

ex-post Prüfung vs. ex-ante Beratung. Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken?!

Uwe Bekemann

1. Problemstellung

Ist der Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken zu verstehen? Konsequenz des Wandels ist laut dem Thema, unter dem dieser Vortrag steht, die Stärkung der ex-ante Beratung als Teilaufgabe der Rechnungsprüfungsämter neben der ex-post Prüfung.

Die Fragestellung, die zugleich auch als Feststellung formuliert worden und damit gegebenenfalls sogar als Auftrag zu verstehen ist, vermittelt einen deutlichen Grad an Absolutheit. Um der Thematik näher treten zu können, ist die Auflösung dieser gleichzeitig komplexen Frage und Aussage in mehrere Teilaspekte hilfreich.

Gibt es einen Wandel der Rechnungsprüfungsämter oder ist ein solcher erforderlich? Ist ein solcher eventueller Wandel (auch) eine Reaktion auf neue Korruptionsrisiken? Auf welche neuen Korruptionsrisiken könnte der Wandel geantwortet haben?

Was können die ex-post Prüfung und die ex-ante Beratung jeweils zur Erfüllung der Aufgabe „Rechnungsprüfung“ beitragen? Welche Potenziale eröffnen sie und welchen Grenzen unterliegen sie? Inwieweit können sie neuen Korruptionsrisiken entgegen wirken?

2. ex-post Prüfung und ex-ante Beratung - Kennzeichen und Merkmale

Bevor den aufgeworfenen Fragen nachgegangen werden kann, ist zunächst zu klären, was unter ex-post Prüfung und ex-ante Beratung zu verstehen ist und wie sich beide Maßnahmen der Rechnungsprüfung voneinander abgrenzen.

Bei der ex-post Prüfung liegen bereits Verwaltungsergebnisse vor, denen das Interesse des Rechnungsprüfungsamtes gewidmet wird.¹ Diese Ergebnisse werden einem Soll-Ist-Vergleich unterzogen. Das Rechnungsprüfungsamt bestimmt das Verfahren, trifft die Entscheidungen in zeitlicher Hinsicht und setzt die Prüfungsziele fest.² Im Ergebnis werden Einschätzungen und Urteile zu abgeschlossenen (Teil-) Sachverhalten abgegeben. Demgegenüber richtet sich das Augenmerk der ex-ante Beratung immer auf die Bestimmung des Solls für die Zukunft. Dies gilt auch für die Sonderform der gutachterlichen Stellungnahmen. Im Zuge einer ex-post Prüfung ist die Rechnungsprüfung gehalten, konstruktive Vorschläge für das zukünftige Verwaltungshandeln zu unterbreiten, sofern die Prüfungsmaterie Gestaltungsspielräume eröffnet. Diese Vorschläge sind jedoch nicht mit ex-ante Beratungshandlungen zu verwechseln.³

¹ Damit werden auch so genannte begleitende Prüfungen erfasst, in denen zumindest Teilergebnisse Prüfungsmaterie werden.

² Sofern es sich nicht um dem Amt auferlegte Pflichtprüfungen handelt, gehen die Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes noch weiter. So liegt dann u.a. schon die Entscheidung über das Ob der Prüfung und umfassend über die Prüfungsgegenstände in der Befugnis des Amtes.

³ Die zeitgemäße ex-post Prüfung zeigt nicht nur Mängel und Fehler auf, sondern erlangt im Falle deren Erkennens ihre eigene Effektivität dadurch, dass das Verwaltungshandeln verbessert wird, wozu sie das eigene Wissen und die eigenen Vorstellungen einbringt [so auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 2000, „Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung“ Bericht 9/2002, Seite 15, Ziffer 2.3.1].

Teilweise wird als Abgrenzungskriterium auch die Bitte um Beratung angeführt, die der Prüfung unterliegende Stellen an das Rechnungsprüfungsamt richten können.⁴ Da jedoch auch ex-post Prüfungen erbeten werden können,⁵ erscheint dieses Kriterium zur Abgrenzung nicht geeignet zu sein.

3. Wandel der Rechnungsprüfungsämter

3.1 Bemerkungen zum Status Quo

Die Antwort auf die Frage, ob es einen Wandel der Rechnungsprüfung bereits gibt, hängt natürlich von den jeweiligen Verhältnissen vor Ort ab. Um einen generellen Wandel der Rechnungsprüfungsämter feststellen zu können, müsste eine Erhebung stattfinden, die es aber mit Anspruch auf Vollständigkeit nicht gibt. Auf der Basis der veröffentlichten Meinung und - sofern man vielfältige persönliche Kontakte hierzu nutzen kann - der Schilderungen der jeweils eigenen Arbeitssituation von Rechnungsprüferinnen und -prüfern, kann man heute mit Fug und Recht behaupten, dass ein Wandel eingetreten ist, der zumindest die Rechnungsprüfungsämter der großen und mittelgroßen Städte sowie der Landkreise erfasst hat. Worin dieser Wandel besteht und in welchen Aufgabenbereichen er sich zeigt, bleibt in der Folge zu betrachten.

⁴ So auch die KGSt im angegebenen Bericht, Seite 14, Ziffer 2.3.

⁵ Und in der Praxis gelegentlich auch tatsächlich erbeten werden.

3.1.1 Auslöser des Wandels

Früher war es nicht selten, dass sich die Rechnungsprüfung damit begnügte, Prüfungen mit einer Beanstandung abzuschließen, die folgendem Beispiel ähnlich war: „Die Verwaltung hat im Jahre X von den Lieferanten eingeräumte Skontoabzüge in Höhe von 160 DM nicht genutzt, was hiermit beanstandet wird“. Von der so angesprochenen Verwaltung konnte erwidert werden: „Eingeräumte Skontoabzüge werden in Zukunft genutzt“. Dass die Prüfung nicht viel gebracht hat, konnte auch schon daran abgelesen werden, dass die Beanstandung im Rahmen einer irgendwann folgenden Prüfung lautete: „Erneut musste beanstandet werden, dass die Verwaltung eingeräumte Skontoabzüge nicht immer genutzt hat, was zur Feststellung eines Schadens in Höhe von 120 DM geführt hat“.

Die Erkenntnis, dass derartige Ergebnisse der Prüfung nicht befriedigen und den Ressourceneinsatz nicht rechtfertigen konnten, führte zu einer Neuorientierung und zu dem hier behandelten Wandel.

3.1.2 Kennzeichen des Wandels

Kennzeichnend für den eingetretenen Wandel ist vor allem die Leistungs- und Wirkungserwartung sowie die Wirtschaftlichkeitserwartung, der die Rechnungsprüfung unterzogen wird und der sie sich auch selbst stellt. Heute steht die Rechnungsprüfung unter dem Anspruch effektiv und effizient zu sein. Dieser Anspruch stellt sich genauso an die Prüfbereiche. Die Prüfung ist effektiv, wenn sie eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung in den prüfungsrelevanten Bereichen feststellt oder zu einer solchen führt oder beiträgt; sie ist effizient, wenn die jeweiligen Prüfungsziele möglichst Ressourcen schonend erreicht werden.

In der Konsequenz hat das Streben nach mehr Effektivität und Effizienz zu bedeutenden Änderungen der ex-post Prüfung geführt (von der Prüfungsplanung bis hin zur Präsentation der Ergebnisse und zum Ausräumungsverfahren); in einer weiteren Konsequenz kam es quasi zur Neuentdeckung der ex-ante Beratung als Aufgabe und Möglichkeit der Rechnungsprüfung.

Moderne Rechnungsprüfung zeichnet sich heute auch dadurch aus, dass sie - vom Auftreten eines eine Prüfung erfordernden bestimmten Sachverhalts losgelöst - alle Prüffelder global zu identifizieren und den Bedarf auf Maßnahmen der Rechnungsprüfung abzuschätzen vermag. In Abhängigkeit von den erkannten Prioritäten, von den jeweils gesetzten Schwerpunkten, den grundsätzlich zur Verfügung stehenden alternativen Handlungsmethoden und der jeweiligen Ressourcenbindung wird die Maßnahme der Rechnungsprüfung geplant und durchgeführt.

Zur Korruptionsbekämpfung sind ex-post Prüfungen wie ex-ante Beratungen Maßnahmen, mit denen grundsätzlich eine effektive Rechnungsprüfung erreicht werden kann. Das verfolgte Ziel ist die jeweils maßgebliche Einflussgröße bei der Auswahl der Maßnahme, die Aussicht auf den Grad der Zielerreichung eine Messgröße.

Kennzeichen des Wandels der Rechnungsprüfung ist hier auch der Stellenwert der ex-ante Beratung, der sich weite Betätigungs- und Wirkfelder eröffnen.

3.1.3 Korruptionsbekämpfung: sachliche Lokalisierung des Wandels

Ein Wandel der Rechnungsprüfung ist im Aufgabenfeld der Korruptionsbekämpfung nicht mit genereller Geltung zu konstatieren. Somit bedarf es einer Einschränkung der Aussage, dass die Rechnungsprüfungsämter einen Wandel hinter sich haben, um Ungenauigkeiten und darauf basierende falsche Eindrücke zu

vermeiden. Um den Wandel sachlich zu lokalisieren, muss man sich die Aufgabenfelder und -aufgaben der Rechnungsprüfung genauer ansehen.

Die weitere Erörterung soll im Folgenden beispielhaft anhand der Regelungen für die kommunale Rechnungsprüfung in NRW und dem Thema dieses Beitrags entsprechend auf die Sicht der Korruptionsbekämpfung konzentriert geschehen. Dabei wird das Ende des Betrachtungszeitraumes auf den 31.12.2004⁶ gesetzt. Die für NRW getroffenen Aussagen sind im Wesentlichen auf andere Bundesländer übertragbar.⁷

Eine an den gesetzlich beschriebenen Aufgaben⁸ orientierte globale Betrachtung verdeutlicht: Den Aufgabenfeldern der

⁶ Mit Wirkung vom 01.01.2005 wurde durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) vom 16.11.2004, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 41 vom 24.11.2004, eine Neuregelung auch der örtlichen Rechnungsprüfung vorgenommen. Diese aber bleibt in der weiteren Betrachtung außen vor. Mit dem Gesetz wurde auch der Begriff des Rechnungsprüfungsamtes aufgegeben; dieser wird jedoch u.a. mit Hinweis auf den Betrachtungszeitraum im vorliegenden Beitrag weiter verwendet.

⁷ Die Regelungen über die Aufgaben der örtlichen kommunalen Rechnungsprüfung sind in den Kommunalverfassungen der einzelnen Bundesländer weitgehend gleich. Die bestehenden geringen Unterschiede sind im Sinne des vorliegenden Beitrags unerheblich. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg mit ihren Rechnungshöfen werden von der vorstehenden Aussage nicht erfasst.

⁸ Zu den durch die GO NRW gesetzlich übertragenen Aufgaben zählen u.a.

- die Prüfung der Rechnung,
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
- die dauernde Überwachung der Gemeindegasse und ihrer Sondervermögen sowie Kassenprüfungen,
- bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung,
- die Prüfung von Vergaben.

Rechnungsprüfung kommt im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung eine unterschiedliche Relevanz zu.⁹ Eine ex-ante Beratung kann nicht in allen Prüffeldern als Maßnahme der Rechnungsprüfung in Betracht kommen.

Ein Vergleich der aktuellen Regelungen mit der etliche Jahre alten Vorgängerregelung zeigt, dass sich keine inhaltlichen Änderungen ergeben haben. Demnach geht ein Wandel der Rechnungsprüfung auf innere Entwicklungen zurück. Dieser muss auf geänderten Prüfungsansätzen und -standards basieren.

Der bereits bestätigte Wandel der Rechnungsprüfungsämter im kommunalen Bereich basiert darauf, dass man vor Ort den eigenen Bedarf an Wandel erkannt hat. Prüfungsmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sind auf kommunaler Ebene als notwendig erachtet worden. Wo die Korruptionsbekämpfung ausdrücklich eine eigene Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes geworden ist, wurde diese vom Rat initiativ übertragen.

An dieser Einschätzung ändert auch nichts, dass der nordrhein-westfälische Landtag am 15. Dezember 2004 das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG NRW)¹⁰

Zu den Aufgaben, die von der Gemeindeordnung ausdrücklich als vom Rat übertragbar genannt werden, zählen beispielsweise

- die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
- die Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
- die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
- die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen.

⁹ So ist beispielsweise die Prüfung von Vergaben aus der Sicht der Antikorruption ein besonders wichtiges Betätigungsfeld für die Rechnungsprüfung, während die Prüfung der Programme bei Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft allein unter diesem engen Ansatz eine nachgeordnete Priorität hat.

¹⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) vom 16. Dezember 2004

verabschiedet hat, welches am 01. März 2005 in Kraft getreten ist und auch die Rechnungsprüfung in die Korruptionsbekämpfung mit einbezieht.

Am Beispiel der Stadt Bielefeld bestätigt sich sowohl allgemein der Wandel der Rechnungsprüfung als auch deren Annahme der Korruptionsbekämpfung als eigenständige Aufgabe der Rechnungsprüfung aufgrund kommunaler Initiative (wobei die dem Wandel unterliegenden Bereiche weiterhin zu lokalisieren bleiben). Dem städtischen Rechnungsprüfungsamt sind auf Ratsbeschluss und ohne entsprechende gesetzliche Nennung der Aufgaben folgende übertragen worden:

- (1) die gutachtliche Stellungnahme zu allen wesentlichen organisatorischen Maßnahmen,
- (2) die Mitwirkung bei der Einführung und Gestaltung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumente,
- (3) die Mitwirkung bei der Aufklärung von Fehlbeständen am Vermögen der Stadt,
- (4) die Prüfung von Bauausführungen und Bauabrechnungen,
- (5) die Prüfung der Verwendung von öffentlichen Mitteln aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmungen bzw. vertraglicher Vereinbarungen,
- (6) die Aufgaben einer zentralen Antikorruptionsstelle.

Die Aufgaben unter den Ziffern 1, 2 und 6 sind ganz bzw. überwiegend solche einer ex-ante Beratung. Die unter 6. genannte Aufgabe dient vollständig der Begegnung von Korruptionsrisiken, die beiden erstgenannten können nur umfassend wahrgenommen werden, wenn standardmäßig auch jeweils die Korruptionsprävention thematisiert wird.

(veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 1 vom 4. Januar 2005).

Die Aufgabe unter Ziffer 4 dient in ganz erheblichem Maße der Korruptionsbekämpfung; für eine ex-ante Beratung besteht wenig Raum.¹¹

3.1.4 Resümee

Ein Wandel der Rechnungsprüfungsämter ist - zumindest als etablierter Trend – eingetreten. Dies lässt sich bspw. an der verstärkt wahrgenommenen ex-ante Beratung als Maßnahme der Rechnungsprüfung zeigen. Des Weiteren ist insofern ein Wandel eingetreten, als sich nun auch die ex-post Prüfung unter Effektivitäts- und Effizienzaspekten neu ausgerichtet hat. Wirksame Rechnungsprüfung nutzt grundsätzlich gleichberechtigt die Maßnahmen ex-ante Beratung und ex-post Prüfung und macht die jeweilige Wahl vom gesetzten Ziel abhängig.

Ex-post Prüfung und ex-ante Beratung sind somit zwei wichtige Standbeine der Rechnungsprüfung, die einen Platz nebeneinander haben und hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung beide unverzichtbar sind.¹²

Nicht alle Aufgabenbereiche der Rechnungsprüfung stehen der ex-ante Beratung gleichermaßen offen. Wo ex-ante Beratung keinen Raum hat, zeigt sich der Wandel ausschließlich in der Qualifizierung der ex-post Prüfung. In klassischen Bereichen der ex-post Prüfung erreicht die Rechnungsprüfung, sofern auch der ex-ante Beratung Raum eröffnet ist, die größte Wirkung, wenn sie grundsätzlich auf

¹¹ Maßnahmen der begleitenden Prüfung sind möglich und angebracht, bleiben an dieser Stelle jedoch unbetrachtet. Auf Zusammenhänge mit der Aufgabe „Prüfung der Vergaben“ wird verwiesen.

¹² Die Diskussion zum Thema vermittelte in der Vergangenheit nicht selten den Eindruck, dass Verfechter einer Qualifizierung der ex-ante Beratung zugleich die ex-post Prüfung als althergebracht und unmodern einschätzten, deren Nutzen im Vergleich zur ex-ante Beratung geringer schätzten.

beide Maßnahmen setzt. Unterlässt sie dies, so untergräbt sie die eigene Effektivität.¹³

Der eingetretene Paradigmenwechsel sowohl in Zusammenhang mit der ex-ante Beratung als auch der ex-post Prüfung ist in mancherlei Hinsicht mit dem Wort „Wandel“ vielleicht sogar zu harmlos umschrieben. Beachtet man die lange Tradition der Rechnungsprüfung und deren herkömmliche Sichtweisen und Verhaltensparameter, so hat die Veränderung teilweise schon etwas Revolutionäres an sich.

3.2 Erforderlichkeit des Wandels, Potenziale und Grenzen alternativer Maßnahmen

Der - zumindest mit einem etablierten Trend - festgestellte Wandel der Rechnungsprüfungsämter war erforderlich, um die Effektivität und Effizienz der Rechnungsprüfung zu steigern. In einigen Aufgabenbereichen zeigte sich der Wandel insbesondere auch in einer Verstärkung der Ausrichtung auf die ex-ante Beratung. Dies war nicht zuletzt auch hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung erforderlich, um die Prävention zu qualifizieren. Dieser Bereich wurde und wird von der ex-post Prüfung nicht ausreichend und auch im Verfahren nicht ausreichend früh abgedeckt.

¹³ Dies wird am Beispiel der Prüfung der Vergaben besonders deutlich. Neben der unverzichtbaren ex-post Prüfung ist eine ex-ante Beratung nicht nur möglich, sondern zwingend erforderlich. Beispielsweise erreicht die Rechnungsprüfung hierdurch zur Frage, wie eine Leistungsbeschreibung auszusehen hat, frühzeitig und umfassend eine Umsetzung durch die der Prüfung unterliegenden Stellen. Die ex-post Prüfung würde erst nachträglich ansetzen können; zudem würden erfahrungsgemäß eher die Aspekte thematisiert, zu denen im Einzelfall Mängel festzustellen waren, und Empfänger der Ausführungen des Rechnungsprüfungsamtes wäre ebenso erfahrungsgemäß nur diejenige Stelle, von der die zur Prüfungsbeanstandung führende Vergabe bearbeitet wurde.

3.2.1 Potenziale und Grenzen der ex-ante Beratung

Durch die ex-ante Beratung trägt die Rechnungsprüfung dazu bei, dass im Vorfeld der Verwirklichung von Sachverhalten¹⁴ die Aspekte und Maßgaben berücksichtigt und möglichst umgesetzt werden, denen sich die Rechnungsprüfung im Rahmen der eigenen Aufgabenstellung zu widmen hat. Die vom Prüfbereich unabhängige Betrachtung durch die Rechnungsprüfung sichert die neutrale, ganzheitliche und umfassende Bewertung und dient damit der sachgerechten, insbesondere rechtmäßigen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Entscheidung. Wird dieser Vorgang von den Folgen für das Gemeinwesen gelöst und allein auf die Legitimation der Rechnungsprüfung abgestellt, so kann die ex-ante Beratungsfunktion auch als Vorwegnahme der ex-ante Prüfung gesehen werden.¹⁵

Grundsätzlich treffen eben diese Potenziale der ex-ante Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt auch auf die Tätigkeit der Korruptionsprävention zu. Gerade in diesem Aufgabenfeld aber kommt es der Rechnungsprüfung zugute, dass sie einen Gesamtüberblick über die Verwaltung hat, der einerseits den einzelnen Dienststellen natürlicherweise oft fehlt und andererseits auch in anderen Bereichen mit Querschnittsaufgaben nicht immer bzw. nicht hinsichtlich der Korruptionsprävention vorhanden ist. Als Erkenntnisquelle und somit als Basis einer ex-ante Beratung kann zudem auf Prüfungserkenntnisse gesetzt werden, die in anderen Verfahren und auch in verschiedenen Bereichen der Verwaltung gewonnen worden sind.

Dem gegenüber dürfen aber auch die Grenzen nicht vernachlässigt werden, die einer ex-ante Beratung durch das

¹⁴ Hierbei kann es sich sowohl um große und komplexe Sachverhalte wie um Einzelfragen handeln.

¹⁵ So wohl auch die KGSt a.a.O., Seite 15, Ziffer 2.3.2.

Rechnungsprüfungsamt gesetzt sind.¹⁶ Unabdingbare Voraussetzung für eine neutrale ex-post Prüfung durch die Rechnungsprüfung ist, dass sie nicht bereits durch eine ex-ante Tätigkeit in eine Entscheidungsverantwortung getreten ist. Eine ex-ante Beratung, die zu einer Verwischung der strikten Funktions- und Aufgabentrennung zwischen dem Verwaltungshandeln und der Rechnungsprüfung führen würde, ist weder kommunalverfassungsrechtlich zulässig noch mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Prüfung vereinbar; wenn die Rechnungsprüfung ex-post prüfen würde, was sie selbst ex-ante in der Form der „Beratung“ entschieden hat, wäre keine neutrale und objektive Rechnungsprüfung im Wortsinn mehr gegeben.

Die beschriebene Grenze der ex-ante Beratung allgemein gilt auch für die Korruptionsprävention. Diese ist eine Verwaltungsaufgabe wie jede andere, einerseits eine solche in der Eigenverantwortung jeder Dienststelle, andererseits aber auch eine Aufgabe der Gesamtverwaltung. Die Entscheidungen zur Prävention sind von diesen zu treffen, wobei die Rechnungsprüfung so weit allgemein beraten darf, dass sie nicht in die Nähe einer Gestaltung der Verhältnisse kommt, um späteren ex-post Prüfungen nicht den Raum zu nehmen.

Hinsichtlich der Korruptionsprävention könnten Einschränkungen der Möglichkeiten für neutrale und objektive ex-post Prüfungen sogar zum Auftreten von Präventionslücken führen und den Sinn einer Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt in das Gegenteil verkehren.

¹⁶ An dieser Stelle sollen nur Rechts- und Zweckmäßigkeitsaspekte angesprochen werden. Faktische Grenzen wie nicht ausreichende und nicht in einem angemessenen Zeitraum erwerbbar Fachkenntnisse im Einzelfall, unzureichende Prüfungsrechte oder ein Mangel an Ressourcen setzen der Beratungstätigkeit durch das Rechnungsprüfungsamt zwar ebenfalls Grenzen, bleiben aber wegen des theoretischen Ansatzes außen vor.

3.2.2 Potenziale und Grenzen der ex-post Prüfung

Die ex-post Prüfung im Rahmen der Korruptionsbekämpfung verfolgt einerseits den allgemein mit ihr verbundenen Zweck, durch die Prüfung abgeschlossener Vorgänge das korrekte (Verwaltungs-) Handeln festzustellen sowie aus den Erkenntnissen Entscheidungshinweise für die Zukunft abzuleiten. Indem die Rechnungsprüfung neutral und objektiv, somit losgelöst von im Prüfbereich eventuell gesehenen Entscheidungsbeschränkungen oder -zwängen eine Bewertung der getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vornimmt, verschafft sie dieser als eigenständige Aufgabe im Prüfbereich Geltung und wirkt einer Überlagerung der Entscheidungen zur Korruptionsprävention durch fremde Gesichtspunkte entgegen.

Andererseits folgt die ex-post Prüfung im Rahmen der Rechnungsprüfung zum Teil Ansätzen, denen auch die Repression¹⁷ im Rahmen der Strafverfolgung unterliegt. Die Repression erzeugt den notwendigen Druck, um ethisches und moralisches Verhalten zu unterstützen. Die Feststellung negativer Prüfergebnisse in Folge einer ex-post Prüfung sowie das damit einhergehende Drohen einer Prüfungsbeanstandung, die folgenreiche dienst- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen mit sich ziehen kann, erzeugt ebenfalls Druck auf die der Prüfung unterliegenden Stellen und handelnden Personen. Damit kommt auch der ex-post Prüfung eine wichtige Funktion zu, regelkonformes Verhalten und Entscheiden zu unterstützen. Hiermit ist eine Präventivwirkung verbunden, die sich aber in diesem Zusammenhang dahingehend verkürzt, dass dem Rechnungsprüfungsamt kein Raum für Beanstandungen gegeben werden soll.

¹⁷ Ausgehend vom lateinischen Stammwort „reprimere“ wird der Begriff der Repression mit der Bedeutung „Hemmung, Zurückdrängung“ verwendet.

Umfassende Prüfungsrechte wirken dem Entstehen kontrollfreier Räume entgegen. Indem das Rechnungsprüfungsamt innerhalb des ihm übertragenen Aufgabengebietes ex-post in grundsätzlich alle Verwaltungsbereiche Einblick nehmen kann, um eine neutrale Prüfung, eine wirksame Kontrolle durchzuführen, werden kontrollfreie Räume vermieden, was eine Präventivwirkung entfaltet.

Allerdings heißt ex-post eben auch schon dem Wortsinn nach, dass zunächst mit Hilfe der Prüfung ein nicht umfassend wünschenswerter Zustand angeprangert wird. Dies bedeutet gleichzeitig, dass bis zu diesem Zeitpunkt dieser nicht wünschenswerte Zustand Bestand hat. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung führt die ex-post Prüfung in diesem Fall einerseits zum Erfolg des Erkennens von Präventionslücken oder gar zu dolosen Einzelfällen, die andererseits aber zuvor nicht verhindert worden sind.

3.2.3 Vergleichende Betrachtung und Resümee

Das Verhältnis zwischen ex-ante Beratung vs. ex-post Prüfung kann besonders auch hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung mit dem aus der Welt der Medizin stammenden Slogan „vorbeugen ist besser als heilen“ recht treffend beschrieben werden. „Heilen bei Krankheit trotz Vorbeugung“ und „Vorsorgeuntersuchungen zur Früherkennung“ sind die sinnvollen und notwendigen Ergänzungen.

Während die ex-ante Beratung verstärkt schon auf das Erreichen beanstandungsfreier Ergebnisse ausgerichtet ist und dem Entstehen von Mängeln entgegenwirkt, dient die ex-post Prüfung losgelöst von der auch ihr nicht abzusprechenden Präventivwirkung eher

- der Sicherung einer neutralen und unbeeinflussten Kontrolle,

- dem Erkennen von Mängeln, um daraus Handlungsbedarfe für die Zukunft ableiten zu können. Diese Mängel, auch solche der Prävention, sind damit bereits eingetreten.
- dem Erkennen zielentsprechender, also positiv zu sehender Verhältnisse im Prüfbereich, die es zu bestätigen und zu sichern gilt, wobei sich die Prüfung entscheiden sollte, ob die für das positive Ergebnis erkennbaren Kausalzusammenhänge auf andere Organisationsbereiche übertragen werden können.

Von der schon erwähnten Repression im Strafrecht weiß man, dass sie hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung ein verkürzter Denkansatz ist. Die „Feuerwehrfunktion“ Repression kann die Mittel der Prävention und der Kontrolle weder ersetzen noch entbehrlich machen. Dies gilt auch für die ähnliche Begleitfunktion im Rahmen der Rechnungsprüfung. Die Rechnungsprüfungsämter haben aber insbesondere die Aufgabe wie auch grundsätzlich die Möglichkeiten, sowohl durch ex-ante Beratung als auch ex-post Prüfung sich der Prävention anzunehmen und Kontrolle auszuüben.

4. Wandel der Rechnungsprüfungsämter (auch) als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken?

4.1 Neue Korruptionsrisiken

Vielfältige Entwicklungen u.a. staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und zwischenstaatlicher Art beeinflussen das Korruptionsrisiko. Unter dem Filter des Themas, unter dem dieser Beitrag steht, zählen in einer ungeordneten Aufzählung u.a. hierzu:

- Ausgliederung von Aufgaben der Verwaltung auf Tochterunternehmen,

- Lockerung von Vergabevorschriften,
- Entwicklung zur grenzüberschreitenden Kriminalität,¹⁸
- Suche nach neuen Finanzierungsquellen, z.B. über Sponsoring,
- geänderte Vorstellungen von Ethik und Moral.
- Beschneidung von Prüfungsrechten der Rechnungsprüfungsämter, Schmälerung deren Ressourcen.

Eine abschließende Aufzählung ist weder möglich noch wäre diese hilfreich.

4.2 Kausalität zwischen dem Wandel der Rechnungsprüfungsämter und neuen Korruptionsrisiken

Wie bereits dargestellt worden ist, war es die Erkenntnis, dass - bewusst überspitzt formuliert - „erbsenzählerische“ Ergebnisse der Rechnungsprüfung nicht befriedigen und den Ressourceneinsatz nicht rechtfertigen konnten, die ursprünglich zum Prozess der Neuorientierung führte. Die ex-ante Beratung fand im Verlauf des Prozesses, der ab Beginn der 90er Jahre Fahrt aufnahm, zunehmend Beachtung. Korruptionsrisiken waren in Deutschland immer gegeben; diese wurden nur nicht gesehen bzw. ‚ausgeblendet‘.

Seit der Annahme der Korruptionsbekämpfung als Aufgabe der Rechnungsprüfung stellt sich für die Rechnungsprüfungsämter unter Beachtung der jeweils verfolgten Ziele die Frage, welche der

¹⁸ Diese war ein besonders wichtiges Thema auf dem G8-Gipfel in Genua im Juli 2001. Korruption wurde in Zusammenhang mit einer Anzahl anderer internationaler Verbrechen gebracht, die ähnliche Gegenmaßnahmen erfordern, z.B. Geldwäsche. Bemerkenswert ist die Wahrnehmung der Korruption als globales Phänomen.

grundsätzlich in Betracht kommenden Maßnahmen der Rechnungsprüfung auszuwählen ist. Ex-ante Beratung ist eine geeignete Maßnahme zur Korruptionsprävention, unabhängig ob die Korruptionsrisiken als neu oder hergebracht angesehen werden. Korruptionsrisiken, die durch eine Beschränkung der Rechnungsprüfung entstehen, bilden eine Sonderrolle. Wenn Prüfungsrechte generell eingeschränkt werden, gilt dies für die ex-ante Beratung ebenso wie für die ex-post Prüfung. Werden die Ressourcen so erheblich begrenzt, dass eine qualifizierte umfassende ex-post Prüfung nicht mehr gesichert ist, kann die ex-ante Beratung diese Lücke nicht (vollends) schließen.

Im Tenor kann festgehalten werden, dass die verstärkte ex-ante Beratung ein Kennzeichen des Wandels der Rechnungsprüfungsämter schlechthin ist. Sie ist nicht originär Folge des Aufkommens neuer Korruptionsrisiken, aber sehr wertvoll, um diesen wie auch den hergebrachten Korruptionsrisiken wirksam zu begegnen. Da die Möglichkeiten der ex-post Prüfung hinsichtlich der Korruptionsprävention unzureichend sind, ist die ex-ante Beratung als eigener Schwerpunkt das gebotene zweite Standbein.

5. Praxis der Korruptionsbekämpfung durch Rechnungsprüfung

Die Korruptionsbekämpfung war bis Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein Thema, dem sich auch die Rechnungsprüfung nur nachrangig bzw. am Rande anderer Maßnahmen widmete.¹⁹ Dies war darauf zurückzuführen, dass Korruption in Deutschland als Randerscheinung ohne praktische Bedeutung galt bzw. man allgemein Deutschland gern als korruptionsfrei sah.

Als mit dem Bekanntwerden auch spektakulärer inländischer Fälle von Korruption deutlich wurde, dass die bisherigen Einschätzungen abwegig gewesen und landesweit die Vorkehrungen gegen Korruption unzureichend waren, setzte ein dramatischer Wandel ein, der auch die Rechnungsprüfung erfasste bzw. an dem sich auch die Rechnungsprüfungsämter beteiligten.

5.1 Positionierung der Rechnungsprüfungsämter

Die Stellung eines Rechnungsprüfungsamtes im Verfahren zur Korruptionsbekämpfung hängt von verschiedenen (übergeordneten) organisatorischen Entscheidungen ab. Es kann beispielsweise entweder ausdrücklich als Antikorruptionsstelle mit daraus resultierenden Aufgaben eingerichtet werden oder es kann lediglich für die Prüfung der Tätigkeit einer separaten Antikorruptionsstelle zuständig sein.

Die nachfolgenden Ausführungen tragen dem Rechnung, indem sie zunächst neutral den jeweiligen Gegenstand zur Korruptionsabwehr behandeln, um dann die Rolle der Rechnungsprüfung unabhängig von den organisatorischen

¹⁹ Dies gilt zum Beispiel für die Prüfung von Vergaben, deren erklärtes erstrangiges Ziel nicht die Korruptionsbekämpfung war.

Gegebenheiten zu beleuchten. Somit bleibt im Rahmen der Erörterungen u.a. außen vor, ob ein Verfahren zur Korruptionsprävention vom Rechnungsprüfungsamt angestoßen wird oder ob dieses „nur“ beteiligt ist.

5.2 Antikorruptionskonzept, Korruptionsprävention mit Dauerwirkung

Die ex-ante Beratung kommt insbesondere hinsichtlich der Einführung von Präventionsmaßnahmen nach einem Antikorruptionskonzept in Betracht, wobei sowohl Aspekte mit verwaltungsweiter Bedeutung als auch auf einzelne Organisationsbereiche begrenzte Sachverhalte Beratungsgegenstand sein können.²⁰

Über die ex-post Prüfung wird erkennbar, ob wirksame Präventionsmaßnahmen getroffen worden sind oder sich Handlungsbedarf ergibt.

5.2.1 Schwachstellenanalyse / Risikoanalyse

Entscheidungen über Maßnahmen zur Korruptionsprävention sollten grundsätzlich auf der Basis einer gezielten und möglichst stellenscharf durchgeführten Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse getroffen werden. In diesem Verfahren werden die korruptionsanfälligen Bereiche und Stellen ermittelt und dokumentiert. Folgende Aspekte eignen sich als Kriterien zur Ermittlung des Gefährdungspotenzials (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

²⁰ Beispielsweise kann der verwaltungsweite Umgang mit Sponsoring ebenso wie die Dienst- und Fachaufsicht in einem Teilbereich Thema sein.

- Vorbereitung von Ausschreibungen,
- Erteilung von Aufträgen,
- Abschluss von Verträgen,
- Überwachung / Bestätigung von Leistungen,
- Verfügung über Haushaltsmittel,
- Vergabe von Zuschüssen,
- Entscheidung über Anträge,
- Erteilung / Versagung von Genehmigungen / Konzessionen,
- Treffen von Ermessensentscheidungen,
- Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben,
- Zugang zu vertraulichen Informationen,
- Annahme von Barzahlungen,
- Allgemeine / sonstige Gefährdung.

In einem weiteren Schritt werden die getroffenen Präventionsmaßnahmen festgestellt und bewertet sowie noch ungedeckter Präventionsbedarf erkannt. Folgendes Vorgehen bietet sich an:

- (1) Ermitteln der korruptionsanfälligen Bereiche und Stellen.

2) Aufzeigen von Strukturen und Verfahrensabläufen durch die einzelnen Organisationseinheiten, sukzessive nach dem Maß der denkbaren Gefährdung (Prioritätensetzung nach Bedarf).

(3) Kritische Analyse und Bewertung, Dokumentation von Schwachstellen in korruptionsanfälligen Bereichen.

Über sich obligatorisch anschließende Folgeschritte sind die ermittelten Präventionslücken wirksam zu schließen und ist einem späteren erneuten Auftreten entgegen zu wirken. Der typische Ablauf stellt sich wie folgt dar:

(1) Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung oder Beseitigung der Gefahr von Vorgängen mit einem Korruptionshintergrund.

(2) Regelmäßige Überprüfung der Schwachstellen und Kontrollmechanismen, regelmäßige Prüfung, ob Bereiche und Stellen neu als korruptionsanfällig eingeschätzt werden müssen (Erfassung im Berichtswesen zur Korruptionsprävention).

Eine durchgeführte Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse kann Gegenstand einer ex-post Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt sein, unabhängig von der Frage, ob es sich um ein verwaltungsweites oder auf bestimmte Organisationseinheiten beschränktes Verfahren gehandelt hat. Weiterhin ist einer ex-post Prüfung Raum eröffnet, die sich selbst den Fragestellungen einer Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse widmet.

Wegen der schon aufgezeigten Grenzen der ex-ante Beratung ist diese in Bewertungsfragen bzw. im Entscheidungsgang über zu treffende Maßnahmen im Zuge einer durch die Verwaltung durchgeführten Analyse weitgehend ausgeschlossen. Allenfalls kann eine Beratung in Betracht kommen, zu der anderer Bedarf als die zu

bewertende Materie im Prüfbereich Anlass gibt, z.B. Anfragen zur Methodik.

5.2.2 Umsetzung der Maßnahmen

Auf der Grundlage des Ergebnisses der Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse sind die notwendigen Präventionsmaßnahmen zu ermitteln und umzusetzen. Die ex-ante Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt kann sich einerseits auf die sachliche Information über die verschiedenen Präventionsmaßnahmen erstrecken. Andererseits können die Rahmenbedingungen, in die sich die anstehenden Maßnahmen einpassen müssen, Beratungsgegenstand sein.²¹ Welche Maßnahme im konkreten Einzelfall zu treffen ist, liegt jenseits der Grenze des Aufgabenbereichs und der gesetzlich zuerkannten Befugnisse der Rechnungsprüfung.

5.2.3 Sicherung und Fortentwicklung eines erreichten guten Präventionsstandes

Mit der Etablierung qualifizierter Präventionsmaßnahmen und damit dem Erreichen eines guten Präventionsstandes ist zwar eine dem Ausgangsziel entsprechende Situation erreicht, diese aber darf gedanklich nur als Zwischenschritt verstanden werden. In der Praxis ist bei eintretenden Änderungen, die Auswirkungen auf das Korruptionsrisiko in den betroffenen Bereichen haben können, zu prüfen, ob Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen werden müssen. Insbesondere aber sind auch turnusmäßige, verwaltungsweite und nicht von bestimmten Ereignissen abhängige Risikoanalysen erforderlich. Diese sollen verhindern, dass sich neue

²¹ Zum Beispiel können dies Fragen zur Organisation, zu aus dem Dienst- und Arbeitsrecht stammenden Einflussgrößen oder allgemein zur Rechtslage sein.

Gefährdungslagen einschleichen können, ohne dass die notwendigen Präventionsvorkehrungen getroffen werden.

In den einzelnen Verwaltungseinheiten sind die spezifischen Kenntnisse zur eigenen Situation, zu Art und Inhalt der eigenen Aufgaben und Strukturen, vorhanden. Diese sind damit am besten gerüstet, eine hinsichtlich auch des Umfangs zu definierende turnusmäßige Risikoanalyse durchzuführen. Um einen Gesamtüberblick zum Stand der Korruptionsprävention zu sichern, ist es erforderlich, die dezentral erarbeiteten Informationen zusammenzuführen. Ein diesen Vorgang regelndes Berichtswesen zur Antikorruption führt einerseits zum gewünschten Gesamtüberblick, setzt aber in einem Nebeneffekt „das System unter Strom“. Indem alle Stellen der Verwaltung einen Turnusbericht²² abzugeben haben, diesen Bericht aber jeweils nur nach einer erfolgten Risikoanalyse erstellen können, wird die Korruptionsprävention zum Dauerthema.

Bei der Stadt Bielefeld ist das Berichtswesen zur Antikorruption nach diesem Beispiel eingeführt worden. Erstmals war von den Dienststellen im Jahre 2003 für das abgeschlossene Arbeitsjahr 2002 zu berichten. Nach einem Erprobungszeitraum von drei Jahren sollen die getroffenen Regelungen wie auch die Aspekte und Inhalte, zu denen verwaltungsweit zu berichten ist, überprüft werden. Im Ergebnis sind über das Gesamtverfahren des Berichtswesens zur Antikorruption einige Präventionslücken erkannt und geschlossen worden. In Bielefeld ist das Rechnungsprüfungsamt Antikorruptionsstelle. Die Berichte aller berichtspflichtigen Stellen sind an das Rechnungsprüfungsamt zu richten, werden dort gesammelt und ausgewertet. Damit ist eine ex-post Prüfung gegeben, die alle im

²² Eine jährliche Berichtspflicht dürfte im Regelfall angemessen und auch ausreichend sein.

Berichtswesen zur Antikorruption erfassten und übermittelten Informationen nutzt.

Auch hinsichtlich der wiederkehrenden Analysen im Rahmen des Berichtswesens zur Antikorruption ist die ex-ante Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt auf Fragen außerhalb der zu bewertenden Materie beschränkt.

Demgegenüber ergeben sich wichtige Prüfungsansätze für ex-post Prüfungen, sowohl hinsichtlich des Verfahrens als Ganzes als auch in Bezug auf einzelne berichtspflichtige Stellen. Im Prüfinteresse werden u.a. die Qualität des Verfahrens, die Durchführung in allen beteiligten Bereichen, die Sachgerechtigkeit der getroffenen Entscheidungen wie auch die Frage stehen, ob aus den Einzelberichten mit eventueller Bedeutung für die Gesamtverwaltung hervorgehende Inhalte entsprechend erkannt und genutzt worden sind.

Die von den einzelnen berichtspflichtigen Stellen zu behandelnden Sachverhalte und Aspekte kommen zugleich auch als Schwerpunkte einer ex-post Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt in Betracht. Zu diesen zählen (ohne Anspruch auf Vollzähligkeit):

- Überprüfung bisheriger und neuer Strukturen und Verfahrensabläufe auf Schwachstellen, Überprüfung der Kontrollmechanismen
- Prüfung des Bedarfs auf Einrichtung einer Innenrevision bzw. auf eine Intensivierung
- Prüfung der Wirksamkeit der Dienst- und Fachaufsicht
- Prüfung der Arbeitsvorgänge auf Transparenz, Sicherstellung der Funktions- und Aufgabentrennung

- Prüfung des Bedarfs auf neue Maßnahmen der prozessabhängigen und/oder prozessunabhängigen Kontrolle bzw. auf Intensivierung vorhandener Kontrollmaßnahmen
- Prüfung der Wirksamkeit eines etablierten Vieraugenprinzips, Prüfung des Bedarfs auf Einführung eines Vieraugenprinzips [in Teilbereichen]
- Personal-Rotation/Projekt-Rotation - Definition und Festlegung gefährdeter Bereiche sowie Verwirklichung des Prinzips durch Umsetzungsmaßnahmen oder Änderung von Zuständigkeiten
- Überprüfung der Nebentätigkeitsgenehmigungen
- Überprüfung des Bedarfs auf eine Überarbeitung von Dienstweisungen, denen eine Bedeutung hinsichtlich der Korruptionsprävention zukommt
- Information und Aufklärung der (auch neuen) Beschäftigten zur Korruptionsproblematik, Teilnahme an Veranstaltungen zur Fortbildung/Qualifizierung zum Thema Korruption
- Einhaltung der Regelungen zur Information über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken
- Gezielte Analyse der Vergabeverfahren auf Schwachstellen
- Prüfung des Bedarfs und der Möglichkeiten zur Etablierung edv-gestützter Kontrollmaßnahmen
- Prüfung, ob für eine Information der Öffentlichkeit geeignete Sachverhalte vorlagen
- Überprüfung aller Sponsoring-Aktionen

- Prüfung des Vorliegens von Auftragnehmerverhältnissen, in denen Maßnahmen nach dem Verpflichtungsgesetz geboten sind
- Einzelfälle erteilter oder versagter Zustimmungen zur Annahme von Belohnungen oder Geschenken
- Einzelfälle eines Verdachts auf das Vorliegen einer Unregelmäßigkeit

Die regelungskonforme Erfüllung der Berichtspflicht inklusive der vorbereitenden Risikoanalyse durch die Dienststellen und Organisationseinheiten ist ein zusätzlicher für eine ex-post Prüfung in Betracht kommender Schwerpunkt.

5.3 Jährliche Antikorruptionsberichte der Rechnungsprüfung

Jährliche Antikorruptionsberichte des Rechnungsprüfungsamtes, in denen für das abgeschlossene Arbeitsjahr der Stand und die Entwicklung der Antikorruption aufgezeigt werden, sind ein gebotener Weg, um die Gegenstände der ex-ante Beratung wie der ex-post Prüfung sowohl summarisch als auch jeweils im Detail darzustellen.²³ Die Berichte richten sich an die politischen Mandatsträger, die Verwaltungsleitung sowie die Dienststellen. Unter Beachtung der Bestimmungen zum Datenschutz wird allen Bediensteten die Kenntnisnahme ermöglicht.²⁴

²³ Bei der Stadt Bielefeld sind diese Jahresberichte des Rechnungsprüfungsamtes zur Antikorruption seit dem Jahr 2001 (für das Arbeitsjahr 2000) obligatorisch.

²⁴ Dies geschieht bei der Stadt Bielefeld in der Form, dass eine von Personendaten befreite Fassung sowohl in das städtische Intranet als auch in über das interne Mailsystem zu erreichende Ordner eingestellt wird.

Dieses Vorgehen schafft Transparenz, informiert über Fragen und Sachverhalte zur Antikorruption und entfaltet dabei eine eigene Präventivwirkung.

6. Fazit

Ein Wandel der Rechnungsprüfungsämter zeigt sich sowohl hinsichtlich der ex-ante Beratung als auch der ex-post Prüfung. Beide Maßnahmen der Rechnungsprüfung erfüllen einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und beide sind unverzichtbar.

Der Wandel geht nicht kausal auf neue Korruptionsrisiken zurück, führt aber dazu, dass diesen wie auch den hergebrachten Risiken wirksamer begegnet werden kann. „Wandel der Rechnungsprüfungsämter“ ist unter diesem Aspekt sogar als Aufforderung bzw. Auftrag zu verstehen. Die in einen Slogan gefasste Antwort auf den Titel dieses Beitrags lautet:

„Ex-post Prüfung und ex-ante Beratung. Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue und alte Korruptionsrisiken!“