

Feierstunde 15 Jahre Stadtrechnungshof Graz am 1. Juli 2008

Impulsreferat des Landesrechnungshofdirektors HR Dr. Johannes Andrieu

Vorerst danke ich Herrn Stadtrechnungshofdirektor Dr. Riegler sehr herzlich für die Einladung zur heutigen Feierstunde.

Ich darf diese Einladung als Ausdruck der engen Beziehungen des Stadtrechnungshofes und des Landesrechnungshofes werten.

Die Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben, nämlich die Prüfung der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Steuermittel, ist Grundlage der guten Zusammenarbeit.

Der Landesrechnungshof hat partnerschaftliche Beziehungen mit dem Rechnungshof, den Landes- und Stadtrechnungshöfen und den Kontrollämtern. Es gibt Vereinbarungen über die Zusammenarbeit, Prüfprogramme werden abgestimmt, gemeinsame Ausbildungsstandards geschaffen sowie abgestimmte Positionen zur Stärkung der Finanzkontrolle erarbeitet.

Es gibt aber darüber hinaus eine bemerkenswerte gesetzliche Verbindung des Landesrechnungshofes Steiermark mit dem Grazer Stadtrechnungshof und mit dem Kärntner Landesrechnungshof, auf die ich im Rahmen dieses Kurzreferates gerne eingehen möchte.

Diese 3 Kontrolleinrichtungen haben nämlich über die Gebarungskontrolle hinaus auch die Aufgabe vor der Durchführung von Großprojekten binnen 3 Monaten eine externe Expertise zum Bedarf, zu den Soll- und zu den Folgekosten abzugeben.

Die Einführung dieser Projektkontrollen (in Kärnten Großvorhabensprüfung) war eine spezifisch steirische Innovation.

Die Steiermark war vor mehr als 25 Jahren, also 1982, das erste Bundesland Österreichs, in welchem durch ein Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz ein unabhängiges Kontrollorgan auf Landesebene eingerichtet wurde.

Zu dieser Zeit hatten die Vorkommnisse um die Kostenexplosion bei der landeseigenen Therme Loipersdorf – die prognostizierten Baukosten betragen 80 Mio. S, die tatsächlichen Endkosten aber über 500 Mio. S - schmerzlich bewusst gemacht, dass bei Projekten, an denen das Land beteiligt war, maßgebliche Kostenüberschreitungen eintraten und in jedem Fall genaue Soll-Kostenberechnungen und Folge-Kostenberechnungen fehlten bzw. die laufende Überwachung der Ist-Kosten auf ihre Übereinstimmung mit den Soll-Kosten nicht durchgeführt wurde.

Der Landesverfassungsgesetzgeber hatte daher im Rahmen der Überlegungen zur Schaffung eines Landesrechnungshofes die Absicht, eine sehr zeitnahe ex post Kontrolle zu schaffen und dabei die Unabhängigkeit und Kompetenz des neuen Kontrollorganes zu nutzen.

Die für ein Großprojekt verantwortlichen Kräfte in der Politik und in den Verwaltungen sollten durch die Projektkontrolle umfassend, sachlich fundiert, zeit- und problemnah informiert werden.

Bei diesen Großvorhaben konnten schließlich im Rahmen der Projektkontrolle durch präzise Bedarfsermittlungen sowie sehr genaue Ist Kosten- und Folgekostenberechnungen Schäden für die Öffentliche Hand vermieden und nicht – wie bei der Gebarungsprüfung - nur nachträglich ein Schaden festgestellt werden. Dies war ein wesentlicher Beitrag zur Risikominimierung und zur Verhinderung von Kostenexplosionen in der Landesverwaltung.

Die Projektkontrolle im steirischen Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz aus 1982 diente mit Abänderungen als Grundlage für die im Wesen gleich gerichteten Prüfmodelle im Stadtrechnungshof Graz (1993) bzw. schließlich im Kärntner Landesrechnungshof (1996).

Nach der Österreichischen Verfassung ist die Rechnungshofkontrolle als ex-post-Kontrolle eingerichtet. Eine Zuständigkeit des Landesrechnungshofes zur Kontrolle von erst im Planungsstadium begriffenen Projekten ist nur dann zulässig, soweit damit keine Beeinträchtigung der nachgängigen Kontrolle verbunden ist. Die Kontrolle durch den Landesrechnungshof kann erst einsetzen, nachdem die Verwaltung gehandelt hat.

Dies bedeutet aber nicht zwingend, dass nur vollständig abgeschlossene Projekte geprüft werden dürfen. Auch einzelne selbstständige Teilabschnitte eines Projektes können Gegenstand der Rechnungshofkontrolle sein, ja sogar nur mittelbar vermögenswirksame Akte, weshalb auch Planungen, Prognoseentscheidungen und Ähnliches Kontrollgegenstand sein können. Es handelt sich bei dieser Projektprüfung also um eine sehr zeitnahe Kontrolle im Nachhinein.

Der Erfolg der Projektkontrolle liegt darin, dass die Erstellung detaillierter Kostenübersichten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt sichergestellt sein muss, damit die Politik auf Basis dieser Erkenntnisse die wesentlichen Entscheidungen treffen kann und so ein sparsamer Umgang mit Steuermitteln sichergestellt ist.

Herr Univ.Prof.Dr. Budäus von der Universität Hamburg hat anlässlich seines Festvortrages zum 25 Jahr-Jubiläum des Landesrechnungshofes Steiermark am folgenden Beispiel die Projektkontrolle bzw. ihre Wirkungen verdeutlicht:

„Die ex post-Kontrolle stellt beispielsweise fest, ein Kind ist in den Brunnen gefallen und zeigt als mögliche Ursachen, etwa die unzureichende Abdeckung des Brunnens, mangelnde Aufsichtspflicht etc. auf. Die Funktion dieser Kontrolle liegt darin, durch Erfassen des eingetretenen Schadens und seiner Ursache zu verhindern, dass noch einmal ein Kind in den Brunnen fällt.

Die zeitnahe Kontrolle soll frühzeitig die unzureichende Abdeckung des Brunnens und unzulängliche Aufsichten erkennen, um von vorn herein zu vermeiden, dass überhaupt ein Kind in den Brunnen fällt. An die Stelle der Volksweisheit „Aus Schaden wird man klug“ tritt die Funktion, durch frühzeitige Kontrollinformationen den Schaden erst gar nicht eintreten zu lassen“.

Der Landesrechnungshof hat seit 1982 mittlerweile 67 Projektkontrollen durchgeführt. Hierbei konnten durch den gänzlichen oder teilweisen Wegfall der Herstellungskosten bzw. der Folgekosten über € 170 Mio. eingespart bzw. als Sparpotential aufgezeigt werden. Wesentliche Kostenüberschreitungen bei Großprojekten hat es in der Steiermark seit der Einführung der Projektkontrolle keine mehr gegeben.

Vor dem Hintergrund geänderter Entwicklungen sollte aber diese seinerzeit bahnbrechende Regelung weiterentwickelt und verbessert werden.

In einem Unterausschuss des Steiermärkischen Landtages wird daher eine Novellierung beraten.

Folgende Änderungen sind ua. geplant:

- Derzeit fehlt im steirischen Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz eine ausdrückliche Definition des Begriffes Projekt. Eine Legaldefinition sollte daher in das Gesetz aufgenommen werden, um ein bewusstes Unterschreiten der Wertgrenze (2‰ des Voranschlages des Landes, d.s. derzeit ca. 8,3 Mio. €) und damit eine Umgehung der Kontrolle durch Splitting der Gesamtkosten zu vermeiden.

Wir würden uns hier gerne an den Kärntner Gesetzestext anlehnen, der als Projekt von einem Vorhaben spricht, „das einen in wirtschaftlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht einheitlichen Anschaffungs- oder Herstellungsvorgang zum Gegenstand hat, der auf Grund einer gesamtheitlichen Planung durchgeführt werden soll und zwar unabhängig davon,

1. ob das Vorhaben in einer oder in mehreren Phasen durchgeführt wird oder
2. ob die Finanzierung einmalig erfolgt oder sich aus einer Mehrzahl von sachlich abgrenzbaren finanziellen Leistungen zusammensetzt“.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Geschäftsordnung des Stadtrechnungshofes über die 2‰-Grenze hinaus als Projekt auch eine Vereinbarung mit einem Dritten über laufende Leistungen definiert, sofern der jährliche Aufwand hierfür 0,05 % des Gesamtausgabevolumens des gültigen Voranschlages übersteigt.

- Bei der Projektkontrolle wäre sinnvollerweise auch die Möglichkeit einer Teilung in zwei Abschnitte vorzusehen, nämlich
 - a. Kontrolle der Bedarfsermittlung
 - b. Kontrolle der Soll Kosten- und Folge Kosten-Berechnungen.

Durch diese, schon jetzt des öfteren praktizierte aber dem Projektbetreiber im Gesetz nicht ausdrücklich eingeräumte Option zur getrennten Vorlage seiner Berechnungen wird der Bedarf eines beabsichtigten Projektes bereits zu einem

früheren Zeitpunkt geprüft. Damit könnten die Empfehlungen der Kontrolle noch in das Projekt einfließen und oft unnötige Planungskosten vermieden werden.

Wie mir Herr Stadtrechnungshofdirektor Dr. Riegler mitgeteilt hat, wird diese Trennung in letzter Zeit auch vom Stadtrechnungshof vorgenommen, z.B. beim Bad Eggenberg oder bei der Nahverkehrsscheibe Hauptbahnhof.

- Der Landesrechnungshof ist bei der Projektkontrolle derzeit als Gutachter für die Landesregierung tätig. Erst im Wege eines zeitlich sehr abgesetzten Tätigkeitsberichtes des Landesrechnungshofes erfährt der Kontrollausschuss und damit der Landtag von Großprojekten, die den Landeshaushalt nachhaltig belasten können.

Das Ergebnis der Projektkontrolle, also das Gutachten über diese Großprojekte, sollte daher systemrichtig zeitgleich auch an den Kontrollausschuss als Organ des Landtages ergehen, damit dieser seine Budget- und Kontrollrechte rechtzeitig wahrnehmen kann.

Der Landesrechnungshof Kärnten sieht in seinem Gesetz aus 1996 richtigerweise diese gleichzeitige Zuleitung an Regierung und Kontrollausschuss vor.

Auch die Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof Graz aus dem Jahr 1993 normiert hier zweckmäßig, dass der dem Stadtsenatsreferenten übermittelte Bericht Bestandteil des Geschäftsstückes sein soll, das dem Gemeinderat zur Grundsatzbeschlussfassung vorgelegt wird.

Soweit der rechtliche Exkurs zur Projektkontrolle, der angesichts der anwesenden Kontrollexperten erlaubt schien.

Den Kontrolleinrichtungen in Österreich ist es ein Anliegen, gemeinsam eine effiziente und effektive Finanzkontrolle sicherzustellen. Wir verstehen uns als Partner und bekennen uns zum Ausbau der Zusammenarbeit und Koordination, damit die jeweiligen Stärken optimal genutzt werden können.

Die Ausgestaltung der in den Deklarationen von Lima und Mexiko festgesetzten Merkmale der öffentlichen Finanzkontrolle – die organisatorische, funktionelle und finanzielle Unabhängigkeit – ist ein wesentliches Anliegen der Kontrolleinrichtungen. Konkret geht es z.B. um die Personalhoheit, um die budgetäre Unabhängigkeit oder auch die Möglichkeit der Veröffentlichung.

Im Sinne des Steuerzahlers tragen die Rechnungshöfe durch ihre Präsenz, durch konsequente Kontrollen und Empfehlungen wesentlich zur hohen Qualität der Verwaltung bei. Mängel werden objektiv aufgezeigt und es gibt realistische

Empfehlungen für eine nachhaltige Verbesserung. Keinesfalls stehen wir für einseitige Darstellungen oder plakative Skandalisierungen zur Verfügung, die das berechnigte Vertrauen des Steuerzahlers in eine grundsätzlich sehr gut funktionierende Verwaltung mindern würden.

Sieht man sich die Tätigkeitsberichte des Stadtrechnungshofes an, so lässt sich uneingeschränkt feststellen, dass der Stadtrechnungshof im Laufe der 15 Jahre sehr erfolgreich gearbeitet hat.

Ich darf die heutige Feierstunde daher gerne zum Anlass nehmen, den politischen Verantwortungsträgern zur Einrichtung dieses unabhängigen Stadtrechnungshofes zu gratulieren.

Dem Leiter und seinem Team wünscht der Landesrechnungshof weiterhin viel Erfolg bei der konsequenten Erfüllung der uns von der Politik übertragenen Verantwortung.