

Oberösterreichischer



Landesrechnungshof

Peer Review des Stadtrechnungshofes Graz

Abschlussbericht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31
Tel.: (+43 732) 7720-11426
Fax: (+43 732) 7720-214089
E-Mail: post@lrh-ooe.at
www.lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31

Redaktion:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im August 2016

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	1
Einleitung	3
Modalitäten des Peer Review-Verfahrens	3
Ablauf des Peer Review-Verfahrens.....	3
Ergebnisse des Peer Review-Verfahrens	4
Allgemeine Rahmenbedingungen des StRH Graz	4
Aufgaben	4
Unabhängigkeit	5
Führungsprozesse	7
Strategische Ausrichtung	7
Personalgewinnung und -entwicklung.....	8
Controlling	10
Risikomanagement	11
Qualitäts- und Wissensmanagement	11
Zusammenfassende Feststellungen und Empfehlungen	12
Kernprozesse.....	12
Prüfungsplanung	12
Prüfungsdurchführung.....	13
Berichterstellung	15
Verwertung und Nachverfolgung der Ergebnisse	16
Beziehung zu Gemeinderat und Stadtrat	16
Geschäftsführung für den Kontrollausschuss	17
Öffentlichkeitsarbeit.....	18
Nachprüfungsverfahren.....	19

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

B

BSC	Balanced Score Card – Instrument zur Steuerung einer Organisation im Hinblick auf ihre Ziele und Strategien
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

E

Ex-ante-Kontrollen	Kontrolle aus einem früheren Zeitpunkt, vor der Realisierung
Excel-Sheet	Elektronische Datenerfassung in einem Tabellenkalkulationsprogramm

G

GO	Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof Graz
-----------	-------------------------------------------------

I

iSd	Im Sinne der
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions – internationale Standards für oberste Rechnungskontrollbehörden

K

KA	Kontrollausschuss
-----------	-------------------

L

LRH	Oö. Landesrechnungshof
------------	------------------------

M

MoU	Memorandum of Understanding – Vereinbarung zum Umfang sowie den Inhalten des Peer Reviews
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

P

PE	Personalentwicklung
Peer Review bzw. Peers	Verfahren zur Qualitätssicherung im Sinne eines Gutachtens, das durch Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter (Peers) einer vergleichbaren Organisation durchgeführt wird

R

RA	Rechnungsabschluss
-----------	--------------------

S

StRH	Stadtrechnungshof Graz
-------------	------------------------

KURZFASSUNG

Der Oö. Landesrechnungshof (LRH) hat auf Ersuchen des Stadtrechnungshofes Graz (StRH) im ersten Halbjahr 2016 ein Peer Review im Sinne der internationalen Richtlinien durchgeführt. Mit der Abwicklung waren zwei Mitarbeiterinnen des LRH („Peers“) beauftragt.

Die Peers kamen zum Ergebnis, dass der StRH die internationalen Standards für Finanzkontrollbehörden im Wesentlichen erfüllt. In einzelnen Bereichen sahen sie Verbesserungspotential. Zusammenfassend gaben sie folgende Empfehlungen ab:

- a) Die Rahmenbedingungen sollten so gestaltet sein, dass die Unabhängigkeit von den geprüften Stellen bzw. gegen die Einflussnahme von außen auf die Aufgabenwahrnehmung des StRH – ungeachtet der Persönlichkeit des Leiters – sichergestellt ist (siehe Punkt 4.).
- b) Im Sinne der Deklaration von Mexiko sollte der Zugang zu den notwendigen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen nicht von der Verwaltung (= geprüften Stellen) abhängig sein oder von ihr geregelt werden (siehe Punkt 4.).
- c) Damit der StRH bei der Personalgewinnung möglichst unabhängig agieren kann, wären die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen (siehe Punkt 6.).
- d) Die in Leitbild, Strategie und BSC angestrebten Ziele und Wirkungen sollten mit Kennzahlen verknüpft werden, um ihre Erreichung messen zu können (siehe Punkt 5.).
- e) Der Einführungsprozess für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollte standardisiert und durch ein Mentorensystem unterstützt werden (siehe Punkt 8.).
- f) Um Aussagen zur Produktivität des StRH machen zu können, sollte ein Projektcontrolling eingeführt werden (siehe Punkt 10.).
- g) Beim Risikomanagement sollte im Sinne eines angemessenen Kosten-/Nutzenverhältnisses auf wesentliche Risiken fokussiert werden (siehe Punkt 11.).
- h) In den Handbüchern und (Führungs-)Dokumenten sollte stärker auf Kerninhalte bzw. notwendige verbindliche Festlegungen fokussiert werden. Zur Erleichterung der Umsetzung sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig in den Entwicklungsprozess eingebunden werden (siehe Punkt 13.).
- i) Für die Prüfungsplanung sollten risikoorientierte Auswahlkriterien definiert und die Prüfungsthemensammlung erweitert werden (siehe Punkt 14.).
- j) Bei der Prüfungsdurchführung sollte die Prüfung vor Ort verstärkt werden. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, bei welchen Prüfungshandlungen das 4-Augen-Prinzip einzuhalten ist (siehe Punkt 15.).

- k) Mit dem Stadtsenat sollte ein Prozedere entwickelt werden, wie dieser seine Ziele und Anliegen im konkreten Prüfungsprozess einbringen und ein direkter Kommunikationsprozess über die Prüfergebnisse und Empfehlungen gestaltet werden kann (siehe Punkt 18.).
- l) In einer längerfristigen Kommunikationsstrategie sollte überlegt werden, welche zusätzlichen Instrumente bzw. Kommunikationsplattformen genutzt werden könnten, um den StRH mit seinen Leistungen und seinen Kompetenzen einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen (siehe Punkt 20.).

EINLEITUNG

Modalitäten des Peer Review-Verfahrens

- 1.1. Der Direktor des Stadtrechnungshofes (StRH) Graz hat den Oö. Landesrechnungshof ersucht, seine Institution einem Peer Review im Sinne der ISSAI 5600¹ zu unterziehen.

Dazu wurde im Dezember 2015 ein Memorandum of Understanding (MoU) unterzeichnet, in dem vereinbart wurde, dass das Peer Review einer Standortbestimmung des StRH bezüglich folgender Themen dienen soll:

- organisatorische Einbettung im Magistrat Graz unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit im Sinne der Deklaration von Lima²
- Berichterstattung im und Geschäftsführung des Kontrollausschusses der Stadt Graz
- interne Organisation unter Berücksichtigung von Prozessen, Wissensmanagement und Qualitätsmanagement
- Ausgestaltung und Umsetzung eines ISSAI konformen Prüfungsansatzes im Bereich der Prüfung der Rechnungsführung im Sinne von ISSAI 200³ („Vorprüfung des kameralen Abschlusses der Stadt Graz)

Das Peer Review sollte im 1. Quartal 2016 beginnen, der Abschlussbericht bis spätestens September 2016 vorgelegt werden.

Der Direktor des Oö. Landesrechnungshofes beauftragte zwei Mitarbeiterinnen („Peers“) mit der Durchführung des Peer Reviews.

Ablauf des Peer Review-Verfahrens

- 2.1. Die Erhebungen im Rahmen des Peer Reviews fanden im April 2016 statt. Die Peers führten Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des StRH, Vertreterinnen und Vertretern aller Fraktionen im Gemeinderat, dem Bürgermeister, dem Magistrats- und dem Finanzdirektor der Stadt Graz. Außerdem sahen die Peers Berichte, sonstige Publikationen, Arbeitshilfen sowie interne Regelungen ein und bewerteten sie.

Den Maßstab dafür bildeten die anerkannten Kriterien für die Arbeit von Rechnungskontrollbehörden sowie wissenschaftliche Erkenntnisse, wie sie im internationalen Rahmen entwickelt und kodifiziert wurden. Wertungen und Empfehlungen der Peers beruhen auch auf eigenen Erfahrungen und Tätigkeitsschwerpunkten, soweit sie die Standards konkretisieren und ergänzen.

1 http://de.issai.org/media/12623/issai_5600_g.pdf

2 http://de.issai.org/media/12464/issai_1g.pdf

3 <http://de.issai.org/media/69906/issai-200-german.pdf>

- 2.2. Im nachstehenden Bericht über die Ergebnisse werden punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung) und deren Beurteilung durch die Peers (Kennzeichnung mit 2) aneinandergereiht.

ERGEBNISSE DES PEER REVIEW-VERFAHRENS

Allgemeine Rahmenbedingungen des StRH Graz

Aufgaben

- 3.1. Gem. § 98 des Statuts der Landeshauptstadt Graz⁴ obliegt dem StRH die Kontrolle der Gebarung der Stadt, die Vorprüfung der Rechnungsabschlüsse und die Kontrolle der Institutionen (z. B. wirtschaftliche Unternehmungen, Vereine, kulturelle Einrichtungen) an denen die Stadt beteiligt ist oder die sie fördert, soweit sich die Stadt vertraglich eine Kontrolle vorbehalten hat. Die Überprüfung erstreckt sich auf die rechnerische Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sowie auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Ferner obliegt dem StRH die Kontrolle von Sollkostenberechnungen sowie von Folgekostenberechnungen (Projektkontrolle) und die laufende Kontrolle der Istkosten auf ihre Übereinstimmung mit den Sollkostenberechnungen (Projektentwicklungskontrolle) von Projekten, die die Stadt selbst ausführt oder die sie in Auftrag gibt, wenn die Gesamtherstellungskosten 0,2 Prozent des Gesamtausgabevolumens des gültigen Voranschlages übersteigen.⁵

Grundsätzlich führt der StRH seine Kontrolltätigkeit von Amts wegen durch. Das Statut sieht jedoch die fallweise Durchführung von Prüfungen vor, wenn sie von den im Statut vorgesehenen Gemeindevorständen beauftragt werden.⁶ Ein begründeter Antrag auf eine Prüfung kann auch von mindestens zwei Prozent der zum Gemeinderat Wahlberechtigten gestellt werden.

Das Statut ermöglicht gem. § 98 dem StRH für Prüfungen Sachverständige beizuziehen, lt. Auskunft des Direktors war dies in den letzten Jahren nicht erforderlich.

⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000217>

⁵ Bei diesen Projekten sind detaillierte Soll- und Folgekostenberechnungen zu erstellen, die vor der Grundsatzbeschlussfassung durch den Gemeinderat dem StRH vorzulegen sind. Der StRH hat die vorgelegten Berechnungen binnen drei Monaten im Sinne der festgelegten Grundsätze zu prüfen und dem zuständigen Stadtsenatsmitglied zu berichten.

⁶ Ein Prüfungsauftrag kann durch Beschluss des Gemeinderates oder des Kontrollausschusses erteilt werden. Außerdem kann ein begründeter Antrag auf eine Prüfung auch von mindestens sechs Mitgliedern des Gemeinderates, vom Bürgermeister oder von Mitgliedern des Stadtsenates für Angelegenheiten in ihrem Geschäftsbereich gestellt werden.

Die näheren Ausführungen hinsichtlich der Aufgaben des StRH sind in einer Geschäftsordnung (GO)⁷ festgehalten.

- 3.2. Im Statut sind dem StRH umfangreiche Aufgaben zugeordnet. Die mit einzelnen Prüfungen verbundenen zeitlichen Fristsetzungen (für Projektcontrollen und die Vorprüfung des Rechnungsabschlusses) binden beträchtliche Prüfressourcen. Die Möglichkeiten zur Beauftragung einer Prüfung durch den Kontrollausschuss sowie eine Gruppe von wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern können das demokratische Kontrollprinzip stärken. Im Sinne der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle und zur Vermeidung prüfungsfreier Bereiche erachten es die Peers jedoch als wichtig, dass dem StRH – ungeachtet der gem. Statut vorgesehenen Prüfungsbeauftragung – ausreichend Ressourcen verbleiben, um aus eigener Initiative den Erfolg konkreter politischer Maßnahmen bzw. Entscheidungen zu prüfen.

Ein demokratiepolitisches Grundprinzip stellt die Trennung von Vollziehung und Kontrolle dar. Demgegenüber können aus ökonomischer Sicht durch ex-ante-Kontrollen Vorteile hinsichtlich der Vermeidung von Fehlern und Ineffizienz, jedoch Nachteile durch eine verringerte Effektivität der Kontrolle durch eine faktische Übernahme von Mitverantwortung der Kontrollinstitution für die Administration gesehen werden. Insbesondere im Bereich der Projektentwicklungskontrollen ist der StRH gefordert, die Kontrollaufgaben klar abzugrenzen. Die Peers gelangten zur Auffassung, dass sich der StRH dieses Spannungsfeldes bewusst ist und seine Stellung klar kommuniziert.

Unabhängigkeit

- 4.1. Die Deklarationen von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle bzw. von Mexiko über die Unabhängigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörden⁸ sehen die gesetzlich verankerte Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörden als unumgänglich notwendige Voraussetzung zur Erreichung der spezifischen Ziele der öffentlichen Finanzkontrolle (sachgerechte und wirksame Verwendung öffentlicher Mittel, Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit sowie Information der öffentlichen Stellen sowie der Öffentlichkeit). Die externe Finanzkontrolle kann nur dann ihre Aufgaben objektiv und wirkungsvoll erfüllen, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt ist.

Das Statut der Landeshauptstadt Graz legt im § 99 Abs 5 fest, dass der StRH bei der Durchführung seiner Kontrolltätigkeit an keine Weisungen gebunden ist und im Rahmen seiner Tätigkeit der Aufsicht des Gemeinderates unterliegt. Die Bediensteten des StRH unterliegen bei ihrer Prüfungstätigkeit ausschließlich den Weisungen des StRH-Direktors.

⁷ Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 22.10.2009 mit der eine Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof erlassen wird – siehe http://www.graz.at/cms/dokumente/10210161_4901337/f8dc97c3/GO_StRH.pdf

⁸ http://de.issai.org/media/12477/issai_10_g.pdf

Im Sinne der Unabhängigkeit wird den Bediensteten im § 9 der GO jede Mitwirkung an Verwaltungsentscheidungen der geprüften Stellen untersagt. Neu bestellte Bedienstete des StRH dürfen bis zum Ablauf des der Bestellung folgenden Kalenderjahres auch nicht zur Prüfung ihres früheren Wirkungskreises herangezogen werden. Der Wert der Unabhängigkeit für den StRH nicht nur als Organisation sondern auch auf Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spiegelt sich auch im Ethikstandard des StRH⁹ wider. Die Unabhängigkeit wird darüber hinaus in jeder Prüfung sichergestellt und durch eine Unabhängigkeitsbestätigung der Prüferinnen und Prüfer dokumentiert.

Gem. § 36 des Statutes ist der StRH Teil des Magistrats, der Leiter des StRH hat die rechtliche Stellung eines Abteilungsvorstandes. Er wird jedoch ebenso wie sein Stellvertreter und die Bediensteten des StRH vom Gemeinderat bestellt, der sie aus wichtigen Gründen auch aus der Funktion abberufen kann. Die GO sieht vor, dass der Leiter ein Vorschlagsrecht hinsichtlich aller der Beschlussfassung des Gemeinderates vorbehaltenen Angelegenheiten, die im sachlichen Zusammenhang mit dem StRH stehen, hat. Darunter fallen insbesondere die Bestellung der Bediensteten (siehe dazu Pkt. 6) sowie die Erstellung des Voranschlages für den StRH. Hinsichtlich der notwendigen finanziellen Ressourcen ist der StRH in den Budgetierungsprozess des Magistrats eingebunden. Neben den Ressourcen für Personal sowie den laufenden Betrieb (inkl. Räumlichkeiten) kann der StRH über einen definierten Budgetbetrag eigenverantwortlich entscheiden. In den Jahren 2015 und 2016 sind dies jährlich 18.900 Euro. Der StRH verwendet diese Mittel u. a. für die Aus- und Fortbildung der Bediensteten, möglich wäre auch die Beiziehung von externen Experten. In einem Jahr nicht benötigte Mittel können für zukünftige Bedarfe angespart werden.

Die interne Organisation des StRH obliegt gem. GO dem Direktor und ist in einem Organigramm festzuhalten. Das vorliegende Organigramm bildet die Projektorganisation des StRH ab. Die darin vorgesehenen Rollen in den definierten Prozessen sind in einem im Entwurf vorliegenden Rollenkonzept, das inhaltlich mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bereits vereinbart ist, aufgearbeitet.

- 4.2. Die Unabhängigkeit, als zentrale Voraussetzung für eine wirksame Finanzkontrolle, ist als Grundwert im Leitbild des StRH festgeschrieben. Dass die Unabhängigkeit in der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des StRH auch umgesetzt wird, bestätigten den Peers die Gesprächspartner aus der Stadtverwaltung sowie der Bürgermeister und Mitglieder des Kontrollausschusses (KA). Besonders hervorgehoben wurde von allen insbesondere die auf die Wahrung und Absicherung der Unabhängigkeit bestrebte Amtsführung des StRH-Direktors. Um diese Unabhängigkeit iSd Deklarationen von Lima und Mexiko entsprechend abzusichern bzw.

⁹ Dieser Pflichten- und Verhaltenskodex für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter enthält eine umfassende Darstellung der Werte und Prinzipien, die nach Ansicht aller nationalen und internationalen Finanzkontrollbehörden das Fundament einer wirksamen Prüfungs- und Beratungstätigkeit bilden und denen sich der StRH verpflichtet fühlt, siehe http://www.graz.at/cms/dokumente/10210360_4898443/06bdf572/Ethikstandard.pdf

auszugestalten, hat er Verbesserungsvorschläge auf Ebene der GO und des Statutes der Landeshauptstadt Graz schriftlich ausgearbeitet (siehe vorliegende Entwürfe für ein neues Statut und eine adaptierte GO). Nach Angaben des Direktors ist vorgesehen, diese Vorschläge den Kollegialorganen zur Beratung vorzulegen.

Die Peers unterstützen alle Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit, insbesondere im Bereich der personellen (siehe Punkt 6.) und finanziellen Unabhängigkeit des StRH ortete er Verbesserungspotential. Die Deklaration von Mexiko hält dazu fest, dass der Zugang zu den notwendigen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen nicht von der Verwaltung (= geprüften Stellen) abhängig sein oder von ihr geregelt werden sollte. Der StRH schlägt dazu eine Anpassung des Statutes in der Weise vor, dass der StRH dem Gemeinderat seine personellen, sachlichen und finanziellen Erfordernisse für das folgende Finanzjahr schriftlich bekannt gibt. Diese sollten im Kontrollausschuss beraten und mit einer allfälligen Stellungnahme an das zuständige Stadtsenatsmitglied zur Berücksichtigung in der Voranschlagserstellung übermittelt werden. Nach Auffassung der Peers sollten grundsätzlich die Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass die Unabhängigkeit von den geprüften Stellen bzw. gegen die Einflussnahme von außen auf die Aufgabewahrnehmung des StRH – ungeachtet der Persönlichkeit des Leiters – sichergestellt ist.

Führungsprozesse

Strategische Ausrichtung

5.1. Der StRH hat Anfang 2012 sein Leitbild¹⁰ und seine strategischen Ziele neu erarbeitet. Im Leitbild sind Werte, Aufgaben und Selbstverständnis definiert. Unter anderem legt es fest, dass der StRH wirkungsorientiert prüft. Wichtigste Kriterien und Prinzipien sind dabei die Erhöhung der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit, Gleichstellungsorientierung, Transparenz, BürgerInnenorientierung, des ökologischen Handelns und der Energieeffizienz der städtischen Verwaltung und Beteiligungen. In weiterer Folge hat sich der StRH damit beschäftigt, wie er mit seinen Kontrollleistungen und Produkten zum Erreichen dieser Wirkung beiträgt und die Wirkungszusammenhänge in Schaubildern visualisiert.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der im Leitbild festgehaltenen Werte Unabhängigkeit, Sachlichkeit, Gewissenhaftigkeit, Verlässlichkeit und Integrität für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des StRH erstellte er außerdem den bereits unter Punkt 4.1. dieses Berichtes angesprochene Ethikstandard.

Die strategischen Ziele wurden in einer Balanced Scorecard (BSC) operationalisiert.

¹⁰ [Auftrag und Leitbild - Stadtportal der Landeshauptstadt Graz](#)

- 5.2. Leitbild, Strategie und BSC liefern nach Ansicht der Peers einen ausreichenden langfristigen Orientierungsrahmen für die operative Tätigkeit. Ebenso beurteilen sie die intensive Auseinandersetzung des StRH mit den Wirkungen seiner eigenen Arbeit grundsätzlich positiv. Sie vermissen aber Kennzahlen, die die Annäherung an die strategischen Ziele bzw. die Erreichung der gewünschten Wirkungen messen. Die Peers empfehlen daher dem StRH die Ziele und Wirkungen mit Kennzahlen zu verknüpfen, wobei ihnen bewusst ist, dass die Auswahl weniger, einfach erhebbarer und zugleich steuerungsrelevanter Kennzahlen eine Herausforderung ist.

Personalgewinnung und -entwicklung

- 6.1. Neben dem Direktor sind im StRH zehn weitere Personen (davon neun Prüferinnen und Prüfer) beschäftigt. Die Anzahl der Dienstposten des StRH ist seit seiner Gründung im Jahr 1993 nahezu unverändert. Die aktuell im StRH beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über unterschiedliche Ausbildungen (juristische, technische, betriebs- und volkswirtschaftliche).

Als Planungsgrundlage für die mittelfristige Personalbewirtschaftung erarbeitete der StRH ein „Personalkonzept 2014 – 2018“. Demnach soll ein im August 2016 aufgrund einer Pensionierung freiwerdender Dienstposten mit einer Person mit soziologischem Hintergrund besetzt werden.

Gemäß § 99 Abs. 7 des Statuts der Landeshauptstadt Graz erfolgt die Bestellung und Abberufung der Bediensteten des StRH durch den Gemeinderat. Die GO für den StRH bestimmt in § 8, dass der Leiter des StRH dabei ein Vorschlagsrecht hat. Daneben gelten für den StRH auch die Objektivierungsrichtlinien 2012.¹¹ Nach diesen Richtlinien sind Neuaufnahmen in den städtischen Dienst jedenfalls auf der Homepage der Stadt Graz und in geeigneten Tageszeitungen, magistratsinterne Stellenbesetzungen zumindest (abhängig von der Wertigkeit des zu besetzenden Dienstpostens) magistratsintern auszuschreiben. Das Personalamt des Magistrates führt ein Vorprüfungsverfahren der Bewerbungen durch, dem sie die Aufnahme- bzw. Begutachtungskriterien im Sinne der Ausschreibung zugrunde zu legen hat. Auf Basis der Ergebnisse entscheidet der Personalreferent, welche Bewerber zu einem Hearing eingeladen werden. Für das Hearing ist eine Auswahlkommission bestehend aus dem Leiter der Abteilung, in der der Dienstposten zu besetzen ist, dem Leiter des Personalamtes, aus einem vom Personalreferenten namhaft zu machenden Leiter einer Magistratsabteilung (= betrauter Amtsleiter) und dem Vorsitzenden des Zentralausschusses der Bediensteten der Stadt Graz zu bilden. Die Auswahlkommission entscheidet mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden (= betrauter Amtsleiter). Die Auswahlkommission erstellt auf Grundlage des Hearings einen Aufnahme- bzw. Besetzungsvorschlag an den Personalreferenten. Dieser hat die Aufnahme- bzw. Besetzungs-

¹¹ Richtlinien des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 15.03.2012 betreffend die Objektivierung von Stellenbesetzungen, siehe http://www.graz.at/cms/dokumente/10021253_332207/4afea535/Objektivierungsrichtlinien.pdf

entscheidung zu treffen und dem Gemeinderat, als dem für die Bestellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für den StRH zuständigen Organ, ein entsprechendes Geschäftsstück vorzulegen.

Bei magistratsinternen Stellenbesetzungen (Versetzungen) sind außerdem noch Bürgermeister bzw. Magistratsdirektion und Personalreferent bzw. Personalamt eingebunden.

- 6.2.** Nach Ansicht der Peers wird den unterschiedlichen Aufgaben des StRH durch die unterschiedliche Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung getragen.

Kritisch beurteilen die Peers, dass der StRH bei der Personalgewinnung nicht unabhängig agieren kann. Sie sehen einen Widerspruch zwischen der GO, die ein Vorschlagsrecht des StRH-Direktors vorsieht und dem in den Objektivierungsrichtlinien definierten Prozedere. Auch wenn die gelebte Praxis derzeit nach Auskunft des StRH-Direktors so ist, dass sich der Personalreferent bei seiner Entscheidung mit dem StRH-Direktor und dem Kontrollausschuss abstimmt, halten es die Peers im Sinne der Stärkung der Unabhängigkeit des StRH für notwendig, die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, dass den Vorsitz in der Auswahlkommission ein Mitglied des Kontrollausschusses – anstelle des Leiters einer (der Prüfung durch den StRH unterliegenden) Magistratsabteilung – führt.

- 7.1.** Zum Zeitpunkt des Peer Reviews lagen Stellenbeschreibungen für alle Arbeitsplätze im Entwurf vor. Diese sollen im nächsten Mitarbeitergespräch mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besprochen und vereinbart werden.

Im April 2016 wurde im StRH erstmals eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Führungskräftefeedback) durchgeführt. Diese Onlinebefragung wird von der Abteilung für Personalentwicklung (PE) des Magistrates angeboten und auch ausgewertet. Das Feedback an den StRH-Direktor ist sehr positiv ausgefallen. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Fremdbild) und der Einschätzung des StRH-Direktors (Selbstbild) zeigt keine gravierenden Abweichungen. Häufig ist die Selbsteinschätzung kritischer als das Fremdbild.

- 7.2.** Klar und unmissverständlich formulierte Stellenbeschreibungen definieren Handlungs- und Entscheidungsspielräume und können damit zur Vermeidung von Kompetenzunklarheiten bzw. -konflikten beitragen. Die Peers begrüßen daher die Erstellung und Vereinbarung von Stellenbeschreibungen.

Die Ergebnisse des Führungskräftefeedbacks zeigen eine hohe Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Führungsarbeit des StRH-Direktors. Einzelne Ergebnisse bieten dennoch Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die Peers beurteilen daher die geplante Wiederholung des Führungskräftefeedbacks im 2-Jahreszyklus positiv.

- 8.1.** Neuen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern stehen im Rahmen der Einschulung im StRH grundsätzlich alle Kolleginnen und Kollegen als Ansprechpartner zur Verfügung. Wesentliche interne (Führungs-)Dokumente werden elektronisch zur Verfügung gestellt. Einen definierten einheitlichen Prozessablauf für die Einführung neuer Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter gibt es nicht.
- 8.2.** Die Peers empfehlen, neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Mentor zur Seite zu stellen, der hauptverantwortlich für deren professionelle Einführung und Begleitung ist. Damit der Einführungsprozess einheitlich und optimal abläuft, halten sie die Erstellung einer Checkliste¹² sowie eines Einschulungsplanes für sinnvoll.
- 9.1.** Der Aus- und Weiterbildung kommt in einer Wissensorganisation wie dem StRH besondere Bedeutung zu. In seiner BSC hat der StRH als strategische Ziele in diesem Bereich die Stärkung der Expertenstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie den Erwerb von volkswirtschaftlichem und sozialwissenschaftlichem Hintergrund verankert. Einzelne der zur Zielerreichung definierten Maßnahmen, wie die Schaffung eines Ethikstandards oder der Erwerb von volkswirtschaftlicher Kompetenz durch Einrichtung eines entsprechenden Dienstpostens, sind bereits vollständig umgesetzt. Andere, wie Bildungsk Kooperationen mit anderen Kontrolleinrichtungen, die gezielte Weiterbildung und die Zertifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Einrichtung eines Wissensmanagements, wurden begonnen.
- Aufbauend auf einem im Entwurf vorliegenden Wissenskonzept soll dann ein Ausbildungskonzept erarbeitet werden.
- In den letzten Jahren wurden die Prüferinnen und Prüfer vorwiegend in Inhouse-Veranstaltungen in einigen Aspekten der Prüfungstätigkeit (z. B. internationale Normen, Führung von Prüfungsgesprächen) geschult.
- 2014 wurden für Aus- und Weiterbildung je Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter durchschnittlich rd. 26 Stunden, 2015 39 Stunden aufgewendet.
- 9.2.** Die Peers begrüßen die systematische Herangehensweise beim Thema Aus- und Weiterbildung. Aufgrund der Bedeutung dieses Themas sollte ihrer Ansicht nach der Erarbeitung eines Ausbildungskonzeptes hohe Priorität eingeräumt werden.

Controlling

- 10.1.** Das im Entwurf vorliegende Rollenkonzept des StRH sieht ein Projekt-, Abteilungs-, Wissens- und Wirkungscontrolling vor und definiert die Rollen im Controllingprozess. Umgesetzt ist dieser Controllingprozess noch nicht. Offen ist insbesondere, welche Größen steuerungsrelevant sind und daher gemessen werden sollen.

¹² Wer (Mentor, Direktor, Sekretariat) hat wann welche Aufgaben zu erledigen?

In der Vergangenheit wurden den Projekten und sonstigen Kostenträgern (z. B. sonstige Tätigkeiten, Aus- und Weiterbildung) des StRH Personalressourcen (Arbeitstage) zugeordnet und daraus die Kosten je Kostenträger ermittelt. Diese Zuordnung wurde wegen der Kleinheit der Organisation als für die Steuerung nicht notwendig erachtet und eingestellt.

- 10.2.** Aufgrund des fehlenden Projektcontrollings lässt sich derzeit nicht feststellen, wieviele Ressourcen in den Kernprozess insgesamt bzw. in einzelne Prüfungsprojekte fließen und wieviel für sonstige Tätigkeiten aufgewendet wird. Aussagen zur Produktivität des StRH oder die Ermittlung einer Kosten-Nutzenrelation sind damit nicht möglich. Nach Ansicht der Peers handelt es sich dabei um relevante Steuerungsgrößen für Rechnungskontrollbehörden. Sie halten daher ein Projektcontrolling auch in kleinen Organisationen wie dem StRH für sinnvoll.

Risikomanagement

- 11.1.** Die Rollen im Prozess „Risikomanagement“ sind im Rollenkonzept des StRH beschrieben. Der als Risk Manager tätige Mitarbeiter des StRH ist demnach zentrale Anlauf- und Kommunikationsstelle für alle Fragen zum Risikomanagement-Prozess und hat die Umsetzung des Risikomanagements sicherzustellen.

Zur Umsetzung eines Risikomanagements gibt es ein vorgefertigtes Excel-Sheet des Magistrats, das alle Magistratsabteilungen zu verwenden haben. Der StRH hat es für sich geringfügig ergänzt. Er listet darin die Risiken in allen Prozessen des StRH - in den Kernprozessen detailliert nach Prozessphasen – auf, bewertet sie und definiert Kontrollen, um die Risiken zu reduzieren.

- 11.2.** Die Peers beurteilen es positiv, dass sich der StRH so intensiv mit seinen Prozessrisiken auseinandersetzt. Insbesondere für den Bereich der Kernprozesse regen sie aber an, eine Fokussierung (z. B. auf die Risiken mit der größten potentiellen Schadenshöhe) zu prüfen. Die laufende Verfolgung aller aktuell aufgelisteten Risiken erscheint den Peers ressourcenaufwändig und es stellt sich die Frage, ob dabei Kosten und Nutzen noch in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Qualitäts- und Wissensmanagement

- 12.1.** Der StRH hat Qualitätssicherungsmaßnahmen in seinen Prozessen implementiert. Für alle Prüfungsarten lagen zum Zeitpunkt des Peer Reviews Prüfhandbücher im Entwurf vor. Um eine einheitliche Gestaltung aller nach außen gehender bzw. im Prüfprozess verwendeter Schriftstücke sicherzustellen, gibt es für das gesamte Schriftgut Vorlagen. Eine detaillierte Beschreibung des Unterstützungsprozesses „Aktenbearbeitung“ soll die Dokumentation und leichte Auffindbarkeit der Erhebungs- und Analyseergebnisse gewährleisten.

Der StRH versteht sich als wissensbasierte Organisation. Das im Entwurf vorliegende Rollenkonzept beschreibt die Rollen im Wissensmanagementprozess. Ebenfalls im Entwurfsstadium befindet sich ein Wissenskonzept für den StRH, wobei wesentliche Teile hier noch zur Gänze fehlen.

Zum gegenseitigen Informationsaustausch findet wöchentlich eine Teambesprechung statt. Dabei geben alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Direktor einen Rückblick auf die vergangene und eine Vorschau auf die kommende Woche. Fallweise wird die Teambesprechung auch für Fachinputs genutzt. Arbeitshilfen, Checklisten und sonstige relevante Informationen sind für alle zugänglich elektronisch abgelegt.

- 12.2. Der StRH misst dem Qualitäts- und Wissensmanagement hohe Bedeutung zu. Obwohl manche Dokumente und Konzepte erst im Entwurf vorliegen, werden Teile bereits im Alltag genutzt bzw. umgesetzt.

Zusammenfassende Feststellungen und Empfehlungen

- 13.1. Im Sinne der Weiterentwicklung des StRH erfolgt eine intensive Auseinandersetzung mit den Führungsprozessen. Dies zeigt sich unter anderem an den zahlreichen Handbüchern und sonstigen Dokumenten, die zum Zeitpunkt des Peer Reviews (vielfach als Entwürfe) vorlagen. Im überwiegenden Ausmaß erarbeitete diese der StRH-Direktor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden meist erst eingebunden, wenn ein Entwurf „umsetzungsreif“ ist.
- 13.2. Die Peers würdigen das hohe Engagement des Direktors bei der Organisationsentwicklung. Sie halten aber eine Prioritätensetzung für notwendig. Inhaltlich sind die Ausarbeitungen meist relativ umfangreich und komplex, sodass sie möglicherweise die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überfordern. Die Peers empfehlen, stärker auf die Kerninhalte bzw. notwendige verbindliche Festlegungen zu fokussieren. Diese könnten, entsprechend den Notwendigkeiten, sukzessive erweitert werden. Damit die Umsetzung leichter gelingt regen die Peers außerdem an, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter früher einzubinden.

Kernprozesse

Prüfungsplanung

- 14.1. Gemäß § 11 Abs. 1 der GO führt der StRH Akte der laufenden Gebarungskontrolle von Amts wegen auf Grund eines vom StRH-Direktor zu erstellenden geheimen Prüfungsplanes aus.

Zum Zeitpunkt des Reviews lag ein Qualitätsstandard für den jährlichen Prüfungsplan im Entwurf vor. Der aktuelle Prüfungsplan beschränkte sich auf eine Auflistung relevanter Prüfungsthemen. Die Themen werden primär von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingebracht und ergeben sich vor allem aus Informationen und Erkenntnissen aus den vom StRH durchgeführten Prüfungen.

Da der StRH eine beträchtliche Anzahl an Projekt- und Projektabwicklungskontrollen durchzuführen hat und die Vorprüfung des Rechnungsabschlusses der Stadt Graz praktisch sämtliche Personalressourcen in den ersten Monaten jedes Jahres bindet, bleibt dem StRH relativ wenig Spielraum für amtswegige Prüfungen.

- 14.2. Die Auswahl der „richtigen“ Themen ist maßgeblich für eine wirksame Finanzkontrolle. Für die Peers ist nachvollziehbar, dass die Prüfungsplanung im StRH aufgrund der begrenzten Ressourcen, die in der Praxis für amtswegige Prüfungen zur Verfügung stehen, nicht den gleichen Stellenwert hat, wie in Rechnungskontrollbehörden, die ihre Ressourcen zum Großteil für Initiativprüfungen verwenden können. Dennoch regen sie an, risikoorientierte Auswahlkriterien zu definieren und die Prüfungsthemensammlung zu erweitern. Sie sollte jedenfalls auch Prüfungsziele, -schwerpunkte, Gebarungsumfang und eine Priorisierung der Themen umfassen.

Prüfungsdurchführung

- 15.1. Die wesentlichen Qualitätsindikatoren sowie die rechtlichen Grundlagen für die im Statut definierten Prüfungsarten sind in Prüfhandbüchern¹³ zusammengefasst, die zum Zeitpunkt des Reviews im Entwurfsstadium vorlagen. Ziel dieser Handbücher ist es, das gemeinsame Prüfverständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des StRH hinsichtlich ihrer Tätigkeit zu stärken und sowohl als Nachschlagewerk als auch als Qualitätshandbuch zu dienen. Sie enthalten neben den Prüfmaßstäben auch Festlegungen zum formalen und inhaltlichen Prüfungsablauf und den Aufbau des Berichtes. Die einzelnen Schritte und Meilensteine im Prüfprozess hat der StRH auch grafisch aufgearbeitet und veröffentlicht sie auf seiner Homepage.¹⁴ Im Folgenden wird auf die wesentlichen Prozessschritte eingegangen:

- Vom Prüfungsauftrag bis zum Prüfungskonzept

Für jede Prüfung werden durch den Direktor des StRH in einem Prüfungsauftrag die Ziele mit den Schwerpunkten und die Grenzen (in Form von „Nicht-Zielen“) der Prüfung, die Hintergründe für die Auswahl des Prüfthemas und ein geschätzter Zeitplan festgelegt. Die Zusammensetzung des Prüfteams¹⁵ orientiert sich an den inhaltlichen Anforderungen des Prüfthemas. Nach der Suche und Aufarbeitung der verfügbaren Informationen sowie einer Analyse des Prüfungsfeldes werden die Prüfthemen mit den identifizierten Prüfungsrisiken und der Zeitplan vom Team in einem Prüfkonzept konkretisiert. Mit der Freigabe des Prüfkonzeptes durch den Direktor darf das Prüfteam mit den geprüften Stellen in Kontakt treten.

¹³ Diese umfangreichen Handbücher sind einheitlich gegliedert. Die ersten drei Kapitel sind als allgemeine Grundlagen zu verstehen, sie beschäftigen sich mit der Kernaufgabe des Prüfens und Beratens inkl. den Kundengruppen des StRH, den Prüfungsgrundsätzen und den angestrebten Wirkungen (iSd Stadtökonomischen Modells des StRH). Die restlichen Kapitel sind produktspezifisch auf die jeweilige Prüfungsart ausgerichtet.

¹⁴ siehe <http://www.graz.at/cms/beitrag/10210115/4901237>

¹⁵ Bis zum Beginn der Prüfung prüft jede Prüferin bzw. jeder Prüfer für sich, ob Gründe vorliegen, die die eigene Objektivität gefährden bzw. den Anschein von Befangenheit erwecken könnten. Erst wenn die Prüferinnen bzw. Prüfer bescheinigt haben, dass keine derartigen Gründe vorliegen, nimmt das Prüfteam formal den Prüfungsauftrag an.

- Prüfungsdurchführung inklusive Schlussbesprechung mit den geprüften Stellen

Nach einer schriftlichen Prüfverständigung werden die geprüften Stellen in einem Erstgespräch über die Prüfungsinhalte und ihre Hintergründe informiert. Laut Auskunft der Prüferinnen und Prüfer findet die Erhebungs- bzw. Analysetätigkeit im StRH statt. Notwendige Gespräche (z. B. zur Plausibilisierung von Sachverhalten, dem Abklären von Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleiteten Empfehlungen) werden vor Ort bei den Prüfungskunden geführt. Am Ende der Erhebungsarbeiten informiert der StRH die Prüfungskunden in einem Abschlussgespräch über die Ergebnisse, dieses bietet auch die Möglichkeit noch offene Fragen zu klären.

Von Beginn an dokumentieren die Prüferinnen und Prüfer ihre Erhebungen und Analysen laufend in elektronischer Form.¹⁶ Die Kommunikation mit dem Direktor über den Prüfungsfortschritt bzw. ev. notwendige Anpassungen im Vergleich zum Prüfungskonzept (z. B. Ausweitung od. Abgrenzung von Prüfungsthemen, Zeitplan) findet laufend statt.

- 15.2. Sowohl die vorliegenden Unterlagen als auch die mit den Prüferinnen und Prüfern geführten Gespräche zeigten, dass der Prüfungsprozess standardisiert und strukturiert abläuft. Die laufende Prüfdokumentation enthält die relevanten Unterlagen und Analysen, sodass die daraus abgeleiteten Prüfungsfeststellungen und Verbesserungsvorschläge transparent und nachvollziehbar sind. Ein wesentliches Qualitätskriterium für jede Prüfungstätigkeit ist die wahrheitsgetreue und vollständige Ermittlung der Sachverhalte. Dies umfasst sowohl den tatsächlichen Ablauf von Prozessen als auch die Kultur von Organisationen. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Peers, die Prüfungshandlungen verstärkt vor Ort bei den Prüfkunden vorzunehmen. Diese Unmittelbarkeit bietet auch die Möglichkeit zu einer laufenden Kommunikation mit den Prüfkunden und stärkt die Vertrauensbasis, die oftmals das Fundament für das Aufgreifen von Empfehlungen bzw. die wirkungsorientierte Umsetzung von Verbesserungen darstellt.

Da immer wieder Prüfungen¹⁷ durch einzelne Prüferinnen bzw. Prüfer durchgeführt werden, kann das für eine nachvollziehbare Prüftätigkeit notwendige 4-Augen-Prinzip nicht umfassend umgesetzt werden. Die Peers regen daher an, im Prüfprozess zu definieren, bei welchen Aktivitäten das 4-Augen-Prinzip jedenfalls sichergestellt sein muss.

- 16.1. Die Vorprüfung des Rechnungsabschlusses (RA) basiert auf § 98 des Statutes und umfasst gem. § 4 GO
- die Prüfung der formellen und materiellen Richtigkeit des Zahlenmaterials,
 - die Einhaltung der im Voranschlag festgelegten Gebarungssätze,

¹⁶ Dazu wird bei Prüfungsbeginn ein neues Prüfprojekt angelegt, in dem neben einer Grundstruktur für den Prüfprozess auch zahlreiche Musterdokumente („Schriftgut“ des StRH) zur Verfügung stehen.

¹⁷ Projektkontrollen und Projektabwicklungskontrollen werden üblicherweise jeweils von einem Prüfer abgewickelt. Bei den übrigen Prüfungen variiert die Größe des Teams je nach Prüfungsinhalten.

- die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften und
- die wesentliche Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der ausgliederten Gesellschaften und Betriebe.

Bei der Definition der wesentlichen Prüfungsfelder und der methodischen Abwicklung orientiert sich der StRH an den internationalen ISSAI-Standards.¹⁸ Um diese Prüfungsinhalte im vorgesehenen Zeitraum¹⁹ abdecken zu können, arbeiten alle Prüferinnen und Prüfer des StRH an dieser Prüfung mit. Im Prüfungsprozess sind daher spezifische Festlegungen zur Abstimmung der Prüferkenntnisse aus den einzelnen Themenfeldern inkl. der Dokumentation und Berichterstellung definiert.

Die Berichterstattung über diese Prüfung gliedert sich in drei Teile. Zusätzlich zum Prüfbericht über den Rechnungsabschluss der Stadt wird über die gesamthafte Entwicklung inkl. der städtischen Unternehmen (mit Ausnahme des Energie Graz Konzerns) berichtet. Die Ergebnisse der Datenanalyse fasst der StRH in einem eigenen „Analyseband“ zusammen, in dem die Informationen aus dem Rechnungsabschluss so erklärt und aufbereitet werden, dass eine weiterführende Diskussion im Gemeinderat unterstützt wird und auch die interessierten Bürgerinnen und Bürger ein Gesamtbild gewinnen können.

- 16.2. In dieser – auf Basis internationaler Standards abgewickelten – Prüfung zeigt sich für die Peers die Ausrichtung des StRH in der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Sinne der Wirkungs- und Kundenorientierung. Das „Stadtökonomische Modell“ dient dem StRH dazu, die jeweiligen Prüfbereiche in einen Gesamtzusammenhang mit der Stadt als ökonomisches Gesamtsystem zu stellen. Dieses Modell bildet nicht nur die angestrebten Ziele und Wirkungen ab sondern umfasst auch Steuerungsmechanismen und Kenngrößen, die im Rahmen der Prüfung für Soll-Ist-Vergleiche herangezogen werden. In den Gesprächen mit den Peers bestätigten die Mitglieder des KA, dass die Aufarbeitung und Analyse der Daten zu einer besseren Verständlichkeit der komplexen Inhalte beiträgt und damit eine Grundlage für eine sachliche Diskussion des Rechnungsabschlusses liefert.

Berichterstellung

- 17.1. Grundsätzlich wird über jede Prüfung ein gesonderter Bericht erstellt. Die Grundstrukturen für die Berichte sind spezifisch für die einzelnen Prüfungsaufgaben festgelegt und in den jeweiligen Prüferhandbüchern zusammen mit den Vorgaben zum Layout dokumentiert. Standardmäßig gliedern sich die Berichte in
- eine Kurzfassung,
 - die Darstellung des Gegenstands und Umfangs der Prüfung,

¹⁸ Der vorliegende Entwurf des „PrüferInnenhandbuchs für die Jahresabschlusskontrolle“ berücksichtigt die relevanten Standards ISSAI 100 „Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle“ und ISSAI 200 „Allgemeine Grundsätze der Prüfung der Rechnungsführung“ und erläutert ihre Relevanz für diese Prüfung.

¹⁹ Gem. § 96 des Statutes hat der Bürgermeister den Entwurf des RA spätestens drei Monate nach dem Ende des Haushaltsjahres dem Gemeinderat zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

- den Prüfteil,
- die Zusammenfassung der Empfehlungen mit den Schlüssen des StRH sowie
- die Darstellung der Prüfungsmethodik.

Insbesondere dann, wenn sich aus einer konkreten Prüfung spezifische Berichtserfordernisse ergeben, wird in einem Meilensteingespräch zwischen der Prüfungsleitung und dem Direktor die Struktur des Berichtes diskutiert und vereinbart.

Von den Prüferinnen und Prüfern werden jeweils die von ihnen geprüften Berichtspunkte verfasst, die Verantwortung für den Gesamtbericht liegt bei der Prüfungsleitung. Nach einer internen Qualitätssicherung²⁰ wird der Bericht mit der geprüften Organisation im Rahmen einer Schlussbesprechung diskutiert und Einvernehmen über die erhobenen Sachverhalte hergestellt. Danach haben die geprüften Organisationen die Möglichkeit zu diesem Rohbericht binnen einer vom StRH vorgegebenen Frist schriftlich Stellung zu nehmen, ihre Stellungnahme wird vollinhaltlich in den Bericht aufgenommen. Zeitgleich wird das zuständige Stadtsenatsmitglied über die Versendung des Rohberichtes informiert.

- 17.2. Der standardisierte Berichtsaufbau erleichtert es den unterschiedlichen Kundengruppen in den umfangreichen Prüfberichten des StRH die für sie relevanten Informationen zu generieren. Bei den von den Peers mit Mitgliedern des Kontrollausschusses geführten Gesprächen anerkannten diese das Bemühen des StRH in den Prüfberichten umfassende und objektive Informationen zu den geprüften Themen zu liefern.

Verwertung und Nachverfolgung der Ergebnisse

Beziehung zu Gemeinderat und Stadtrat

- 18.1. Abgesehen von den im Statut vorgesehenen Möglichkeiten für die Erteilung eines Prüfungsauftrages, steht der StRH den Mitgliedern des Stadt senates bzw. des Gemeinderates auch beratend zur Verfügung.²¹ Der StRH verfolgt mit der Beratungsleistung, die sowohl im Zuge der Prüfung als auch anlässlich der Diskussion seiner Empfehlungen stattfindet, das Ziel, einen Mehrwert für die politischen Vertreter sowie die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Graz zu schaffen. In den Prüfungsprozess sind die jeweils zuständigen Stadt senatsmitglieder nicht eingebunden. Aufgrund der einschränkenden Bestimmungen der GO können im Rahmen der Prüfungshandlungen keine Gespräche mit ihnen stattfinden.

Mit Ausnahme der Projektkontrollen werden die Prüfberichte des StRH dem Kontrollausschuss, dem zuständigen Stadt senatsmitglied, dem Bürgermeister sowie den Prüfkunden zugestellt. Das Prozedere der

²⁰ Die fachliche Qualitätssicherung wird vom Direktor wahrgenommen, darüber hinaus sichert eine Mitarbeiterin des StRH die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen ab.

²¹ Der Direktor nimmt an allen Sitzungen des Stadt senates und des Gemeinderates teil und steht dort für Fragen zur Verfügung.

Berichtszustellung und -veröffentlichung ist zeitlich abgestimmt.²² Die Projektkontrollberichte des StRH richten sich an die zuständigen Mitglieder des Stadtsenates, dem Kontrollausschuss wird im Rahmen von quartalsweisen Informationsberichten berichtet.

- 18.2.** Mit seinen Prüfberichten möchte der StRH einen Gesamtüberblick über die geprüften Themenbereiche und ihre Einflussfaktoren liefern. Nach Ansicht der Peers stellen die Ziele der verantwortlichen Stadtsenatsmitglieder für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche eine wesentliche Einflussgröße dar. Die Peers regen daher an, mit dem Stadtsenat ein Prozedere zu entwickeln, wie dieser seine Ziele und Anliegen im konkreten Prüfungsprozess einbringen und ein direkter Kommunikationsprozess über die Prüfergebnisse und Empfehlungen gestaltet werden kann. Als politisch Verantwortliche sollten sie die Möglichkeit haben, ihre Standpunkte und Sichtweisen einzubringen, die dann auch berichtsmäßig in angemessener Weise zu würdigen wären.

Die Beratungskompetenz des StRH wurde in den im Rahmen des Peer Reviews geführten Gesprächen von allen Gesprächspartnern anerkannt. Ziel der Beratung, die sowohl während der Prüfung als auch im Rahmen der Diskussion der Berichte geleistet wird, ist es einen Mehrwert für die Stadt und ihre Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Dies gelingt insbesondere durch die Aufarbeitung des Nutzens der sich aus der Umsetzung ihrer Empfehlungen generieren lässt.

Geschäftsführung für den Kontrollausschuss

- 19.1.** Der Kontrollausschuss (KA) ist jener Ausschuss des Gemeinderates, in dem die Prüfberichte des StRH inhaltlich diskutiert werden. Der Direktor und sein Stellvertreter nehmen verpflichtend an den Sitzungen teil, sie haben ein Rederecht.²³ Dem Ausschuss stehen aber auch die Prüferinnen und Prüfer für Auskünfte zu ihren Prüfberichten zur Verfügung. Dem StRH ist es ein zentrales Anliegen, die Daten und Fakten sowie die daraus gezogenen Schlüsse verständlich darzulegen, dazu wird die Form der Präsentation der Prüfungsinhalte kontinuierlich weiterentwickelt.²⁴

Die Geschäftsführung dieses Ausschusses obliegt dem StRH. Für die Ausschuss-Mitglieder hat der StRH ein Handbuch als „Nachschlagewerk“ erarbeitet. Darin sind im Wesentlichen die relevanten rechtlichen Bestimmungen sowie die Stellung und Aufgaben des StRH zusammengefasst.

- 19.2.** Zusätzlich zu den mit Mitgliedern des KA geführten Gesprächen hatten die Peers die Möglichkeit, an der KA-Sitzung am 4.4.2016 teilzunehmen. Sie konnten sich überzeugen, dass der vorgelegte umfangreiche Prüfbericht zum Rechnungsabschluss 2015 intensiv mit starkem Fokus auf die aufgearbeiteten Fakten diskutiert wurde. Die befragten Ausschussmitglieder

²² Am Tag vor der Zustellung werden die Empfänger vorinformiert und am Tag nach der Zustellung wird der Bericht auf der Homepage des StRH veröffentlicht.

²³ gem. § 67a Abs. 2 des Statuts in Verbindung mit § 39 Abs. 3b GO des Gemeinderates

²⁴ Die Präsentationssoftware „Prezi“ kam erstmals bei der KA-Sitzung am 4.4.2016 anlässlich der RA-Prüfung zum Einsatz.

bestätigten neben einer guten Zusammenarbeit, dass der StRH ihre Erwartungen insbesondere als unabhängige objektive Kontrolleinrichtung umfassend erfüllt.

Öffentlichkeitsarbeit

- 20.1.** Der StRH-Direktor betreibt keine aktive Öffentlichkeitsarbeit, Medienanfragen werden für eine möglichst sachliche Information über den StRH als Kontrolleinrichtung genutzt. Auf seiner Homepage²⁵ bietet der StRH Informationen u. a. zu seinen Zielen und Aufgaben, den rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Prüfungstätigkeit (Prüfungsprozess mit Prüfungskriterien und -prinzipien).

Die Medieninfo über die Prüfberichte erfolgt über den Magistrat. Gleichzeitig mit der Veröffentlichung der Berichte auf seiner Homepage übermittelt der StRH der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit eine Pressemitteilung, die von ihr an die Medien weitergeleitet wird. Die tatsächliche mediale Berichterstattung ist unterschiedlich und abhängig von den jeweiligen Prüfungsthemen.

Neben der „indirekten“ Information über die Medien versucht der StRH die Bürgerinnen und Bürger – als wesentliche Kundengruppe – auch durch Vorträge (z. B. an der Universität Graz) über die Aufgaben und Rolle des StRH zu informieren. Eine Kundenbefragung wurde bisher nicht durchgeführt.

- 20.2.** Die internationalen Standards räumen der Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Finanzkontrolle sowie deren Aufgaben einen grundlegenden Stellenwert ein.²⁶ Wenngleich die Gesprächspartner die Öffentlichkeitsarbeit des StRH als angemessen befinden, sollte sie nach Ansicht der Peers überdacht werden. Das Statut räumt einer Gruppe von zwei Prozent der Wahlberechtigten das Recht zur Einbringung eines Prüfungsantrages ein. Damit die Bürgerinnen und Bürger dieses Instrument sinnvoll nutzen können, ist es erforderlich, dass sie den StRH kennen und über seine Aufgaben und Ziele Bescheid wissen. Die Peers empfehlen daher in einer längerfristigen Kommunikationsstrategie zu überlegen, welche zusätzlichen Instrumente bzw. Kommunikationsplattformen genutzt werden könnten, um einer breiten Öffentlichkeit den StRH mit seinen Leistungen und seinen Kompetenzen bekannt zu machen. Im Falle einer Kundenbefragung sollte im Sinne der Wirkungsorientierung auch der erwartete bzw. wahrgenommene Nutzen in die Fragestellung einfließen.

²⁵ siehe <http://www.graz.at/cms/beitrag/10014886/267203/>

²⁶ siehe Präambel und § 16 der Deklaration von Lima sowie Leitsätze 4 und 5 der Deklaration von Mexiko

Nachprüfungsverfahren

- 21.1. Verpflichtende Folgeprüfungen sind im Statut nicht vorgesehen. Der Gemeinderat kann einzelne Empfehlungen des StRH durch Beschluss zu einer umzusetzenden Maßnahme erklären. Gem. § 18 Abs. 4 der GO ist der KA über den Stand der Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen zu informieren. Dazu führt der StRH im Rahmen einer Folgeprüfung (Follow-up Prüfung) eine objektive und unabhängige Evaluierung der Maßnahmenumsetzung durch. In der aktuellen Periode nutzte der Gemeinderat dieses Instrument nicht mehr. Laut Angabe der befragten Mandatare sowie des Bürgermeisters findet aktuell eine Diskussion statt, wie dieses Instrument in Zukunft eingesetzt werden soll.
- 21.2. Die Nachverfolgung von Prüfungsergebnissen durch Rechnungshöfe ist internationaler Standard und in der Deklaration von Mexiko als Leitsatz 7 formuliert.²⁷ Follow-up Prüfungen bilden einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Finanzkontrolle, die Peers sehen daher die aktuelle Diskussion positiv. Mit der Kenntnisnahme der StRH-Berichte erzeugen die Empfehlungen bei den geprüften Stellen keine unmittelbare Wirkung; eine Bindung entsteht erst mit der Beschlussfassung einer Maßnahme im Gemeinderat. Die Peers empfehlen daher dem StRH, bei ihm besonders wesentlich erscheinenden Prüfeempfehlungen für eine Beschlussfassung zu werben. Diese würde nicht nur die Wirksamkeit des StRH erhöhen sondern auch das Kontrollrecht des Gemeinderates stärken.

Linz, am 24. August 2016

Friedrich Pammer
Direktor des Oö. Landesrechnungshofs

²⁷ Dieser sieht vor, dass die Umsetzung der Empfehlungen durch die geprüften Stellen systematisch und kontinuierlich verfolgt sowie die Ergebnisse der Nachverfolgung regelmäßig an die Berichtsadressaten berichtet wird.