

Kontrollamt der Stadt Wien



2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

1 1

Aufgrund einer Erhebung des Österreichischen Städtebundes soll der Fragestellung nachgegangen werden, ob die städtischen Kontrolleinrichtungen eine begleitende und/ oder nachprüfende Kontrolltätigkeit ausüben

Amstetten, Braunau, Graz, Innsbruck, Kapfenberg, Klagenfurt, Klosterneuburg, Krems, Leoben, Linz, Salzburg, Schwechat, St.Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wien

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

2 2

Selbstverwaltung

Rechnungshof

Gemeindeaufsichtsbehörden

Landesrechnungshöfe

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

3 3

Kontrolleinrichtungen der Gemeinden

Ausschüsse

Kontrollämter:

- Weisungsungebundenheit
- Ressourcenunabhängigkeit

6 Kontrollämter sechs bis elf Bedienstete

10 Kontrollämter ein bis vier Bedienstete

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

4 4

Konkurrenz

Rechnungshof - Kontrollämter

Stellung der Kontrollämter anders ausgestaltet

Kein Monopol des Rechnungshofes

Kontrollämter waren vorhanden

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

5 5

„Für die öffentlichen Gelder wurde eine
Zusatzschleife eingebaut: Begleitende Kontrolle
durch eine Arbeitsgruppe bestehend aus Kontrollamt
und Finanzabteilung des Landes sowie ex-post
Kontrolle durch das Kontrollamt.“

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

6 6

	vor Genehmigung	während Umsetzung	nach Abschnitten	nach Realisierung
1	X	X	X	
1	X		X	X
6				X
7				X

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

7 7

Begleitende Kontrolle

Meinung 1 – Tatsächliche Unmöglichkeit

- a) Eine begleitende Kontrolle ist aufgrund der personellen Ressourcen nur sehr bedingt möglich. Weiters ist eine begleitende Kontrolle und eine Kontrolle im Nachhinein **von ein und derselben Person schwer durchführbar**.
- b) Eine begleitende Kontrolle kann schon aufgrund der **Personalausstattung nicht erfolgen**, da das Kontrollamt beispielsweise über keine eigenen Techniker verfügt.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

8 8

Meinung 2 – Ablehnung; Hinweis auf Trennung

- a) Begleitende Kontrolle hat in einer Kontrolleinrichtung einer Stadt nichts verloren, da durch die Mitwirkung im Projekt eine **abschließende Prüfung nicht mehr möglich ist**. Nach der begleitenden Kontrolle ist eine Endkontrolle immer noch notwendig – das Kontrollamt kann dann bei Mitwirkung **sich nicht selbst kontrollieren**. Begleitende Kontrolle hat durch Controllingeinrichtungen der Stadt bzw. Externer zu erfolgen.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

9 9

- b) Begleitende Kontrolle ist nur bei gesetzlich festgelegter Prüfkompetenz zulässig; ansonsten ist die Gefahr der Präjudizierung und Instrumentalisierung für Managementzwecke gegeben. Es-Post-Analyse verliert an Gewicht. Kontrollämter können **Management und operative Steuerung nicht parallel mittragen**, dies widerspricht grundsätzlich der Zielsetzung öffentlicher Gebarungsprüfung bzw. interner Revision. Eine klare **Kompetenzabgrenzung ist notwendig**.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

10 10

- c) Die nachprüfende Kontrolle schließt die begleitende aus, weil ansonsten die nachprüfende Kontrolle **ihre eigene Tätigkeit prüfen müsste**.
- d) Nötige Abgrenzung könnte angezweifelt bzw. **Verantwortung** seitens der Geprüften **abgewälzt** werden.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

11 11

- e) Es wäre der Begriff „begleitende Kontrolle“ genauer zu definieren, was versteht man gerade im non-profit Bereich genau darunter? Eine **zeitnahe Kontrolle** z.B. nach Abschluss eines Bauabschnittes **wäre in Ordnung**.

Ein unmittelbarer Eingriff in ein laufendes Projekt obliegt der Controllingabteilung und ist nicht Aufgabe des Kontrollamtes

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

12 12

- f) Die Revision ist eine Ex-post orientierte Überwachung. Das Controlling hingegen ist ein Steuerungsprozess. Die Orientierung erfolgt nach der Abweichung von Ist-Werten und Soll-Werten der Plandaten (das Soll wird dabei grundsätzlich nicht in Frage gestellt). Die interne Revision ist also weniger eine Überprüfung, sondern beachtet vorrangig die Einhaltung gesetzlicher und unternehmerischer Mindestnormen.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 1 von 4

13 13

Die Prüfberichte der Internen Revision enthalten zwar die Hinweise auf unterwünschte Abweichungen und auf Verbesserungsvorschlägen, jedoch sind diese wegen der unregelmäßigen Revisionstätigkeit und der möglicherweise langen Umsetzung nicht für „Steuerungsmaßnahmen geeignet – hier tritt das Controlling (Kennzahlen, Berichtswesen, Outputorientierte Budgetierung etc.) hinzu.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 2 von 4

14 14

Das Controlling und die Revision bieten mit den ihnen vorhandenen Informationen Führungshilfen für die Unternehmensführung. Jedoch besitzt der Controller eine **Rechnungs- und Transparenzverantwortung** hinsichtlich der Ergebniserzielung. Der Revisor dagegen arbeitet stets auf die Verbesserung der Verlässlichkeit der Information hin.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 3 von 4

15 15

Die Zusammenarbeit zwischen Revisor und Controller könnte auf folgende Art geregelt werden:

Controller unterrichtet den internen Revisor über besondere Abweichungen und kann somit spezielle Sonderprüfungen initiieren.

Der Revisor berät sich bei der Prüfungsplanung mit dem Controller über Schwerpunkt der Prüfung.

Das **Controlling ist selbst Prüfungsgegenstand der Revision** (Prüfung auf Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit etc.)

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 4 von 4

16 16

- g) Es besteht in der Stadtgemeinde eine eigene Stabstelle Controlling; damit ist die **Kontrollfunktion** zwischen den Stabstellen Controlling und Kontrolleinrichtungen **aufgeteilt**.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

17 17

Meinung 3 – Neutrale Position; vorsichtige
Zustimmung

- a) Die sogenannte „**begleitende Kontrolle**“ stellt ein **Instrument der Kontrolle bspw. von Projekten dar**, bei der es um eine zeitlich prozess-abhängige, institutionelle (bzw. personell) jedoch prozessunabhängige (Projekt-)Überwachung geht. Eine begleitende Gesamt-Projektkontrolle umfasst alle Phasen eines Projektes – von der Planung, über die Entscheidungsphasen bis hin zum Projektabschluss – und hat Abweichungen von Sollvorgaben festzustellen und darüber zu berichten.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

18 18

- b) Begleitende Kontrolle von Projekten ist **sicher sinnvoll**. Es ermöglicht die rechtzeitige Ergreifung von Maßnahmen wenn es zu Abweichungen der Zielvorgaben kommt und sollte somit beitragen, dass die budgetierten Beträge nicht bzw. nicht wesentlich überschritten werden. Es ist vergleichbar mit einem **Frühwarnsystem** und sollte meines Erachtens möglichst im Bereich des Projektes angesiedelt sein.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

19 19

- c) Begleitende Kontrolle ist dann **sinnvoll**, wenn **Fehlentwicklungen noch erkannt werden** können und entsprechende Gegensteuerung und Korrektur auf das Ziel hin möglich ist. Begleitende Kontrolle ist nur insoweit sinnvoll, als Beeinflussbarkeit zur Optimierung des Systems und des gegebenen Ablaufes möglich ist.
- d) Nach Aktivierung der Internen Revision wurden ausschließlich Themen im Bereich der Kontrolle festgelegt. Für die **Zukunft sollte der Bereich Controlling nicht ausgeschlossen** – er müsste aber selbstverständlich entsprechend vorbereitet werden.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

20 20

Meinung 4 – Zustimmung

- a) Die Geschäftsordnung sieht u.a. vor, dass die Überprüfung der Plausibilität und der Effizienz der in den Fachabteilungen eingesetzten Kontrollsysteme zur Steuerung der Projektabwicklung in Bezug auf die Einhaltung der Kosten und Termine bei Projekten der Kontrolleinrichtung obliegt.

Die (begleitende) Projektabwicklung ist eine **statutarisch vorgesehene Pflichtaufgabe** dieser Einrichtung, wobei die Intensität der begleitenden Kontrolle frei gestaltbar ist.

Teil 1 von 2

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

21 21

Bei Bauprojekten ist die Kontrolleinrichtung in der Umsetzungsphase in das Berichtswesen eingebunden und beobachtet somit zeitnah die Einhaltung von Kosten und Terminen. Bei Planabweichungen >10 %, die Ursachen zu überprüfen und dem Kontrollausschuss darüber zu berichten.

Bei Organisationsprojekten (**Reformprojekten**) ist die Kontrolleinrichtung personell in Steuerungs- und/oder Lenkungs-gremien mit **beratender Stimme vertreten**.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 2 von 2

22 22

b) Umfangreichere Projekte erfordern sowohl eine begleitende als auch eine nachträgliche Kontrolle. Durch Informationen der begleitenden Kontrolle sollen Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden, Änderungen vorzunehmen und erforderliche Konsequenzen zu ziehen.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

23 23

Als Zwischenergebnis ist somit festzustellen:

Die begleitende Kontrolle wird dem Grunde nach nicht in Frage gestellt. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe wird aber von vielen Vertretern der städtischen Kontrolleinrichtungen nicht als originäre Aufgabe der städtischen Kontrollämter angesehen. Es wird auch vereinzelt das Ressourcenproblem angesprochen, welches generell die Unabhängigkeit sowie Effektivität maßgeblich beeinflusst, bei der Wahrnehmung von begleitender Kontrolle aber noch größere Bedeutung gewinnt.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

24 24

Nachprüfende Kontrolle

- Nachprüfende Kontrolle hat **zwei Zwecke**:
 1. den Zweck der **Aufklärung über bereits Geschehenes**,
 2. den Zweck der Erarbeitung von **verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen** mit dem Ziel, die **Organisation der Prozesse effektiver zu gestalten**. Der wichtigere Zweck ist der zweite: Die Qualität und Akzeptanz von Kontrolleinrichtungen bemisst sich daran, wie nützlich und umsetzbar Empfehlungen sind.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

25 25

- Bei der „ex-post Kontrolle“ handelt es sich um ein klassisches Kontrollinstrument im Rahmen der „Tertiärkontrolle“. Während die „**Primärkontrolle**“ durch die Dienstaufsicht des jeweiligen Abteilungsverantwortlichen wahrgenommen und die „**Sekundärkontrolle**“ in Form von begleitenden Kontrollen ausgeübt wird, ist im Rahmen der nachprüfenden (**Tertiär-)Kontrolle** festzustellen, ob die vorgefundene „Ist-Situation“ einer vorgegebenen „Soll-Situation“ entspricht. Eventuell festgestellt **Abweichungen** sind auf ihre **Ursachen hin zu analysieren** und – in folge – den zuständigen Entscheidungsträgern zu berichten.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

26 26

- **Nachprüfende Kontrolle** ist die **einzigste Aufgabe** von weisungsfreien Kontrolleinrichtungen
- Nachprüfende Kontrolle beurteilt die **Wirksamkeit der bestehenden Kontrollsysteme**, überprüft, wie sinnvoll und zweckmäßig Mittel eingesetzt wurden, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Sie kann **Verbesserungsvorschläge** machen und Ansätze bieten, um Arbeitsabläufe zu optimieren. Nachprüfende Kontrolle ist ein **unverzichtbares Instrument** um künftige Fehler zu vermeiden.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

27 27

- In diesem Bereich kann das Kontrollamt mit seinen Berichten und eventuellen Vergleichszahlen mit anderen Kommunen **wertvolle Erkenntnisse** für den Gemeinderat als Diskussionsgrundlage **zur Lösung der diversen Probleme** (im Bereich der Haushaltsführung, der Gebühren, der Einführung oder Umsetzung von Projekten im Bereich der Parkraumbewirtschaftung etc.) liefern. Voraussetzung ist jedoch, dass die Politik diese Entscheidungsgrundlage auch annimmt.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

28 28

- Das Ziel besteht darin, **zu kontrollieren und beraten**. Die erarbeiteten Empfehlungen stellen Maßnahmen zur Behebung von festgestellten Mängel und zur Lösung von Problemen dar. Es sollten die durch Zusammenarbeit zwischen Prüfern und geprüften Stellen gewonnenen Erkenntnisse gemeinsam umgesetzt werden. Durch das Aufzeigen von Fehlern sollte eine **Präventivwirkung** erreicht werden. Die Empfehlungen sollten **sanktionierbar** werden. Schwer beeinflussbar ist bei nachprüfender Kontrolle der Grundsatz der Sparsamkeit – bei begleitender Kontrolle kann oft auch noch auf die Größe des Projektes Einfluss genommen werden.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

29 29

- Für Akzeptanz von Empfehlungen ist die **zeitnahe Prüfung** und eine ex-ante Betrachtung bei Beurteilung des Managementhandelns von zentraler Bedeutung.
- Die nachprüfende Kontrolle kann **wertvolle Grundlagen für Controllingentscheidungen** liefern.
- Nachprüfungen bzw. Follow up **erscheint sinnvoll**, ist jedoch, in entsprechendem Maß, von der Anzahl der vorgesehenen Prüfpersonen abhängig.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

30 30

- Gebarungsprüfung wird allgemein als (zeitnahe) nachprüfende Kontrolle definiert. Nachprüfende Kontrolle wird nicht operativ tätig. **Begleitende und nachprüfende Kontrolle ergänzt sich gegenseitig.**
- Sind **Themen abgeschlossen** oder **Verfahren beendet**, kann vom Kontrollamt nachgeprüft werden. Die Frage aller Fragen ist aber, was geschieht mit den Erkenntnissen des Kontrollamtes und wie wird mit Empfehlungen umgegangen. Letztendlich ist es doch wieder eine politische Entscheidung, welches „Gewicht“ dem Kontrollamt beigemessen wird. Hier wären auf alle Fälle mehr Kompetenzen gefordert.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

31 31

- Nachprüfende Kontrolle bietet in der kritischen Würdigung und Maßnahmenempfehlung die Möglichkeit, für Folgeprojekte im speziellen Bereich oder ganz generell Lehren zu ziehen. Die Beeinflussung des geprüften Bereiches zum Positiven ist ex-post nicht mehr möglich – die Tätigkeit des Prüfers beschränkt sich auf die **deskriptive Darstellung**. Lehren können grundsätzlich nur aus dem Aufzeigen und der ursächlichen Beschreibung vorgefundener Fehler gezogen werden, die durch **wertschätzend vorgebrachte Kritik und profunde Maßnahmenempfehlungen** zukünftig vermieden werden können.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 1 von 2

32 32

Gleichzeitig werden die Systeme, Abläufe und Prozesse nachhaltig optimiert. Auf die Umsetzung und Einhaltung profunder Maßnahmenempfehlungen ist in Nachfragen und Nachschauen im Sinne der generellen Optimierung der Verwaltungsleistung zu achten.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 2 von 2

33 33

- Die Revision ist eine **ex-post orientierte Überwachung**. Das Controlling hingegen ist ein Steuerungsprozess. Die Orientierung erfolgt nach der Abweichung von Ist-Werten und Soll-Werten von Plandaten (das Soll wird dabei grundsätzlich nicht in Frage gestellt). Die interne Revision ist also weniger eine Überprüfung, sondern beachtet vorrangig die Einhaltung gesetzlicher und unternehmerischer Mindestnormen.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 1 von 4

34 34

Die Prüfberichte der Internen Revision enthalten zwar die Hinweise auf unerwünschte Abweichungen und auf Verbesserungsvorschläge, jedoch sind diese wegen der unregelmäßigen Revisionstätigkeit und der möglicherweise langen Umsetzung nicht für Steuerungsmaßnahmen geeignet – hier tritt das Controlling (Kennzahlen, Berichtswesen, Outputorientierte Budgetierung etc.) hinzu.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 2 von 4

35 35

Das Controlling und die Revision bieten mit den ihnen vorhandenen Informationen **Führungshilfen für die Unternehmensführung**. Jedoch besitzt der Controller eine Rechnungs- und Transparenzverantwortung hinsichtlich der Ergebniserzielung. Der Revisor dagegen arbeitet stets auf die Verbesserung der Verlässlichkeit der Informationen hin.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 3 von 4

36 36

Die Zusammenarbeit zwischen Revisor und Controller könnte auf folgende Art geregelt werden:

Controller unterrichtet den internen Revisor über besondere Abweichungen und kann somit spezielle Sonderprüfungen initiieren.

Der Revisor berät sich bei der Prüfungsplanung mit dem Controller über Schwerpunkte der Prüfung.

Das **Controlling ist selbst Prüfungsgegenstand der Revision** (Prüfung auf Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit etc.).

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

Teil 4 von 4

37 37

- Kontrolle kann **erst einsetzen**, wenn bereits ein **Verwaltungshandeln erfolgte**. Eine Einbindung in laufende Projekte oder Entscheidungen würde die **Unabhängigkeit** bzw. **Unbefangenheit** der Kontrolleinrichtung beeinträchtigen. Dies entspricht auch der Rechnungshofkontrolle des Bundes, die nach den Vorgaben der Bundesverfassung als ex-post-Kontrolle konzipiert ist, was sich insbesondere auch aus den Begriffinhalten der Worte Überprüfung und Gebarung ergibt.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

38 38

- Die nachprüfende Kontrolle stellt sich als **durchaus zweckmäßig** heraus. Teilweise vor langer Zeit festgelegte Arbeitsorganisationen und –abläufe können so objektiv auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit geprüft werden.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

38 39

Ergebnis

Es ist herrschende Auffassung der städtischen Kontrolleinrichtungen, dass sie es als wesentliche Aufgabe ansehen, die Entscheidungsträger zu beraten, insbesondere um in der Zukunft liegende Fehler zu verhindern. Die Präventivwirkung ist ein wesentlicher Aspekt der Tätigkeit. Jedenfalls wird die nachprüfende Kontrolle als Kernaufgabe angesehen.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

40 40

Begleitende Kontrolle ist ein wertvolles Instrument und wird nicht in Frage gestellt. Die überwiegende Mehrheit der städtischen Kontrolleinrichtungen, welche im Fachausschuss für Kontrollamtsangelegenheiten des Österreichischen Städtebundes organisiert sind, sehen die Aufgabe ihrer Einrichtung im Bereich der nachprüfenden Kontrolle und nicht in der begleitenden Kontrolle. Eine erhebliche Anzahl von Einrichtungen vertritt über dies die Position, dass die begleitende Kontrolle „in einer Kontrolleinrichtung einer Stadt nichts verloren“ hat.

2011



StoDt+Wien

Dr. Peter
Pollak, MBA

41 41