

Stenografischer Bericht

Festsitzung des Landtages Steiermark

25 Jahre Landesrechnungshof

XV. Gesetzgebungsperiode – 13. November 2007

I n h a l t :

Begrüßungsansprache:

Präsident Siegfried Schrittwieser (2).

Grußwort:

Landeshauptmann Mag. Franz Voves (7).

Vorträge:

„Landesrechnungshof und bundesstaatliches Prinzip“

O. Univ.-Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Ludwig Adamovich, VfGH-Präsident a. D. (8).

„Die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Landesrechnungshofes aus ökonomischer Sicht“

Prof. Dr. Dr.h.c. Dietrich Budäus (13).

Beginn der Sitzung: 10.04 Uhr

Präsident: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bitte Platz zu nehmen, damit wir mit dem Festakt beginnen können.

Streichquartett unter der Leitung von Mag. Ernst Friessnegg mit Gregor Nagl, Ernst Friessnegg, Sigrid Präsent, Sigrid Wollinger, Wilhelm Pflegerl:

Fanfare: Jeremiah Clarke: Prelude – Rondeau – Gigue; Wolfgang A. Mozart: Streichquartett C-Dur KV 157, 1. Satz Allegro; Wolfgang A. Mozart: Streichquartett B-Dur KV 159 Rondo, Allegro Grazioso (*Allgemeiner Beifall*)

Präsident: Sehr geehrter Herr Landeshauptmann, meine Damen und Herren Präsidentinnen und Präsidenten, Herr Alt-Landeshauptmann, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich freue mich ganz besonders, dass heute so Viele hier hergekommen sind, um bei unserem Festakt „25 Jahre Landesrechnungshof“ mit dabei zu sein. Viele wussten damals nicht genau oder konnten es nur ahnen, dass dieses „Baby“, das damals geboren wurde – einstimmig in diesem Haus, doch eine Erfolgsgeschichte wird. Und ich freue mich deshalb, dass viele Persönlichkeiten aus der Politik, dem öffentlichen Leben, aus der Beamtenschaft, Justiz, von den Universitäten, fast die gesamte Landesregierung, gekommen sind, weil das auch eine Wertschätzung für den Landesrechnungshof ist, welcher der erste war, der in Österreich „geboren“ wurde. Ich werde darauf noch in meiner Grußadresse eingehen. Viele folgten ihm. Es war ein gutes Beispiel, wie so viele gute Beispiele immer wieder von der Steiermark ausgehen.

Daher freue ich mich und bitte um Verständnis, dass ich auch eine große Begrüßungsliste habe. Sie alle sind heute unsere Ehrengäste. Aber erlauben Sie mir doch stellvertretend einige Damen und Herren ganz besonders zu begrüßen.

Ich begrüße sehr herzlich – und freue mich, dass es derzeit ein Steirer ist – den Präsidenten des Österreichischen Bundesrates, Herrn Mag. Wolfgang Erlitz, bei uns. *(Allgemeiner Beifall)*

Ganz besonders freue ich mich, dass unser Herr Landeshauptmann hier ist, der auch im Anschluss an meine Grußadresse Grußworte an Sie richten wird. Ich begrüße ganz, ganz herzlich unseren Herrn Landeshauptmann Mag. Franz Voves. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)* Ich freue mich auch, dass bei diesem Festakt der Erste Landeshauptmannstellvertreter Hermann Schützenhöfer anwesend ist. Herzlich willkommen, lieber Hermann. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße weitere Mitglieder der Landesregierung: Frau Landesrätin Mag. Kristina Edlinger-Ploder. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)* Ich begrüße weiters Frau Landesrätin Dr. Bettina Vollath. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)* Weiters begrüße ich Herrn Landesrat Mag. Helmut Hirt. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)* Und ich begrüße weiters Herrn Landesrat Ing. Manfred Wegscheider. Ebenfalls herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Zweiter Landeshauptmannstellvertreter Dr. Kurt Flecker und Landesrat Johann Seitinger lassen sich entschuldigen und wünschen der Veranstaltung einen guten Verlauf.

Ich freue mich auch, dass Präsidenten aus unseren Bundesländern gekommen sind. Ich begrüße ganz herzlich meine Kollegen Landtagspräsident Walter Prior aus dem Burgenland – herzlich willkommen *(Allgemeiner Beifall)* und Herrn Josef Lobnig aus Kärnten – herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)* Ich hoffe, dass ihr bei der Anreise nicht zu viel Schnee überwinden musstet, wie wir ihn jetzt in der Steiermark, in Niederösterreich und in Kärnten haben.

Ganz besonders freue ich mich über die Anwesenheit – und er ist ja einer der Väter des Landesrechnungshofes gemeinsam mit Hans Gross und er ist auch heute unter uns – von Herrn Alt-Landeshauptmann Josef Krainer. Dieser Landesrechnungshof, wie er damals als unabhängige

Institution geschaffen wurde, ist gelungen. Du warst damals Landeshauptmann und ich freue mich sehr, dass du heute hier bist. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße meinen Vorgänger als Landtagspräsidenten recht, recht herzlich. Das ist unser Landtagspräsident a.D. Reinhold Purr. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße stellvertretend die zweite Präsidentin des Landtages Steiermark Walburga Beutl und die dritte Präsidentin des Landtages Steiermark Barbara Gross für alle anwesenden Abgeordneten des Hohen Hauses und des Bundesrates sowie alle anderen Vertreter der gesetzgebenden Körperschaften. Herzlich willkommen die Damen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich darf von den Religionsgemeinschaften recht herzlichen begrüßen Herrn Superintendenten Mag. Hermann Miklas. *(Allgemeiner Beifall)* In Vertretung Seiner Excellenz Diözesanbischof Dr. Egon Kapellari darf ich recht herzlich Herrn Dr. Heinrich Schnuderl begrüßen. *(Allgemeiner Beifall)* Und ich begrüße von der Israelitischen Kultusgemeinde Herrn Präsidenten Gerard Sonnenschein. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße herzlich den Direktor des Landesrechnungshofes Steiermark, Herrn Hofrat Dr. Johannes Andrieu, mit seinen Kollegen aus den Bundesländern sowie Frau Sektionschefin Dr. Edith Goldeband in Vertretung des Bundesrechnungshofpräsidenten Dr. Josef Moser, der sich im Ausland befindet. Herzlich willkommen bei unserer Festveranstaltung. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße die Vorgänger unseres heutigen Rechnungshofdirektors, Herrn Hofrat Dr. Gerold Ortner und Herrn Hofrat Dr. Herbert Lieb. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße Herrn Landesamtsdirektor Dr. Gerhard Ofner stellvertretend für alle Behördenleiter und Bediensteten des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Für die Vertreter der Universitäten begrüße ich ganz herzlich Herrn Rektor Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Hans Sünkel. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ich begrüße für alle anwesenden Vertreter der Bundesbehörden, Herrn Militärkommandanten Mag. Heinz Zöllner. Herzlich willkommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Ganz besonders freue ich mich, dass Sie als Referent zu uns nach Graz gekommen sind und ich begrüße Herrn Verfassungsgerichtshofpräsidenten a.D. Herrn Univ.-Prof. Dr. h.c. Dr. Ludwig Adamovich. *(Allgemeiner Beifall)* Herzlich willkommen und bedanke mich, dass Sie heute einen Festvortrag hier bei dieser Festveranstaltung übernommen haben. Und ich begrüße Herrn Prof. Dr. h.c. Dr. Dietrich Budäus aus der Bundesrepublik Deutschland. Herzlich willkommen hier in Graz. Ich bedanke mich, dass Sie den Festvortrag übernommen haben. *(Allgemeiner Beifall)*

Meine Damen und Herren! Sollte ich jemanden – wie das ja bei Begrüßungen immer wieder passiert – vergessen haben, sind Sie ebenso herzlich begrüßt. Sie alle sind heute unsere Ehrengäste und ich freue mich, dass Sie hier sind.

Erlauben Sie mir, zu „25 Jahre Landesrechnungshof“ einige Bemerkungen zu machen. Aber am Beginn, meine Damen und Herren, weil es auch öffentliches Medieninteresse hervorgerufen hat, möchte ich eine Erklärung abgeben, warum denn heute – so interessant dargestellt wurde – der Herr Landesrechnungshofdirektor Dr. Andrieu keine Festrede hält:

Bei der Vorbereitung zu dieser Veranstaltung sind wir zusammen gesessen und haben uns überlegt, wer bei dieser Festveranstaltung eine Ansprache halten sollte und ich habe auch den Herrn Direktor gebeten, ich würde es passend finden, wenn er als Direktor, weil es ja um seinen Rechnungshof geht, eine Ansprache hält. Er hat gemeint, wir wollen die Veranstaltung nicht in die Länge ziehen, er wird mir einige Unterlagen, die wichtig sind für „25 Jahre Rechnungshof“, zur Verfügung stellen und ich möge in meiner Grußadresse diese Anmerkungen mit begleiten. Wir haben das so zur Kenntnis genommen und vereinbart. Daher hoffe ich, dass ich alle Unklarheiten, warum der Herr Direktor heute hier nicht spricht, beseitigen konnte.

Meine Damen und Herren! Herr Philipp Rosenthal, Unternehmer und Politiker, hat einmal gesagt: „Wer zu spät an die Kosten denkt, ruiniert sein Unternehmen. Wer immer zu früh an die Kosten denkt, tötet die Kreativität.“

Meine Damen und Herren! Worte wie diese und immer wiederkehrende schwerwiegende Überschreitungen von Baukosten bei Großprojekten des Landes Steiermark – insbesondere Anfang der 80er Jahre – der Bau der Therme Loipersdorf. Die prognostizierten Baukosten betragen 18 Millionen Schilling, die tatsächlichen Endkosten, aus welchen Gründen immer, beliefen sich letztendlich auf über 500 Millionen Schilling – waren der Startschuss für das am 29. Juni 1982 einstimmig unter Landeshauptmann Krainer und den damaligen Fraktionsmitgliedern beschlossene Landesrechnungshofgesetz. Das damalige Landeshauptmann-Duo, ich erwähnte es bereits, hieß Dr. Josef Krainer und Hans Gross, und wäre Hans Gross heute noch unter uns, würde er eine große Freude haben, dass sich dieser Rechnungshof in eine gute Richtung entwickelt hat.

Die Errichtung einer unabhängigen Kontrolleinrichtung auf Länderebene war erstmalig und richtungweisend für ganz Österreich, meine Damen und Herren.

Aber diese Vorkommnisse vor 25 Jahren waren nicht der Beginn der Kontrolle in der Steiermark. Schon vor 120 Jahren wurden die Stimmen einer unabhängigen Kontrollinstanz zum ersten Mal laut. Auch damals war der Ausgangspunkt für derartige Forderungen ein Bauprojekt in der Steiermark. Das LKH Graz – so lange ist es her -, erbaut im Jugendstil, konnte eine Baukostenüberschreitung, von sage und schreibe, 48 % verbuchen und es gab auch andere unschöne Vorkommnisse in dieser Zeit. In dieser Zeit kontrollierte sich die Politik selbst. Und diese hielt es für nicht notwendig, das damals bestehende Baukontrolldepartment mit seinen technischen Mitarbeitern mit bei zu ziehen. Verantwortung in dieser schweren Zeit übernahm damals niemand. Tragischer Weise zog der Bauverantwortliche persönlich die Konsequenzen aus dieser Situation und nahm sich aus Verzweiflung das Leben.

Der nächste Anlauf für den Aufbau einer unabhängigen Kontrolleinrichtung wurde in der 1. Republik 1926 getätigt. In der neuen steirischen Landesverfassung wurde die Schaffung eines unabhängigen Kontrollamtes beschlossen. Dieses Kontrollamt, meine Damen und Herren, wurde niemals geschaffen. Und bei später erfolgter Novellierung der Landesverfassung fiel dieses unter Anführungszeichen damals von einigen genannte „unnütze“ Amt der Rationalisierung zum Opfer.

Ende der 40er-Jahre wurde auf Antrag des damaligen Finanzreferenten ein Statut beschlossen, das vorgesehene selbständige und unabhängige Amt wurde sechs Jahre später umgesetzt, allerdings als eine weisungsgebundene Abteilung. Es war zwar ein Fortschritt, dass diese Abteilung wenigstens mit etwas mehr Personal besetzt wurde, aber sie war eine weisungsgebundene Abteilung. Diese Abteilung hatte über Jahrzehnte Bestand. An der Spitze stand damals ein Mann, der Folgendes sagte: „Besondere Freude hat unsere Tätigkeit nicht immer ausgelöst. Das hat uns geehrt und stolz gemacht!“ Diese Aussage tätigte der heutige Honorarkonsul und Landesamtsdirektor a.D. Dr. Gerold Ortner, ständiger und drängender Begleiter des Projekts „Landesrechnungshof“, später auch sein erster Direktor. Vielen Dank, Herr Generalkonsul!

In den 70er Jahren wurde die Forderung nach einer unabhängigen Kontrollinstanz immer lauter. Zu drückend waren die zuvor erfahrenen Vorkommnisse im ganzen Land. Die österreichische Wochenpresse berichtete damals von den drei Buchstaben-Skandalen in Österreich. In Wien hießen diese drei Buchstaben AKH, in der Steiermark hießen diese drei Buchstaben GWS und in Niederösterreich hießen diese drei Buchstaben WBO. An Hand der langen Entwicklungsphase des Steiermärkischen Landesrechnungshofes ist etwas Erstaunliches zu beobachten. Normalerweise sagt ein gängiges Sprichwort „Die Geschichte lehrt uns, dass der Mensch nicht aus seinen Fehlern lernt“. In dieser Sache, meine Damen und Herrn, hat man gelernt. Der Ruf nach einem unabhängigen Kontrollorgan auf Grund Zahlreicher unrühmlicher Ereignisse trug schließlich Früchte. Der Steiermärkische Landesrechnungshof wurde 1982 geboren und alle anderen Bundesländer sind diesem Beispiel in den kommenden Jahren gefolgt. Mit der Schaffung des Landesrechnungshofes durch das Landesrechnungshofverfassungsgesetz 1982 wurde der Kontrolle erstmals eine ernsthafte Chance gegeben, ihre Aufgaben unabhängig weisungsfrei zu verrichten, ein Meilenstein – meine ich – in der steirischen Geschichte.

Die Medien berichteten damals über eine neue Ära der Politikontrolle. Erstmals wurde in der Republik nicht im Nachhinein sondern begleitend und wenn möglich schon vorausschauend kontrolliert. Die begleitende Projektkontrolle war erschaffen. Sie war für das zukünftige Arbeiten des Steiermärkischen Landesrechnungshofes überhaupt wichtig und hatte Vorbildfunktion für andere Rechnungshöfe der anderen Bundesländer.

Ich bedanke mich im Besonderen im Namen des Landtages Steiermark und persönlich und spreche ein herzliches Dankeschön an die Mitarbeiter der ersten Stunde des Steiermärkischen Landesrechnungshofes und seinen leitenden Beamten aus. Bei dieser Gelegenheit erlaube ich mir, den

Direktoren der 25-jährigen Geschichte, wie sie dort gedient haben und gearbeitet haben, persönlich und namentlich zu danken.

Der erste Direktor des Rechnungshofes war Honorarkonsul Dr. Gerold Ortner, der am Weg dorthin ein ständiger Begleiter war. Der zweite Direktor war Herr Hofrat Dr. Herbert Lieb, der in dieser Funktion gedient und gearbeitet hat und der dritte Direktor war der Herr Hofrat Dr. Grollitsch, der leider nicht mehr unter uns ist, weil er allzu früh aus unserer Mitte geschieden ist. Und der letzte, der derzeitige Rechnungshofdirektor ist Herr Hofrat Dr. Johannes Andrieu. Ich darf mich bei allen recht herzlich bedanken, denn wie dieses Projekt geboren und aufgebaut wurde, war es notwendig, dass Menschen mit viel Begeisterung, aber auch mit einem gewissen Selbstbewusstsein an die Arbeit herangehen und ich glaube, das ist gelungen, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die Kontrolltätigkeit des Landesrechnungshofes umfasst Folgendes:

Die Überprüfung der Gebarung des Landes Steiermark. Der Prüfbericht erstreckt sich heute auf ein jährliches Budgetvolumen, meine Damen und Herren, von 13 Milliarden Euro, eine Summe, die sehr schwer vorstellbar ist, welche von circa 30.000 Beschäftigten im öffentlichen Dienst und in den Beteiligungen des Landes verwaltet wird. Es umfasst dabei die gesamte Hoheitsverwaltung, 19 Abteilungen des Amtes der Landesregierung, 16 Bezirkshauptmannschaften und zwei politische Exposituren, sieben Baubezirksleitungen und eine Agrarbezirksbehörde. Zusätzlich liegen auch die ausgegliederten Krankenanstalten und rund 150 Beteiligungen des Landes und 28 gemeinnützige Wohnbauvereinigungen im Prüfbereich. Eigentlich – wenn man sich das anschaut – eine ganz schöne und große Aufgabe, der man hier nachkommen muss.

Neben der nachträglichen Gebarungsprüfung obliegt es dem Steiermärkischen Landesrechnungshof, auch die zeitnahe Kontrolle von Bedarfs- und Planungsunterlagen bei Großvorhaben jeweils vor der Grundsatzentscheidung der Landesregierung zu überprüfen. Diese Prüfungen werden mitunter von den Beteiligten nicht immer als sehr angenehm empfunden. Aber sie sind – wie uns die vergangenen 25 Jahre aufgezeigt haben – überaus wichtig. Durch die Errichtung der Projektkontrolle konnten seit Bestehen des Landesrechnungshofes, meine Damen und Herren, Baukostenüberschreitungen wesentlich eingedämmt, ja sogar meist verhindert werden. Mehr noch, der Steiermärkische Landesrechnungshof – wie man so schön sagt – rechnet sich. Denn seit dem Jahr 1982, und das ist eine ganz wichtige Zahl, sind 495 Gebarungskontrollen durchgeführt worden, 64 Projektkontrollen, ebenso viele Projektabwicklungskontrollen. Es konnte dadurch eine Summe von 305 Millionen Euro eingespart werden. Diese Zahlen gehen aus dem Datenmaterial, Statistikmaterial hervor und ich glaube, das ist eine großartige Leistung. Hierzu ist unbedingt erforderlich, und zwar die volle, uneingeschränkte Unabhängigkeit dieser Institution. Die Unabhängigkeit wurde verfassungsrechtlich verankert. Der Steiermärkische Landesrechnungshof ist ein unabhängiges, weisungsfreies Organ des Landtages und ausschließlich diesem verantwortlich, meine Damen und Herren. Nur diese umfassende organisatorische, funktionelle und finanzielle Unabhängigkeit sichert die Wahrung des internationalen

Standards bei den Prüfungen. Die Möglichkeit des ungehinderten Zugangs zu allen erforderlichen Unterlagen ist eine wesentliche und notwendige Befugnis des Landesrechnungshofes.

Zum Abschluss erlauben Sie mir, sehr verehrten Damen und Herren, noch einen Blick in die Zukunft zu tätigen. Am 28. März 2006 wurde die Einsetzung eines Unterausschusses mit dem Titel „Stärkung der Landesrechnungshofkontrolle“ einstimmig von allen Fraktionen beschlossen. Ziel dieser Initiative ist es, das Landesrechnungshofverfassungsgesetz zu novellieren und den Landesrechnungshof für seine künftige Arbeit weiter zu stärken. Die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land müssen die Sicherheit haben, dass ihre oftmals so schwer verdienten Steuermittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet werden und somit ein verantwortungsvoller Umgang gewährleistet ist. Ich darf die Hoffnung aussprechen, dass die Arbeiten im Unterausschuss zügig vorangehen und auch rasch zum Abschluss gebracht werden, denn diese Änderungen sind eine wesentliche Stärkung des Steiermärkischen Landesrechnungshofes und damit als eine Stärkung des Landtages Steiermark anzusehen. Für die großartigen Leistungen, meine Damen und Herren, zum Abschluss, die für den Landtag, für das Land Steiermark und die Menschen die hier leben erbracht wurden und werden, spreche ich den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Vergangenheit, dem heutigen Direktor und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wo immer sie stehen, meinen allergrößten Respekt und großen Dank aus und wünsche weiterhin derart großes Engagement für ihre Arbeit. Des weiteren möchte ich es nicht verabsäumen, allen ehemaligen Leitern des Steiermärkischen Landesrechnungshofes und ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen die nicht mehr im Dienst sind und heute hier sind und darüber hinaus, welche sich schon im wohlverdienten Ruhestand befinden, herzlich zu danken, meine Damen und Herren. Behalten Sie sich im Landesrechnungshof Ihre Unabhängigkeit, ohne Ansicht der Parteien, der Personen. Ihre Aufgabe wird mit Argusaugen beobachtet und ist für unser Land eine sehr wichtige. Ein herzliches Glückauf Ihnen allen und danke für die Aufmerksamkeit. *(Allgemeiner Beifall)*

Landeshauptmann Mag. Voves: Sehr geehrter Herr Präsident des Bundesrates, lieber Herr Landeshauptmann a.D., geschätzte Präsidenten aus Kärnten, aus dem Burgenland, meine geschätzten Ehrengäste, liebe Kolleginnen und Kollegen auf der Regierungsbank, meine sehr geehrten Damen und Herren! Vor allem lieber Herr Direktor Andrieu und vor allem liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesrechnungshofes!

Wir sind alle glaube ich, schon gespannt auf die beiden Vorträge, die unsere Festredner heute bringen werden. Ich darf mich bedanken, dass ich als Vorsitzender des Exekutivorgans der Steiermärkischen Landesregierung überhaupt Grußworte zu diesem Anlass an Sie richten darf. Ich glaube im Namen aller meiner Kolleginnen und Kollegen der Steiermärkischen Landesregierung festhalten zu dürfen, dass wir all jenen, die diesen Landesrechnungshof ins Leben gerufen haben, gratulieren möchten, danken möchten, weil diese Entscheidung sehr richtig und sehr wichtig für unser Land war. Der

Landtagspräsident ist soeben auf das Gebarungsvolumen eingegangen. 13 Milliarden, 30.000 Beschäftigte in diesem Prüffeld, die gesamte Hoheitsverwaltung, der große Beteiligungsbereich. Wenn man also diese Volumen an Steuergeldern vor Augen hat, die dort operativ, dispositiv operativ eingesetzt werden, dann ist es auch aus unserer Sicht das Exekutivorgan und der Verwaltung, glaube ich, verständlich und durchaus sehr verständlich, dass es auch diesen steirischen Landesrechnungshof geben soll und muss, denn wir sollten und haben damit kein Problem im umsetzenden Bereich, dass wirklich laufend bei diesen großen Bereichen die wir dispositiv operativ zu behandeln haben, wirklich immer wieder auf die Zweckmäßigkeit, die Sparsamkeit und dem wirtschaftlichen Einsatz dieser Mittel auch geschaut wird und dass das kontrolliert wird. Sehr geehrter Herr Direktor, ich bin sehr dankbar für die Acht des Miteinanders, die es bei den Prüfungen immer gibt. Über was wir alle miteinander nicht ganz so glücklich sind, das ist, dass eben Rohberichte sehr rasch die Öffentlichkeit erreichen, bevor noch die verantwortlichen Bereiche dazu Stellung genommen haben. Aber das liegt bei Gott nicht im Bereich des Landesrechnungshofes, sondern halt leider im Allgemeinen politischen Umfeld das sich einmal halt so entwickelt hat. Aber wie gesagt, das ist ein Thema wo ich nur an alle die in der Politik und rund um die Politik aktiv sind, eher appelliere, dass man hier versucht, möglichst Endberichte abzuwarten, bevor man dann zu Recht auch wirklich zur Kritik schreitet und das auch entsprechend dann auch behandelt. Möchte nicht länger ausführen. Ich möchte Ihnen noch einmal sehr herzlich danken, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, dem Herrn Direktor an der Spitze zu Ihrer Arbeit gratulieren. Sie ist immens notwendig, damit wir alle immer wissen, dass wir diese großen und vielen Gelder unserer Steuerzahlerinnen und Steuerzahler auch wirklich zweckgewidmet, sparsam, wirtschaftlich einzusetzen haben. Ich gratuliere sehr herzlich zu diesem Jubiläum und wünsche mir im Namen aller die geprüft werden da oder dort, auch weiterhin eine angenehme und gute Zusammenarbeit, wie wir sie bisher auch erleben durften. Alles Gute. *(Allgemeiner Beifall)*

(Streicherquartett – Allgemeiner Beifall)

O.Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ludwig Adamovich: Herr Landtagspräsident, Hoher Landtag, Herr Landeshauptmann, Herr Landeshauptmannstellvertreter, Herr Präsident des Bundesrates und Herr Altlandeshauptmann Krainer!

Ich möchte ihn besonders nennen, weil ich ihm nie vergessen werde, dass er im Jänner 1975 an meiner Antrittsvorlesung als Professor an der juristischen Fakultät der Universität Graz teilgenommen hat.

Meine Damen und Herren!

Am 29. Juni 1982 beschloss der Steiermärkische Landtag das Landesverfassungsgesetz über den Landesrechnungshof. Dieses musste, wie jeder Gesetzesbeschluss eines Landtages, dem Bundeskanzleramt und in weiterer Folge der Bundesregierung vorgelegt werden, weil die

Bundesregierung das Recht hat, wegen Gefährdung von Bundesinteressen Einspruch zu erben. Dieses Recht ist inzwischen ein bisschen modifiziert worden.

Zu dem damaligen Zeitpunkt war es durchaus nicht unumstritten, ob die Länder solche Einrichtungen schaffen dürfen. Es hat eine ziemlich lebhafte Diskussion gegeben, aber die Bundesregierung hat beschlossen, zwar der Kundmachung nicht ausdrücklich zuzustimmen, aber auch keinen Einspruch zu erheben. Ich war damals Sektionschef und Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt und hatte die ehrenvolle Aufgabe, dieses Resultat dem Landeshauptmann der Steiermark mitzuteilen. In der Zwischenzeit ist dieses verfassungsrechtliche Problem kein solches mehr. Es gibt eine Klarstellung im Abschnitt 1 (Art. 127c) betreffend dem Rechnungshof in der Bundesverfassung aus der eindeutig hervorgeht, dass die Länder solche Einrichtungen schaffen dürfen. Und so betrachtet, könnte man über die verfassungsrechtliche Kompetenzfrage zur Tagesordnung übergehen. Aber die damals geführte Diskussion ist doch von sehr hohem Interesse gewesen, weil sie sehr deutlich gemacht hat, in welcher unterschiedlicher Weise man das bundesstaatliche Prinzip, angewendet auf eine ganz bestimmte Frage, verstehen kann.

Es wäre langweilig und würde viel zu weit führen, wenn ich darstellen würde, welche Autoren damals was geschrieben haben. Ich möchte einen einzigen hervorheben: Nämlich Friedrich Koja, Professor an der Universität Salzburg und zeitweise auch deren Rektor leider früh verstorben. Ein hervorragender Fachmann, der sich rechtstheoretisch der Reinen Rechtslehre Hans Kelsens verpflichtet gesehen hat, der aber – und das war damals äußerst wichtig und auch neuartig – den Gedanken der Verfassungsautonomie der Länder in den Vordergrund gestellt und völlig eindeutig gesagt hat: Überall dort, wo nicht das Bundes-Verfassungsgesetz Grenzen setzt, dort sind die Länder bei der Gestaltung ihrer Landesverfassungen frei. Und diese Meinung hat er auch zum Thema „Landesrechnungshof“ vertreten. Das rechtshistorisch Interessante an dieser Angelegenheit liegt darin, dass sowohl in der ursprünglichen Fassung der Bundesverfassung als auch dann in den die Kompetenz des Rechnungshofes erweiternden Novellen 1925 und 1929 vorausgesetzt wurden, dass dem Rechnungshof vergleichbaren Einrichtungen auch in den Ländern bestehen können; es hat auch Landesbeauftragte gegeben, mit denen der Rechnungshof, wenn er Länder geprüft hat, Kontakt herzustellen hatte. Mit der völligen Neugestaltung des einschlägigen Abschnittes der Bundesverfassung über den Rechnungshof im Jahr 1948 sind diese Bestimmungen verschwunden. Aus diesem Umstand haben einige Fachleute abgeleitet, dass nun das bisher Vorausgesetzte eben nicht mehr vorausgesetzt ist und es daher nicht mehr zulässig ist, solche Einrichtungen auf Landesebene zu bilden.

Wie schon gesagt, die Bundesregierung, hat sich dieser Auffassung nicht angeschlossen. Mittlerweile gibt es in allen Bundesländern vergleichbare Einrichtungen. Der Steiermärkische Landesrechnungshof war der erste. Das Kontrollamt in Wien ist ein bisschen anders konstruiert, aber das ist jetzt nicht ein Thema, über welches hier zu sprechen wäre.

Der föderalistische Aspekt spielt auch in der laufenden Diskussion über die Neugestaltung der Bundesverfassung eine nicht unwesentliche Rolle. Man überlegt, eine Prüfungszuständigkeit zu schaffen auch zur Prüfung von Gemeinden unter 20.000 Einwohnern. Der Wunsch der Länder geht offensichtlich dahin, dass das nur der Landesrechnungshof tun soll, ob nicht auch der Rechnungshof des Bundes. Das ist eine verfassungspolitische Frage.

Ich möchte gerne die Gelegenheit benützen, ein paar weitergehende Worte zu sagen über den österreichischen Bundesstaat: Zum Unterschied von den meisten anderen Bundesstaaten, die aus einem Staatenbund hervorgegangen sind – das Deutsche Reich, die Schweiz, die Vereinigten Staaten – , ist der österreichische Bundesstaat nicht aus einem Staatenbund hervorgegangen, sondern aus einem so genannten dezentralisierten Einheitsstaat. Unzweifelhaft, das ist mehrfach schon vom Verfassungsgerichtshof judiziert worden, ist das bundesstaatliche Prinzip eines der leitenden Prinzipien der österreichischen Bundesverfassungsordnung, dessen Beseitigung oder entscheidende Modifikation eine Gesamtänderung der Bundesverfassung wäre. Die Auffassungen im politischen Spektrum über die Sinnhaftigkeit des österreichischen Bundesstaates sind von Anfang an eher kontroversiell gewesen. Ich darf hier aus dem Protokoll der Konstituierenden Nationalversammlung über die Sitzung vom 16.02.1920 zitieren. Dort hat der sozialdemokratische Abgeordnete Abram, er war übrigens ein Tiroler, gesagt: „Wir Sozialdemokraten sagen uns, diese Geschichte mit der ganzen Länderei ist die überflüssigste Sache von der Welt.“. Mittlerweile hat sich einiges geändert. Ich glaube nicht, dass sich heute ein sozialdemokratischer Abgeordneter finden würde, der solches sagt. Es hat sich auch die politische Landschaft ganz wesentlich verändert. In der „ersten“ Republik hat es ja ein einziges Bundesland gegeben mit einer so genannten „roten“ Majorität, nämlich Wien. Alle anderen hatten keine sozialdemokratische Mehrheit. Das und manches andere auch erklärt das damalige Misstrauen der Sozialdemokratie gegenüber dem bundesstaatlichen Gedanken.

Man kann nicht leugnen, dass Bundesstaatsfragen Machtfragen sind. Wer das nicht zur Kenntnis nimmt, hat nicht verstanden, worum es geht. Kein Geringerer als Ignaz Seipel, der ja der Berichtstatter über den Entwurf der Bundesverfassung war, der erarbeitet worden ist vom Verfassungsausschuss und seinem Unterausschuss, hat am 29. September 1920 klipp und klar gesagt: Diese Bestimmungen über den Bundesstaat folgen den bestehenden Machtverhältnissen. Nachzulesen bitte auch im Protokoll der Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung vom 29. September 1920.

Man muss, wenn man die heutige Situation betrachtet, deutlich sehen, dass dem Bundesstaat und dem bundesstaatlichen Prinzip der Wind ins Gesicht bläst. Zum einen sind es die Medien, jedenfalls die Wiener Medien, die dafür sorgen und zum anderen ist es die Wirtschaft. Ich darf das, glaube ich, als bekannt voraussetzen. In der Tat ist es so, dass der österreichische Bundesstaat reformbedürftig ist. Das ist alles andere als eine Neuigkeit. Der Österreich-Konvent hat sich damit beschäftigt. Es beschäftigt sich damit das Expertenkollegium, das die amtierende Bundesregierung zu diesem Zweck

eingesetzt hat. Es sind vor allen Dingen zwei Punkte, bei denen die Reformbedürftigkeit auf der Hand liegt. Der eine ist die Kompetenzverteilung und der andere ist der Bundesrat.

Die Kompetenzverteilung, so wie sie jetzt ist, ist ganz einfach eine Zumutung, weil kompliziert, in sich verschachtelt, Ausnahmen von den Ausnahmen usw. – das ist nicht herzeigbar. Dem Ganzen hat man noch die Krone aufgesetzt, erst 2002, als man daran gegangen ist, die verfassungsrechtlichen Kompetenzen für das wichtige Gebiet des Vergabewesens neu zu regeln. Ich lade jedermann ein, sich diesen Text – Art. 14 b Bundesverfassung – anzuschauen. Dann muss man es nicht weiter kommentieren.

Der Bundesrat war von Anfang an ein ungeliebtes Kind. Auch da war deutlich das Misstrauen der Sozialdemokratie zu sehen. Diese hat sicherlich nicht ganz zu Unrecht die Befürchtung gehabt, dass man auf dem Weg über den Bundesrat die Wahlergebnisse zum Nationalrat gewissermaßen paralisieren wolle, daher die international gesehen immer noch sehr schwachen Kompetenzen des Bundesrates. Zum Unterschied vom Thema „Kompetenzverteilung“ ist es freilich kein Malheur, wenn der Bundesrat so bleibt, wie er derzeit ist, aber schön ist es nicht.

Man wird nie eine Kompetenzfülle des Bundesrates erreichen, wie sie vergleichbare Einrichtungen in der Schweiz, in den USA und auch in Deutschland haben. Aber man könnte schon ein bisschen mehr daraus machen. Es ist eine Frage des politischen Willens.

Erlauben Sie mir, noch in einem letzten Teil ein paar Worte zu sagen, die – glaube ich – angesichts laufender, auch in den Medien laufender, Diskussionen gesagt werden sollten.

Der Landesrechnungshof ist ein Organ des Landtages. Der Landtag ist eine Einrichtung der repräsentativen Demokratie. Die repräsentative Demokratie als staatsrechtliche Institution ist nie unumstritten gewesen. Der große Staatsphilosoph Rousseau ist ein ganz entschiedener Gegner des repräsentativen Systems gewesen. Und dass gerade derzeit die repräsentative Demokratie so besonders ins Gerede gekommen ist, hängt zusammen mit dem uralten Gegensatz: Hier repräsentative, dort plebiszitäre Demokratie. Ich möchte Ihnen in dem Zusammenhang einige Worte von Hans Kelsen vorlesen aus seiner Schrift: „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ aus dem Jahre 1929, in der er der repräsentativen Demokratie einige äußerst bemerkenswerte Sätze gewidmet hat.

Zunächst: „Innerhalb der demokratisch-parlamentarischen Republik ist das Problem des Parlamentarismus eine Schicksalsfrage“.

Nächstes Zitat: „Allein, da für den modernen Staat die unmittelbare Demokratie praktisch unmöglich ist“ – gemeint ist laufend unmittelbare Demokratie – „darf man wohl nicht ernstlich daran zweifeln, dass der Parlamentarismus die einzige reale Form ist, in der die Idee der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute erfüllt werden kann; darum ist die Entscheidung über den Parlamentarismus zugleich die Entscheidung über die Demokratie“.

Kelsen sagt ganz klar und deutlich, und er ist weiß Gott ein Verfechter der repräsentativen Demokratie gewesen, dass die Idee der Repräsentation des Volkes durch ein gewähltes Organ auf einer Fiktion

beruht, also auf einer Denkannehmung, die nicht den Tatsachen entspricht. Wobei er unter „Fiktion“ einen erkenntnistheoretischen und nicht einen politischen Begriff versteht. Mit dem ihm eigenen Realitätssinn fährt er dann fort wie folgt:

„Die Fiktion der Repräsentation soll den Parlamentarismus vom Standpunkt der Volkssouveränität legitimieren. Allein diese offenkundige Fiktion, dazu bestimmt, die wirkliche und wesentliche Beeinträchtigung zu verschleiern, die das Freiheitsprinzip durch den Parlamentarismus erfährt, hat den Gegnern das Argument in die Hände gespielt, dass die Demokratie sich auf einer handgreiflichen Unwahrheit aufbaue.“ Und er kommt dann zu der Frage: Was hat dann eigentlich diese Konstruktion der repräsentativen Demokratie überhaupt Positives gebracht? Dazu sagt er, Zitat: „Indem sie glauben machte, dass die große Masse des Volkes sich in dem gewählten Parlament politisch selbst bestimme, hat sie eine exzessive Überspannung der demokratischen Idee in der politischen Wirklichkeit verhindert, eine Überspannung, die nicht ohne Gefahr für den sozialen Fortschritt, weil notwendig mit einer unnatürlichen Primitivierung der politischen Technik verbunden gewesen wäre“. Diese These hinterlässt ein gewisses Erstaunen, weil man sich fragt: Wie kann man denn ein gutes Prinzip, das ja nach Kelsens Auffassung das demokratische Prinzip ohne Zweifel ist, überspannen? Man kann! Man kann alles Mögliche überspannen, das gut ist. Und vor allen Dingen muss man sehen, dass das demokratische Prinzip nicht das einzige Prinzip ist, das das österreichische Bundesverfassungsrecht kennt.

Eines wird sehr deutlich, wenn man diese Äußerungen Revue passieren lässt: Gefragt ist die Glaubwürdigkeit der Repräsentation. Und es ist ganz wichtig, dass diejenigen, die repräsentieren, sich des Ziels der Glaubwürdigkeit stets bewusst sind, damit nicht aus einer erkenntnistheoretischen Fiktion a la Kelsen auch eine politische Fiktion wird. Man kann sagen, Glaubwürdigkeit sei eine Phrase. Ich bin nicht dieser Ansicht. Man wird sich angesichts gewisser sehr heftiger Diskussionen wohl Gedanken darüber machen müssen, wie man Glaubwürdigkeit am besten erhält.

Zurück zum Organ des Steiermärkischen Landtages mit dem Namen „Landesrechnungshof“. Der steirische Landesrechnungshof war, wie schon mehrfach gesagt worden ist, ein Vorreiter. Ich sehe selbst noch deutlich die Akten vor mir, die sich mit diesem Thema im Bundeskanzleramt beschäftigt haben: im Rechnungshof gibt es sicher noch dickere. Es waren jedenfalls im Bundeskanzleramt auch ziemlich viele. Und es ist erfreulich, dass die Institution sich bewährt hat und dass es verfassungsrechtliche Zweifel nicht mehr geben kann. Diese Institution stiftet Vertrauen, etwas was im heutigen politischen System von größter Bedeutung ist. Wenn zutrifft, was offensichtlich die Länder wollen, dann werden neue Aufgaben auf den Steiermärkischen Landesrechnungshof und auf die anderen Landesrechnungshöfe zukommen.

Zum allem, was der Steiermärkische Landesrechnungshof bisher geleistet hat, darf ich meine herzlichsten Glückwünsche sagen und für die Zukunft die besten Wünsche. Danke!

(Allgemeiner Beifall)

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus: Sehr geehrter Herr Landeshauptmann, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, Hohes Haus, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich danke Ihnen ganz herzlich für die ehrenvolle Einladung anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Landesrechnungshofes Steiermark über die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Landesrechnungshofes der Steiermark aus ökonomischer Sicht, hier heute referieren zu dürfen. Zunächst möchte ich aber selbst dem Landesrechnungshof Steiermark zu seinem 25-jährigen Bestehen ganz herzlich gratulieren.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, bei meinen Vorbereitungen und Recherchen über die Entwicklung und zur Situation des Steiermärkischen Landesrechnungshofes stellte ich zunächst fest, die Diskussion ist in den vergangenen 25 Jahren in Österreich sehr stark durch die Legitimation von Landesrechnungshöfen und durch Kompetenzabgrenzung, vor allen Dingen zwischen Rechnungshof und Landesrechnungshöfen geprägt und damit durch rechtliche, ganz überwiegend verfassungsrechtliche Fragen. Hievon verstehe ich als Ökonom und Fachvertreter eines Public Managements oder Verwaltungsmanagements nun aber vergleichsweise wenig. Allerdings stieß ich dann aber auch auf die aus meiner Sicht hoch interessante, keineswegs allgemein gültige Aufgabenzuweisung an den Landesrechnungshof der Steiermark in Form der Projektkontrolle und der Projektabwicklungskontrolle von Großprojekten. Diese quasi Entdeckung, veranlasste mich intensiver der Frage nachzugehen, welche Konsequenzen sich eigentlich aus einem heute unbestritten geänderten Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltung in Richtung eines Verwaltungsmanagements für die Kontrollfunktion von Rechnungshöfen, speziell Landesrechnungshöfen, ergeben. Angesichts des übergeordneten Referenzbezugs meines Themas, aus ökonomischer Sicht scheint eine kurze Anmerkung zu dem geboten, was Ökonomie besonders im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln und damit auch im Zusammenhang mit der Prüfungstätigkeit, Kontrolltätigkeit des Landesrechnungshofes eigentlich ausmacht. Ökonomie bedeutet entscheiden. Es geht um das Entscheiden zwischen mehreren Handlungsalternativen und der Knappheitsbedingung, wobei in der Regel nur die Realisation einer Handlungsalternative möglich ist. Letzteres ist ja gerade Ausdruck von Knappheit. Hierin liegen dann auch die aktuellen durch ein Verwaltungsmanagement oder Public Management induzierten Reformansätze begründet, die konzeptionell und systemimmanent versuchen, Ökonomie und damit die systematische Rücksistierung von Knappheit im öffentlichen Sektor umzusetzen. Dies bedeutet, dass sich die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben immer stärker vom klassischen Verwalten zum Management knapper Ressourcen wandelt bzw. schon gewandelt hat. Die Ausgestaltung und Steuerung des Managementprozesses in öffentlicher Verwaltung wird somit zum zentralen Problem. Das geänderte Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltung erfordert dann auch, so die These, ein geändertes Kontrollverständnis und geänderte Kontrollfunktionen des Landesrechnungshofes.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wer kann nicht Schlagzeilen wie: „Bau neuer S-Bahnstrecke überschreitet ursprüngliche Planwerte um 50 %.“ „Bau des Klinikums erweist sich inzwischen als Fass ohne Boden“. „Neues Schwimmbad auf Grund von Mehrkosten nicht mehr finanzierbar.“ Diese realen Beispiele, ausschließlich auf Deutschlands bezogen, in Österreich ist die Situation sicherlich anders, diese realen Beispiele ließen sich ohne Mühe weiter fortsetzen. Allgemein gilt zunächst die Frage, wieso kommt es zu solchen Ereignissen? Wir wissen, dass die Landesrechnungshöfe für die Gebarungskontrolle zuständig sind. Dies bedeutet, dass sie generell zunächst die formale Ordnungsmäßigkeit, Richtigkeit und Rechtmäßigkeit zu kontrollieren haben. Verwaltung soll aber auch daraufhin kontrolliert werden, ob sie mit den Steuergeldern der Bürger und dem öffentlichen Vermögen treuhänderisch korrekt und wirtschaftlich umgegangen sind. Dies ist im Grunde genommen seit je her unstrittig. Problematisch und diskussionswürdig hingegen ist, wie obige Beispiele zeigen, die Kontrollphilosophie und vor allem deren Operationalisierung. Die Leistungsfähigkeit und konkrete Umsetzung der Kontrolle hängt wesentlich davon ab, von welchem Funktions- und Rollenverständnis des zu Kontrollierenden, also seitens der Verwaltung, ausgegangen wird. So korrespondiert das klassische auf Max Weber zurückgehende Bürokratiemodell von Verwaltung mit einem klassischen Kontrollverständnis von Rechnungshöfen. Es hat sich folgerichtig in erster Linie auf die formale Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit von Verwaltungshandeln konzentriert. Dieses Kontrollverständnis wurde im Zeitablauf durch die Wirtschaftlichkeitskontrolle erweitert. Diese war ursprünglich eine reine Expostkontrolle, zeitlich häufig sehr langfristig versetzt, wie sie auch heute noch von zahlreichen Kontrollorganen praktiziert wird. Nun beobachten wir aber, wie eingangs angesprochen, seit geraumer Zeit die Ablösung des klassischen Bürokratiemodells durch ein weltweit geändertes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltung, das unter Begriffen wie „New Public Management“, „Public Management – das Neue Steuerungsmodell“ wirkungsorientierte Verwaltung handeln und ähnliches diskutiert und auch in Teilen inzwischen praktisch umgesetzt wird. Dabei ist eine Mikroanalyse von Verwaltungshandeln, also die Konzentration auf einzelne Bereiche in den Vordergrund getreten. Der Managementprozess, sei es in einer Verwaltung oder in einem privaten Unternehmen, lässt sich arbeitsteilig zerlegen in unterschiedliche Managementfunktionen. Arbeitsteilig deshalb, weil wir inzwischen es zu tun haben mit komplexen Managementprozessen. Diese Managementfunktionen lassen sich unterteilen in Planung, Organisation, Person, Führung und Kontrolle. Den Managementprozessen, den Managementfunktionen übergeordnet, sind die externen Handlungsbedingungen in Form der konstitutiven Bedingungen, gemeint ist hiermit der Rechtsrahmen, der situativen Bedingungen sowie der Fähigkeiten und des Wertesystems der Akteure im Managementprozess. Diese externen Bedingungen beeinflussen zwangsläufig die Wahrnehmung der Managementfunktion in öffentlicher Verwaltung. Als dominante Managementfunktion gelten Planung und Kontrolle. Beide Funktionen gehören unmittelbar zusammen. In der Literatur spricht man teilweise von einem Zwilling. So ist eine Planung ohne Kontrolle nicht sinnvoll. Deshalb sollen

bestimmte Projekte und Prozesse im Detail geplant, Zielgrößen festgelegt und Maßnahmen bestimmt werden, wenn nicht anschließend kontrolliert wird, ob das Geplante auch tatsächlich erreicht worden ist. Während Planung ohne Kontrolle nicht sinnvoll ist, ist eine Kontrolle ohne Planung schlichtweg nicht möglich. Ohne Planung und ohne die Festlegung von Sollgrößen wird eine Kontrolle willkürlich und beliebig. Im Managementprozess von Verwaltung mit den hier skizzierten Managementfunktionen ist Kontrolle nun aber nicht das Endelement oder Schlusselement, vielmehr gilt es idealtypisch einen kontinuierlichen Rückkopplungsprozess der Kontrolle mit der Planung zu organisieren. Die durch die Kontrolle gewonnen Informationen sollen dazu dienen, zukünftige Planungsprozesse zu verbessern. Die zentrale Funktion der Kontrolle und hier liegt dann der Unterschied zur klassischen Kontrolle, bürokratischen Verhaltens liegt darin, die Planung und Entscheidung zukünftiger Prozesse kontinuierlich zu verbessern. Diese allgemeinen Kontrollfunktionen der Kontrolle und damit auch ihre Funktion zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, wird durch unterschiedliche Kontrollarten konkretisiert. Hierbei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen der internen und der externen Kontrolle bzw. der Selbstkontrolle und der Fremdkontrolle. Diese Kontrollarten sind für Verwaltung keine Alternativen, sondern sie sind gleichzeitig durchzuführen. Das wesentliche Merkmal der internen Kontrolle liegt darin, dass Planung und Kontrolle institutionell den gleichen Verantwortungsträgern zuzuordnen sind. Bei der externen oder auch der Fremdkontrolle hingegen, sind Planungsträger und Kontrollträger institutionell und kompetenzmäßig klar von einander getrennt. Bei den Rechnungshöfen liegt ganz offensichtlich eine Fremd- bzw. externe Kontrolle vor. Dies bedeutet, dass der Rechnungshof nicht Planungsträger ist und auch nicht sein kann. Er ist Organ des Landtages zur Wahrnehmung dessen Budget- und Kontrollrechte. Hier zeigt sich dann aber auch das Problem, das sich darauf bezieht, ob und inwieweit der Landesrechnungshof als Kontrollinstanz nicht möglicherweise faktisch doch, etwa über beratende Tätigkeit, in gewisser Weise an der Planung über den Landtag mitwirkt. Eine Mitwirkung, die durchaus gewollt sein kann. Die Notwendigkeit einer funktionalen Integration der Rechnungshöfe in den Managementprozess öffentlicher Verwaltung über die externe Kontrolle ergibt sich aus meiner Sicht zwangsläufig aus der Grundkonzeption eines Verwaltungsmanagements, wie es heute diskutiert wird.

Öffentliche Ressourcen sollen gerade mit Hilfe der Kontrolle effizient gesteuert werden. Es geht somit weniger – wie in den einführenden Schlagzeilen skizziert – darum, eine ineffiziente Ressourcensteuerung Ex-post festzustellen und zu dokumentieren, sondern es geht darum, diese von vornherein zu verhindern.

Damit komme ich zurück zu der spezifischen Aufgabenwahrnehmung des Landesrechnungshofes der Steiermark in Form der projektspezifischen Kontrolle: Eine projektspezifische, externe Kontrolle durch einen Landesrechnungshof ist aufgrund der aufgezeigten Verknüpfung mit der Planung in folgende Teilbereiche zu unterteilen: Bedarfskontrolle, Plankontrolle, Prämissen- und

Prognosekontrolle, Implementierungskontrolle, Verfahrenskontrolle und Ergebniskontrolle. Der Planung eines Projektes mit der anschließenden Umsetzung ist – oder so sollte es doch zumindest sein – die Bedarfsanalyse vorgelagert. Diese vollzieht sich in der Regel im Rahmen des politischen Prozesses. Von da her verwundert es zunächst, dass die Bedarfsanalyse Teil der externen Kontrolle des Landesrechnungshofes sein soll. Greift er damit nicht in die Entscheidungskompetenz der Exekutive ein? Einigkeit besteht sicherlich darin, dass von den Bedürfnissen und dem Bedarf der Gesellschaft, der Bürger und Bürgerinnen, für ein spezielles Projekt auszugehen ist. Die eigentliche Bedarfsentscheidung kann dabei nicht durch den Rechnungshof getroffen oder auf diesen verlagert werden. Dieser ist nicht Planungs- und Entscheidungsträger. Aber es sind – und hier wirkt dann eine zeitnahe Kontrollfunktion des Rechnungshofes im Sinne einer wirtschaftlichen Ressourcenverwendung, besser gesagt hier muss dann wirken – Informationen geboten, die möglicherweise den im politisch administrativen System ermittelten Bedarf in Frage stellen oder aber diesen in eine andere Richtung oder Größenordnung ermitteln. Um hier die erwähnte Rückkoppelung der Kontrolle an die Planung zu gewährleisten, muss der Kontrollprozess zeitlich und institutionell entsprechend organisiert sein. Die Richtigkeit und Wichtigkeit dieses auf die Bedarfsanalyse ausgerichteten Kontrollverständnisses lässt sich an einem anschaulichen Beispiel einer vom Landesrechnungshof der Steiermark durchgeführten Projektkontrolle verdeutlichen, die ich den Unterlagen entnommen habe. Hierbei geht es um das ursprüngliche Projekt einer Landesberufsschule. Der Landesrechnungshof war der Auffassung, dass der Bedarf für diese Landesberufsschule nicht bzw. nicht in dem vorgelegten Umfang gegeben ist und hat dies in seinem fundierten Gutachten dokumentiert. Die Landesregierung ist diesem Gutachten gefolgt und hat die Berufsschule nicht gebaut. Berücksichtigt man, dass die Bauinvestitionen, wenn ich richtig informiert bin aufgrund der Unterlagen, bei 11,3 Millionen Euro gelegen hätten und die jährlichen Folgekosten pro Jahr bei 331.000 Euro, so ergibt sich bei absoluter Zusammenrechnung der Größen und einer Laufzeit von 22 Jahren ein Einsparvolumen von 18,6 Millionen Euro.

Trotz der Schwierigkeiten der Bedarfs- und Leistungserfassung öffentlicher Verwaltung und entsprechender Zielvereinbarung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung ist die Bedarfskontrolle durch den Landesrechnungshof unabdingbar. Erst hiernach sollten Planungs- und Realisationsprozess beginnen, um im Rahmen der Bedarfsanalyse eine Kontrollgrundlage für den Rechnungshof operativ verfügbar zu haben. Von da her ist es auch nicht hinreichend, dass sich der Landtag mit der einmaligen Bewilligung eines Großprojektes zufrieden gibt. Das Landesparlament sollte über den Landesrechnungshof Großprojekte über ein abgestuftes Bewilligungsverfahren systematisch begleiten. Neben dem Bedarf liegt der Bewilligung eines Großprojektes ein Planungskonzept über angestrebte Ziele, Nutzen, Kosten etc. zugrunde. Hieran orientieren sich dann auch die politisch administrativen Entscheidungsträger.

Die Kontrolle der Planung dieses Planungskonzeptes als zweiter Kontrollbereich hat in diesem Zusammenhang eine wesentliche Bedeutung, da sich in der Praxis immer wieder die Frage stellt, warum trotz einer fundierten Planung die eingangs genannten, teilweise doch sehr extremen Überschreitungen der geplanten Größen eintreten? Von da her ist die Planungskontrolle des Landesrechnungshofes primär auszurichten auf die Erklärungsgrößen der immer wieder zu beobachtenden Kostenüberschreitungen von Großprojekten. Welche sind dieses? Eine wesentliche Erklärungsgröße liegt darin, dass insbesondere Großprojekte zwecks Bewilligung durch die zuständigen politischen Gremien klein gerechnet werden. Dies erleichtert oder erschließt überhaupt erst die Chance auf eine Bewilligung. Ist ein Projekt erst einmal bewilligt, wird dann im Zeitablauf systematisch nachgebessert. Dies vollzieht sich in der Praxis dadurch, dass tatsächliche oder vermeintlich geänderte Rahmenbedingungen, Ziele, Maßnahmen oder die Einbeziehung neuer Technologien sowie während der Planungsphase angeblich nicht erkennbare Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen. Dabei bringt nicht selten die Nachbesserung einer Größe eine Vielzahl weiterer kostenwirksamer Folgewirkungen mit sich. Unabdingbar werden all diese Kosten steigernden Maßnahmen dann deshalb, weil in der Regel das Projekt praktisch so weit fortgeschritten ist, dass es nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Durch eine Strategie der Dominanz des Faktischen und einer unzureichenden oder generell fehlenden Gegenstrategie gegen Anpassungsempfehlung wird die Kostensteigerung tendenziell als eine Art unvermeidbarer Sachzwang hingenommen.

Vor diesem Hintergrund bedeutet Plankontrolle durch den Landesrechnungshof allgemein der Entsprechung von 2 grundlegenden Aspekten: Erstens, Ziele, geplante Ergebnisse und die diese Ergebnisse herbeiführenden geplanten Maßnahmen sind zunächst einmal grundsätzlich als nicht änderbar festzulegen und zu kontrollieren. Der zweite, unmittelbar mit dem ersten im Zusammenhang stehende Aspekt bezieht sich auf die Input-Größen also auf die Kosten. Aus der Verbindlichkeit des ersten Aspektes resultiert dann zwangsläufig auch die grundsätzliche Veränderbarkeit der Kosten. Plankontrolle im Rahmen der Projektkontrolle bedeutet somit eine zeitnahe Beurteilung der Planungskonzeption, der Stimmigkeit, der Projektziele und der gewollten Handlungsalternativen sowie des geplanten Ressourcenbedarfs.

Neben Bedarfsanalyse und Plankontrolle spielen die Planungsprämissen und die dem Planungsprozess bestimmenden Prognosen eine entscheidende Rolle. Hier geht es um das Problem der Berücksichtigung von Unsicherheit. Planung soll neben der Strukturierung zukünftigen Handelns dazu beitragen, Unsicherheit zu handhaben und zu bewältigen. Deshalb werden explizit oder aber auch häufig implizit – d.h. eher stillschweigend – bestimmte Prämissen über zukünftige Entwicklungen, Rahmenbedingungen, Verhaltensweisen etc. gemacht. Daneben müssen Prognosen über die zukünftige Entwicklung bestimmter Planungsvariablen und Restriktionen erstellt werden.

So bedarf beispielsweise ein zentrales Schulbauprojekt Annahmen über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung, einschließlich der Zu- und Abwanderung über einen Zeitraum der Laufzeit dieses Projektes und man stelle sich vor, man muss diese Prognosen über 40 Jahre erstellen.

Da nichts so sicher ist wie die Unsicherheit der Zukunft muss die Planung hierauf zwangsläufig mit Prognosen und Prämissen reagieren. Deren Validität und praktische Relevanz muss dann aber auch Gegenstand einer kontinuierlichen Prämissen- und Prognosekontrolle sein.

Es ist erforderlich um zu vermeiden, dass das Ergebnis sich nach der Formel – wie es einmal der Kollege Grün an der Wirtschaftsuniversität Wien formuliert hat: „Pi mal Daumen plus Donnerstag“ entwickelt.

Vierter Bereich ist die Implementierungskontrolle, die geplanten Ziele und Leistungen sowie der geplante Ressourcenverbrauch, anders formuliert: Die Sollgrößen für die geplante Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit und die zugrunde gelegten Planungsprämissen sind verbindliche Bedingungen des Implementierungs-umsetzungsprozesses eines Projektes. Entsprechend ist dieses dann auch durch den Landesrechnungshof zu kontrollieren.

Meine Damen und Herren, es sei noch einmal daran erinnert, dass der Landesrechnungshof im Rahmen des Managementprozesses externe Kontrollfunktionen wahrnimmt. Diese setzen voraus, dass Verwaltung Verfahren und Instrumente zur Anwendung bringen, die als Voraussetzung für eine funktionsfähige Wahrnehmung externe Kontrolle anzusehen ist. Hierzu gehört insbesondere die Anwendung und Verfügbarkeit eines fundierten Informationssystems. Dies bedeutet, dass die Plangrößen informationsmäßig abgebildet und während des Umsetzungsprozesses Zielerreichungsgrade und Ressourcenverbrauch entsprechend dokumentiert werden. Hinsichtlich des Ressourcenverbrauches ist die Anwendung einer Kosten-Leistungsrechnung und darüber hinaus einer integrierten Verbundrechnung auf Basis der Doppik, sprich in Anlehnung an das kaufmännische Rechnungswesen heute im Rahmen der allgemeinen Entwicklungstendenzen und Erkenntnisse zu fordern. Hier liegen hinreichend entwickelte Ansätze sogar in der Praxis inzwischen vor. Hinsichtlich der Erfassung von Leistungen und Zielen hingegen ist die Situation vergleichsweise schwieriger. International wird dieser Aspekt unter dem Begriff des Performancemanagements, Leistungserfassung und –messung diskutiert. Auch hier existieren inzwischen eine Reihe von Ansätzen, die weit über die klassische Zielvereinbarung eines Management by Objectives und ähnlichen Ansätzen hinausgehen. Der Landesrechnungshof hat also auch die Funktion, innovative Verfahren entsprechend neuer Erkenntnisse einzufordern und deren Anwendung in der Verwaltung zu empfehlen. Auch dieser Sachverhalt macht deutlich, dass in den Rechnungshöfen ein Höchstmaß an Kreativität, Professionalität mit einem Überblick über die aktuellen Entwicklungstendenzen gerade auch in der Wissenschaft erforderlich ist. Von da her, Herr Landesrechnungshofpräsident Andrieu, mein besonderer Respekt, dass Sie auf Ihren Vortrag verzichtet haben zugunsten meines Vortrages, um wissenschaftliche, neue Aspekte hier in diesem Rahmen kurz zu skizzieren.

Das letzte - wenn auch nicht das unbedeutendste - Kontrollelement ist die Ergebniskontrolle. Die Ergebniskontrolle ist die Grundlage für Lernprozesse. Die Abweichung zwischen geplanten und realisierten Ergebnissen sind auf Ihre Ursache hin zu analysieren, um diese Erfahrung in folgenden Planungs- und Realisationsprozessen zu berücksichtigen. Es geht bei der Ergebniskontrolle nicht, wie bei der Plan- und Prämissen- und Implementierungskontrolle um Anpassungsmaßnahmen zur Vermeidung von Abweichungen im laufenden Projekt, bei der Ergebniskontrolle als Exposekontrolle werden die realisierten Abweichungen erfasst und analysiert, um in zukünftigen Planungs- und Realisationsprozessen erkannte Fehler zu vermeiden. Hier tut sich für den Landesrechnungshof ein grundsätzliches Problem auf: Es stellt sich im Rahmen der Ergebniskontrolle im Falle von Abweichungen die Frage, ob der Rechnungshof nicht im Rahmen seiner übrigen oben aufgezeigten Kontrollfunktion das Eintreten von Abweichungen hätte erkennen müssen. Der Landesrechnungshof wird damit bei der Ergebniskontrolle möglicherweise vom externen Kontrollträger mit zum externen Verantwortungsträger. Hier liegt ein Rollenkonflikt, der die mögliche Forderung aufkommen lassen könnte: Der Landesrechnungshof solle sich als Organ des Landtages ausschließlich auf eine Exposekontrolle beschränken. Diese eher dem klassischen Verständnis entsprechende Funktion von Kontrolle würde jedoch die Chance vertun, durch eine zeitnahe systematische Kontrolle von vorn herein Fehlsteuerung zu vermeiden. Der Unterschied dieser zeitnahen und der Exposekontrolle und ihren Wirkungen sei am folgenden einfachen Beispiel verdeutlicht: Exposekontrolle 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 der zeitnahen unmittelbaren Kontrolle liegt darin, durch Erfassen des eingetretenen Schadens und seiner Ursache zu verhindern, dass noch einmal ein Kind in den Brunnen fällt. Der weitergehende Kontrollaspekt soll jedoch frühzeitig die unzureichende Abdeckung des Brunnens und die unzulängliche Aufsicht erkennen, um von vornherein 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 Kontrollinformation den Schaden erst gar nicht eintreten zu lassen. Die oben aufgezeigten Elemente der Wahrnehmung der Führungsfunktion Kontrolle stellen einen kontinuierlichen Rückkoppelungsprozess auf der Informationsebene zur Planung dar. Dies ist allerdings eher eine mechanistische, kybernetische Art Systembetrachtung. Externe Kontrolle durch den Landesrechnungshof – hier verstanden als Wahrnehmung einer zentralen Funktion für den Landtag im Managementprozess öffentlicher Verwaltung - muss auf die Verhaltenssteuerung der Akteure abzielen. Es geht darum, die für ein Großprojekt verantwortlichen Führungskräfte in den Verwaltungen über Information und Kommunikation zu beeinflussen und zwar zeit- und problemnah. Auch hier zeigt sich, dass ein in dem Public Management kompatibles Kontrollverständnis geboten ist. So erfordert Max Webers Bürokratiemodell mit seiner endpersonifizierten regelgebundenen Verwaltungssteuerung letztlich auch eine endpersonifizierte, formalisierte und bürokratische

Kontrollphilosophie. Hingegen bedarf die Managementorientierung öffentlicher Verwaltung eine völlig andere, hier skizzierte Kontrollkonzeption.

Lassen Sie mich, meine sehr verehrten Damen und Herren, kurz einige Schlussfolgerungen ziehen. Verwaltungen lassen sich heute durch ein gewandeltes Funktions- und Rollenverständnis charakterisieren, durch eine systematische Anwendung von Managementverfahren und Instrumenten und Techniken soll der Ressourcenknappheit bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben systemimmanent Rechnung getragen werden. Das klassische, durch Max Weber definierte bürokratische und regelgebundene Verwalten wird zu einem öffentlichen Managementprozess bezogen auf knappe Ressourcen und öffentliche Aufgabenwahrnehmung. Der durch Rechtsnorm eingegrenzte Handlungsspielraum soll durch systematische Entscheidungen über mögliche Handlungsalternativen ausgefüllt werden. Dieses geänderte Funktions- und Rollenverständnis erfordert auch ein externes geändertes Kontrollverständnis seitens des Landesrechnungshofes. Generell ist die externe Kontrolle als eine wesentlich Funktion im Managementprozess von Verwaltung zu verstehen. Hier besteht dann auch ein vom Landesrechnungshof zu bewältigendes Spannungsverhältnis zwischen der klassischen Exposekontrolle und einer zeitnahen unmittelbaren Kontrolle. Inwieweit dieses Spannungsverhältnis produktiv gelöst und gehandhabt werden kann, hängt auch ganz entscheidend davon ab, welche Kompetenzen etwa der Landtag seinem Landesrechnungshof im Rahmen der Verfassung zugesteht. Dabei ist – so der Ökonom – nicht der Wortlaut juristisch auszulegen, so wie er in der Verfassung steht, sondern primär der Wille der Verfassung maßgebend. Dieser zielt – das dürfte unstrittig sein – auf die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und vor allem wirtschaftlichen Verwendung der treuhänderisch zu verwaltenden Mittel ab. Die Wirksamkeit der Kontrolle der Landesrechnungshöfe hängt aber auch davon ab, inwieweit die Organisationskultur in Verwaltung und Rechnungshöfen die Kontrolltätigkeit funktional als Kommunikation, Beratung, Dialog und Lernprozess interpretiert. Es geht um eine konstruktive Verhaltensbeeinflussung zur Vermeidung von Fehlsteuerung öffentlicher Ressourcen und nicht, zumindest nicht primär, um die Sanktionierung von Organisationseinheiten und, oder Personen. Kontrolle erfordert eine hohe Professionalität bei den Rechnungshöfen und zugleich ein hohes Maß an Akzeptanz bei Verwaltung und auch bei der Legislative. Von daher bezieht sich Professionalität nicht nur auf das Qualifikationsprofil der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Rechnungshöfen, wengleich der fachlichen, der sozialen kommunikativen und der Verantwortungskompetenz ein sehr hoher Stellenwert beizumessen ist. Es geht auch und gerade auch um die Organisations- und Infrastruktur des Rechnungshofes. Hierzu zählen insbesondere ein systematisches Wissensmanagement mit entsprechenden Datenbanken und persönlichen Erfahrungsaustausch, das den Verwaltungen als Serviceleistung anzubieten ist, sowie eine vorbildhafte eigene Ablauf- und Aufbauorganisation. Dies bezieht die Anwendung neuer Verfahren wie etwa eines kaufmännischen Rechnungswesens mit einer Kosten- und Leistungsrechnung, mit ein. Zudem ist auch die Organisation

eines zeitnahen und aktuellen Berichtswesens mit entsprechenden kurzfristigen Stellungnahmen zu den Einzelberichten zu nennen. Es nutzt vergleichsweise wenig, wenn ein auf Beratung, Dialog und Lernprozess ausgerichteter Kontrollverständnis als selbstverständlich gilt, die Stellungnahme zu den einzelnen Berichten des Rechnungshofes jedoch zeitlich auf sich warten lassen. Unter anderem birgt dies die Gefahr zu einem strategischen Informationsverhalten von Verwaltung in sich. Das hier skizzierte gewandelte Kontrollverständnis steht nicht im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Funktion des Landesrechnungshofes. Er bleibt nach wie vor unabhängiges Organ des Landesparlaments. Die externe Wahrnehmung einer zeitlich nahen systematischen, auch beratenden Kontrolle zwecks Verbesserung des verwaltungsinternen Managementprozesses in dargelegten Sinne, führt zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes und entspricht damit uneingeschränkt dem Auftrag des Landesrechnungshofes.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, schaut man sich einmal die Tätigkeitsberichte der letzten Jahre an und versucht den Landesrechnungshof der Steiermark mit seinen Aktivitäten in das hier skizzierte Konzept einzuordnen, so lässt sich uneingeschränkt feststellen, dass sich der Landesrechnungshof Steiermark inzwischen eine derartige Position, wie hier skizziert, tendenziell zumindest, im Laufe der letzten 25 Jahre erfolgreich erarbeitet hat. Hierzu ganz herzlichen Glückwunsch, verbunden mit den besten Wünschen für eine konsequente und innovative Erweiterung der hier skizzierten Kontrollkonzeption. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. *(Allgemeiner Beifall)*

Streicherquartett

Präsident: Meine sehr geschätzten Damen und Herren!

Lassen Sie mich zuerst herzlich danken unserem Streichquartett unter der Leitung von Herrn Mag. Friessnegg. Sie haben dieser Veranstaltung einen würdigen Rahmen verliehen. Vielen herzlichen Dank. *(Allgemeiner Beifall)*

Geschätzte Damen und Herren lassen Sie mich aber auch danken unseren Festrednern für Ihre kompetenten Festvorträge. Sie haben dieser Festveranstaltung die nötige Würde verliehen. Ich sage Ihnen ganz, ganz herzlichen Dank fürs Kommen. *(Allgemeiner Beifall)*

Danke dem Herrn Landeshauptmann für seine Grußworte. Den Mitgliedern der Landesregierung, dass sie mit dabei waren bei dieser „25 Jahre steirischer Landesrechnungshof“-Feier. Ich bedanke mich bei Ihnen allen die hier hergekommen sind, den Gästen aus den Bundesländern, aus dem Bundesrechnungshof, alle die heute hier sind. Ich bedanke mich, dass die Presse hier ist. Ich hoffe, sie wird gut über diese Veranstaltung berichten, weil es sich hier um eine Einrichtung unseres Landes handelt, die von riesiger Bedeutung ist für alle die in der Politik tätig sind, in der Wirtschaft tätig sind, aber vor allem für unsere Steuerzahler. In diesem Sinne recht herzlichen Dank fürs Kommen. Das

Buffet ist eröffnet. Sie sind herzlich eingeladen. Finden tun sie es hier links im Rittersaal. In diesem Sinne einen herzlichen Dank und ein herzliches Glückauf. (*Allgemeiner Beifall*)

Ende der Sitzung: 11.41 Uhr