sich aber die Prüfungstätigkeit auf Regeln und Verfahrensvorschriften stützt, stellt sich die Frage, wie ORKB diese Aufgabe bewältigen können. Reicht es zum Beispiel aus, Ziel und Zweck einer Vorschrift statt ihren genauen Wortlaut zu betrachten?

Hieraus ergibt sich die nächste Frage, nämlich wie die Rechenschaftspflicht öffentlicher Stellen in einem flexiblen System auszugestalten ist. Genügt ein Verfahren, wonach

öffentliche Stellen die Regeln entweder einhalten oder deren Nichteinhaltung begründen müssen? Bildet diese Vorgehensweise eine verlässliche Grundlage für die prüferische Beurteilung von Sachverhalten?

Wie können die ORKB einen Mittelweg zwischen den Kriterien Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit finden?

Bei einem offeneren System verschiebt sich das Schwergewicht von einer strikten Befolgung der gesetzlichen Vorschriften hin zur Erarbeitung der wirksamsten und wirtschaftlichsten Lösung. Wenn sich öffentliche Stellen aus der Zwangsjacke der Regulierung befreien und aufgrund von Rahmengesetzen größere Entscheidungsspielräume haben, wie können dann ORKB weiterhin gesetzliche Aufgaben wie die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit erfüllen?

Wie kann die Zivilgesellschaft in die Arbeit der ORKB eingebunden werden?

In einem offenen und flexiblen Regierungssystem ist die Zivilgesellschaft stärker in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Die Bürger wollen wissen, wie und von wem Entscheidungen getroffen werden. Beamte und Politiker müssen die Zivilgesellschaft und deren Bedürfnisse berücksichtigen. Für die Rechnungshöfe ergibt sich die Frage, ob sie zwecks Stärkung des öffentlichen Bewusstseins für das Verwaltungshandeln auch die Zivilgesellschaft mehr in ihre Arbeit einbinden sollen. Sollte die Zivilgesellschaft routinemäßig in ihre Wirtschaftlichkeitsprüfungen eingebunden sein?