

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH
2007/2

**Stärkung der
öffentlichen
Finanzkontrolle**

**Mehrkostenforderungen
bei Bauvorhaben
der öffentlichen Hand**

Bisher erschienen:

Reihe
Niederösterreich 2007/1

Bericht des Rechnungshofes
– Krems: Stiftung Bürgerspitalfonds Krems an der Donau

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im März 2007

Bericht des Rechnungshofes

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

**Mehrkostenforderungen/Claim Management
bei der Abwicklung von Bauvorhaben der
öffentlichen Hand**

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Landtag</u>	<u>1</u>
Themen der öffentlichen Finanzkontrolle	<u>Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle</u>	<u>3</u>
	<u>Mehrkostenforderungen/Claim Management bei der Abwicklung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand</u>	<u>29</u>

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
RH	Rechnungshof
S.	Seite

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der RH erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs. 6 B-VG nachstehenden Bericht.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach der Vorlage über die Website des RH „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Vorschläge des RH im Österreich-Konvent

(1) Im Tätigkeitsbericht 2003, Reihe Bund 2004/7, berichtete der RH über seine Aktivitäten im Rahmen des Österreich-Konvents. Die Intention des Österreich-Konvents, Vorschläge für eine Staats- und Verwaltungsreform zu erstatten, unterstützte der RH durch die Erarbeitung eines Entwurfes für ein neues Fünftes Hauptstück des B-VG (siehe dazu S. 55 ff. des erwähnten Tätigkeitsberichtes). Als wesentlichste Änderungen gegenüber der geltenden Verfassungsrechtslage sah dieser Entwurf, der dem Konvent am 23. Juni 2004 zugeleitet wurde, vor:

- Systematisierung der Bestimmungen über den RH,
- Prüfung von Direktzahlungen der EU,
- Entfall der Mindestanzahl von 20.000 Einwohnern bei der amtsweiligen Prüfung von Gemeinden,
- Prüfung von Unternehmungen bereits bei einer mindestens 25 %igen Beteiligung von Rechtsträgern, die der Zuständigkeit des RH unterliegen,
- Prüfung gesetzlich eingerichteter Rechtsträger,
- Prüfung von Rechtsträgern bei Ertrags- und/oder Ausfallhaftung der öffentlichen Hand.

(2) Am 9. März 2005 wurde der abschließende Bericht des Österreich-Konvents dem Nationalrat zugeleitet, der in seiner 99. Sitzung am 31. März 2005 die Einsetzung eines Besonderen Ausschusses beschloss. Nach Konstituierung am 11. Mai 2005 einigte sich dieser Ausschuss am 11. Mai 2005 darauf, bis zum Juli 2006 in sieben Sitzungen alle relevanten Themenbereiche zu behandeln. In diesem Sinne wurde am 7. Juni 2006 der Themenbereich Demokratische Kontrolle behandelt, der unter anderem die Kontrollrechte des Parlaments, den RH und die Volksanwaltschaft umfasste.

In dieser Sitzung bekräftigte der Präsident des RH die bereits im Juni 2004 im Österreich-Konvent eingebrachten Vorschläge für ein neues Fünftes Hauptstück des B-VG.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Tragende Gesichtspunkte der RH-Vorschläge

Wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird, zielen die vom RH eingebrachten Vorschläge auf eine Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle. Dabei stehen zwei Gesichtspunkte im Mittelpunkt: Erstens soll der Grundsatz der Einheitlichkeit der Finanzkontrolle beibehalten und zweitens dieser Grundsatz durch die Schließung von Kontrolllücken vor allem im Einflussbereich von Gebietskörperschaften und anderer gesetzlich eingerichteter Rechtsträger abgesichert werden.

Einheitliche Finanzkontrolle

Was den vom RH im Interesse seiner Effizienz und Effektivität vertretenen Grundsatz der Einheitlichkeit der von ihm wahrzunehmenden öffentlichen Finanzkontrolle anlangt, sei vor allem daran erinnert, dass der RH bereits seit der Verfassungsreform des Jahres 1929 seine Tätigkeit grundsätzlich auf allen Gebietskörperschaftsebenen entfaltet.

Seither haben insbesondere der im Jahr 1986 erteilte Verfassungsauftrag, wonach Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben haben (Art. 13 Abs. 2 B-VG), und die im Rahmen der Mitgliedschaft zur EU übernommenen Verpflichtungen zur Wahrung der gesamtstaatlichen Haushaltsdisziplin die Bedeutung einer einheitlichen Finanzkontrolle weiter unterstrichen.

Nur ein für alle Gebietskörperschaftsebenen zuständiges Prüforgang vermag sich nämlich den umfassenden Überblick zu verschaffen, der für eine ganzheitliche Betrachtungsweise unumgänglich ist.

Die ständig stärker werdende Verflechtung der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen, die vielfach damit verbundenen intransparenten Verfahren, die widerstreitenden Interessen und die nicht mehr klar erkennbaren bzw. zurechenbaren Verantwortlichkeiten können in zunehmendem Maße auch zu unwirtschaftlichen und/oder unzweckmäßigen Gebarungen bei den betroffenen Haushalten führen.

Nur eine alle Gebietskörperschaftsebenen umfassende Finanzkontrolle ist aber in der Lage, solche Fehlentwicklungen zu erkennen, sie aufzuzeigen und darüber allen zuständigen Vertretungskörpern zu berichten.

Schließung von Kontrolllücken

Im Zusammenhang mit der Bekräftigung des Grundsatzes der Einheitlichen Finanzkontrolle kommt der Schließung von Kontrolllücken ganz besondere Bedeutung zu. Der RH ruft daher seine diesbezüglichen Vorschläge nochmals in Erinnerung:

Im Gemeindebereich

Der RH hat derzeit keine Möglichkeit, Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern aus eigener Initiative zu prüfen. Er kann bei solchen Gemeinden nur auf begründetes Ersuchen der zuständigen Landesregierung tätig werden. Von den 2.359 in Österreich bestehenden Gemeinden haben nur 24 mehr als 20.000 Einwohner, weitere 57 Gemeinden haben zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner. Insgesamt verfügen nur 20 Gemeinden über ein Kontrollamt.

Bedeutsam im gegebenen Zusammenhang ist jedenfalls, dass zahlreiche Kleingemeinden ein höheres Haushaltsvolumen und/oder einen höheren Schuldenstand und/oder eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen als Gemeinden, die der Überprüfung durch den RH unterliegen. Die Einwohnerzahl stellt nämlich – wie die folgenden Beispiele zeigen – kein geeignetes Kriterium für die Prüfwürdigkeit dar (Daten aus 2004):

Gemeinde	Einwohner	Haushaltsvolumen	Finanzschulden	Verschuldung pro Kopf
	Anzahl	in Mill. EUR		in EUR
A	22.893	47,9	5,9	260
B	15.808	44,5	66,5	4.208
C	14.414	29,1	41,5	2.880
D	10.907	25,0	41,9	3.849

Es besteht sohin eine Kontrolllücke, die durch die Einbeziehung aller Gemeinden in die öffentliche Finanzkontrolle geschlossen werden sollte. Hinzu kommt, dass aus den Gemeindehaushalten ausgegliederte Unternehmungen von Kleingemeinden aufgrund der geltenden Rechtslage derzeit weder von der Gemeindeaufsicht noch von einem Rechnungshof überprüft werden können.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Im Unternehmungs-
bereich

(1) Nach dem Rechnungshofgesetz 1948 war der RH ursprünglich für die Prüfung jener Unternehmungen zuständig, an denen der Bund – egal in welcher Höhe – direkt oder indirekt beteiligt war; seine Zuständigkeit für die Prüfung von Unternehmungen im Einflussbereich der anderen Gebietskörperschaften war indessen nur dann gegeben, wenn diese allein oder gemeinsam alle finanziellen Anteile hielten.

Diese unterschiedlichen Kompetenzregelungen wurden erst 1977 vereinheitlicht: Seither ist die Zuständigkeit des RH entweder bei einer mindestens 50 %igen Beteiligung oder bei einer gleichzuhaltenden rechtlich abgesicherten Beherrschung durch die öffentliche Hand gegeben.

Der Vorschlag des RH, Unternehmungen schon ab einer 25 %igen Beteiligung der öffentlichen Hand seiner Kontrolle zu unterwerfen, würde vor allem jene Fälle eindeutig regeln, in denen die öffentliche Hand eine Unternehmung in der Weise beherrscht, dass neben einer solchen Beteiligung rechtlich abgesicherte Beherrschungsmöglichkeiten aus entsprechenden Syndikatsverträgen bestehen.

Im Fall einer solchen Beherrschung unterliegt die betreffende Unternehmung schon nach den geltenden Vorschriften der Kontrolle des RH; trotzdem musste der RH bei derartigen Fallkonstellationen mehrfach den Verfassungsgerichtshof zur Feststellung seiner Zuständigkeit anrufen, weil Zweifel über das Beherrschungsausmaß bestanden. Da diese Verfahren mitunter sehr lange dauern, ist eine zeitnahe Kontrolle nicht mehr möglich. Diese langen und aufwendigen Verfahren könnten durch die Absenkung des maßgeblichen Schwellenwertes auf 25 % vermieden werden.

Im Übrigen sprechen auch zuletzt in Erwägung gezogene Bemühungen zur Verringerung der Beteiligung der öffentlichen Hand auf 25 % und eine Aktie im Bereich der Energiewirtschaft für die vorgeschlagene Regelung. Wenn nämlich eine Beteiligung von knapp über 25 % zur Absicherung öffentlicher Interessen für ausreichend erachtet wird, dann muss zur Sicherstellung der diesfalls in gleicher Weise gebotenen öffentlichen Finanzkontrolle auch die für die Zuständigkeit des RH maßgebliche Beteiligung der öffentlichen Hand entsprechend abgesenkt werden.

(2) Was die Übernahme einer Haftung durch die öffentliche Hand als zuständigkeitsbegründendes Kriterium anlangt, besteht weiterhin Unsicherheit darüber, ob diese für sich allein ausreicht, um die Zuständigkeit des RH zu begründen. Im Erkenntnis vom 15. März 1993, KR 1/92–10, hat der Verfassungsgerichtshof diese Frage nicht endgültig geklärt. Aus Sicht des RH rechtfertigen Haftungsübernahmen durch die öffentliche Hand jedenfalls seine Zuständigkeit.

(3) Schließlich würden die vom RH eingebrachten Vorschläge auch Klarheit dahingehend schaffen, dass nicht nur Unternehmungen im Einflussbereich der Gebietskörperschaften, sondern auch anderer unstrittig seiner Kontrolle unterliegender Rechtsträger der öffentlichen Finanzkontrolle unterliegen. Dies gilt insbesondere für ausgegliederte Unternehmungen von gesetzlichen beruflichen Vertretungen, Universitäten, Sozialversicherungsträgern und von ähnlichen Institutionen.

Im Bereich sonstiger gesetzlich eingerichteter Rechtsträger

Dem Vorschlag einer generellen Prüfungszuständigkeit für alle gesetzlich (auch landesgesetzlich) eingerichteten Rechtsträger kommt weiterhin große Bedeutung zu, weil der Gesetzgeber im Zuge von Ausgliederungsmaßnahmen stets neue Kategorien von Rechtsträgern schafft, die den bestehenden Kompetenzregelungen nicht immer eindeutig zugeordnet werden können.

Im gegebenen Zusammenhang sei vor allem daran erinnert, dass die in einem Gesetz getroffene Qualifikation eines neu eingerichteten Rechtsträgers als Körperschaft öffentlichen Rechts noch nicht ausreicht, um die Zuständigkeit des RH zu begründen. Aus diesem Grunde bestehen z.B. Zweifel darüber, inwieweit Tourismusverbände im Einzelfall der Kontrolle des RH unterliegen, obwohl auch sie – vergleichbar den Kammern – vielfach mit verpflichtenden Verbandsbeiträgen gebaren.

Im Bereich der EU-Direktzahlungen (Direktförderungen)

Was die vom RH vorgeschlagene Einbeziehung von Direktzahlungen der EU in die Prüfungszuständigkeit des RH anlangt, ist davon auszugehen, dass Österreich als Nettozahler ein vitales Interesse an einer ordnungsgemäßen sowie wirtschaftlichen Verwaltung und Verwendung der Gemeinschaftsmittel hat. Es sollte auch im Hinblick auf die Erhöhung der Beitragszahlungen Österreichs zum EU-Budget in der kommenden Finanzperiode 2007 bis 2013 gemeinsames Ziel sein, dass der Einsatz der EU-Mittel – gleich den nationalen Abgaben – einer umfassenden externen öffentlichen Finanzkontrolle unterzogen wird.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Schon heute begleitet der RH den Europäischen Rechnungshof bei seinen Prüfungen in Österreich und kontrolliert dabei sowohl den österreichischen als auch den EU-Mittel-Anteil, sofern letztere Mittel über den Haushalt eines seiner Zuständigkeit unterliegenden Rechtsträgers, insbesondere einer Gebietskörperschaft, fließen. Es ist dem RH jedoch nicht möglich, so genannte Direktzahlungen, also jene Förderungen zu überprüfen, die von der Europäischen Kommission direkt an einzelne Empfänger fließen, die nach derzeit geltender Rechtslage nicht seiner Zuständigkeit unterliegen.

Um auch in solchen Fällen Aussagen über die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Einsatzes der Gemeinschaftsmittel treffen zu können, sollten auch diese Direktzahlungen der EU in die Prüfungszuständigkeit des RH einbezogen werden. Im Übrigen würde dies die in Art. 248 Abs. 3 dritter Satz des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erwartete vertrauensvolle Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofes mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen uneingeschränkt ermöglichen.

Zusammenfassende Überlegungen

Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild: Die im Juni 2004 im Konvent eingebrachten Vorschläge des RH für ein neues Fünftes Hauptstück des B-VG zielen auf eine Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich. Dabei erweist sich der Grundsatz der Einheitlichkeit der Finanzkontrolle durch den RH als weiterhin unverzichtbar; gleichzeitig sollte er durch die Schließung von Kontrolllücken gefestigt werden.

Mit diesen Überlegungen nicht vereinbar sind jedenfalls Bestrebungen, die darauf hinauslaufen, die Zuständigkeit des RH im Länderbereich einzuschränken. Zu dieser Feststellung sieht sich der RH auch deshalb veranlasst, weil derartige Vorschläge im Österreich-Konvent artikuliert wurden. Der RH sieht sich vielmehr in seiner diesbezüglichen Einschätzung durch folgenden Kommentar bestätigt, den Helfried Bauer, Leiter des Zentrums für Verwaltungsforschung, im Interesse der Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich verfasst hat.

Externer Kommentar

System des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist zentrales Element jedes Bundesstaates. „Er soll die öffentlichen Einnahmen dorthin lenken, wo sie gebraucht werden“ – dieser alte Spruch steht immer noch für ein weit verbreitetes traditionelles Verständnis des Finanzausgleichs. In einem neuen finanzwissenschaftlichen Verständnis* hingegen wird jedoch zwischen Finanzausgleich im weiteren und im engeren Sinn differenziert:

- Nach der weiten Definition versteht man unter Finanzausgleich neben der Einnahmenverteilung und dem impliziten Ausgleich auch die Aufgaben- und damit Ausgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften;
- der Finanzausgleich im engeren Sinne betrachtet dagegen die Aufgabenverteilung als gegeben und stellt mittels der Regelung der Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher.

* vergleiche hiezu unter anderem folgende Werke:

Bröthaler J., Sieber L., Schönböck W., Maimer A., Bauer H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Springer, Wien New York, 2002;

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Finanzausgleich 2005, ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien Graz, 2005;

Bröthaler J., Bauer H., Schönböck W.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Springer, Wien New York, 2006;

Bauer H., Handler H., Schratzenstaller M.: Finanzmanagement im föderalen Staat, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien Graz, 2006

Der **Finanzausgleich im weiteren Sinn** wurde jahrzehntelang wenig thematisiert, weil man meist von einer gegebenen Kompetenzverteilung ausgegangen ist. Das jeweilige Paktum zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2001 bzw. FAG 2005 zeigt aber, dass neuerdings Belange der Verwaltungsreform, worunter auch Bereinigungen in der Kompetenzverteilung zu verstehen sind, angesprochen werden.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

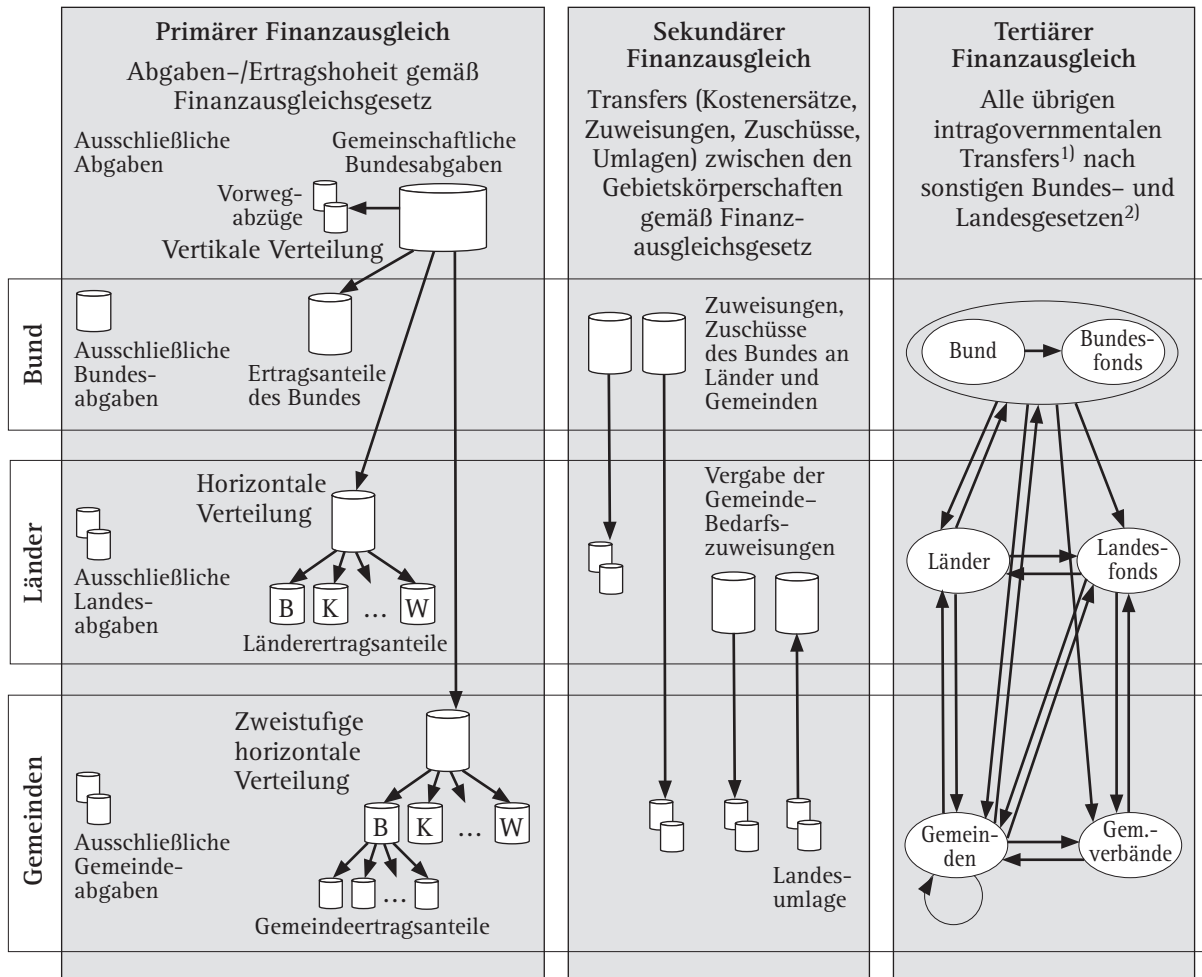
Der **Finanzausgleich im engeren Sinn** wird in der Regel nur beschränkt an geänderte Rahmenbedingungen sowie an finanzpolitische Notwendigkeiten angepasst. Angesichts verschiedener Standpunkte der Gebietskörperschaften zur Aufteilung der knappen Finanzmittel finden Verhandlungen zwischen den Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden statt. In der Regel wird der erzielte Kompromiss zum Abschluss der Verhandlungen des Finanzausgleichs in Form eines Paktes unterzeichnet. Dieser Pakt bildet die Grundlage für das durch den Nationalrat zu beschließende Finanzausgleichsgesetz.

Neben dem Finanzausgleichsgesetz werden auch in anderen Bundes- und Landesgesetzen einzelne öffentliche Aufgaben und ihre Finanzierung ganz oder zu wesentlichen Teilen bestimmt. So beruht die Finanzierung der öffentlichen Krankenanstalten auf einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nach Art. 15a B-VG, wonach die Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherungsträger hierfür jeweils genau festgelegte Beiträge zu leisten haben.

Fallweise werden im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen solche spezielle Finanzierungsregelungen verändert und im Rahmen umfassender Kompromisslösungen ausgehandelt; dies gilt z.B. für die Krankenhausfinanzierung im Finanzausgleichspakt 2005.

Üblicherweise werden der primäre Finanzausgleich (Abgabenteilung) und ein ergänzender sekundärer Finanzausgleich betrachtet; im Folgenden wird auch der tertiäre Finanzausgleich analysiert.

Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich



¹⁾ Übertragung von Geldleistungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern ohne direkte ökonomische Gegenleistung

²⁾ Finanzielle Transfers zwischen den öffentlichen Rechtsträgern: Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, sonstige (ausgegliederte) Bundeseinheiten; Sozialversicherungsträger; Länder, Landesfonds, Landeskammern, sonstige (ausgegliederte) Landeseinheiten; Gemeinden, Gemeindeverbände, -fonds, sonstige (ausgegliederte) Gemeindeeinheiten; (graphische Darstellung nur für ausgewählte Sektoren; Vorwegabzüge einschließlich jener nach vertikaler Verteilung)

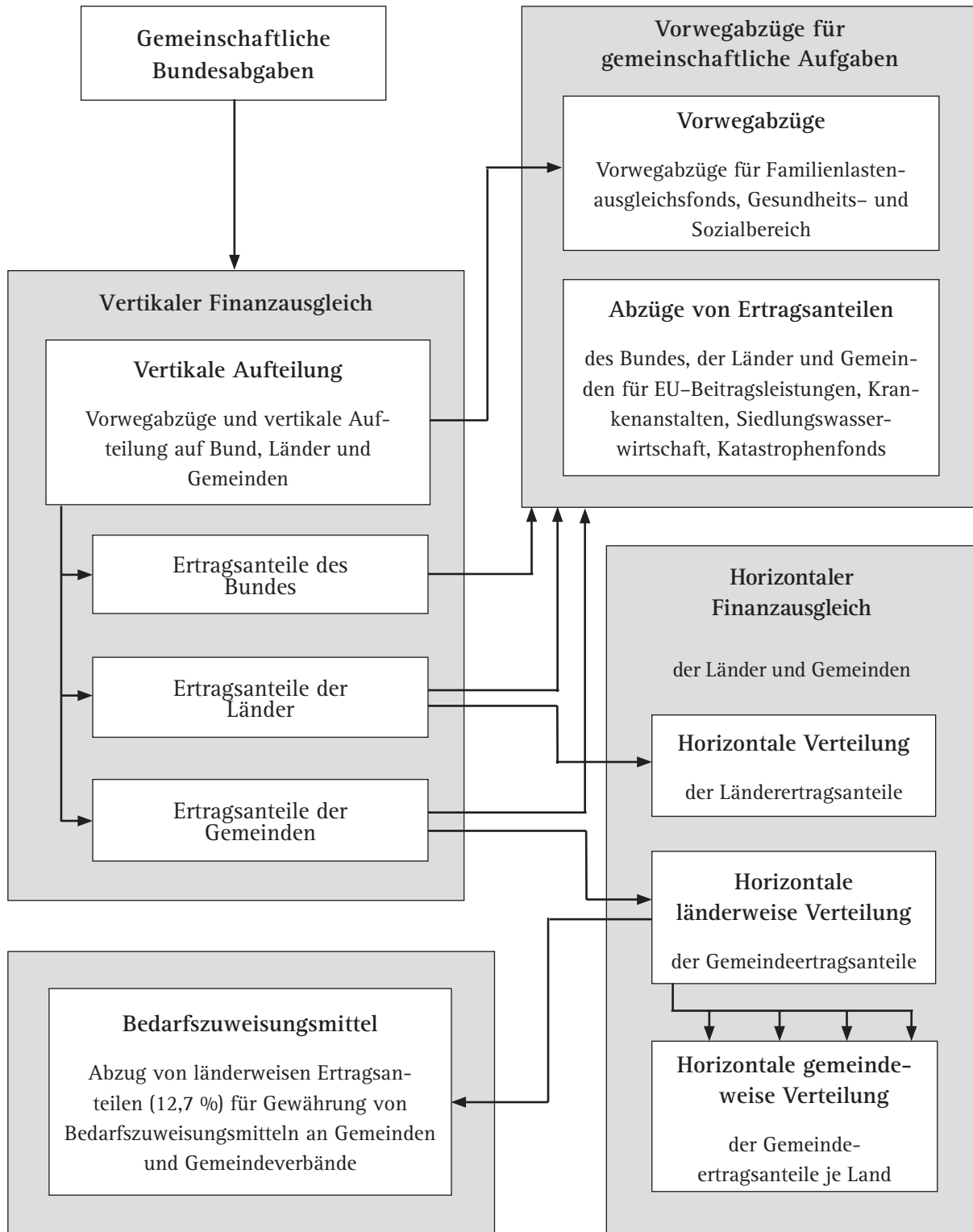
Quelle: Bröthaler u.a. 2006, S. 63

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Primärer Finanzausgleich

(1) Im Finanzausgleichsgesetz wird die Aufteilung der Besteuerungsrechte (Abgabehoheit) sowie des Abgabenertrages (Ertragshoheit) auf die einzelnen Gebietskörperschaften geregelt; dies wird auch als **primärer Finanzausgleich** bezeichnet. Hierbei ist zwischen einem **vertikalen Finanzausgleich** (Aufteilung der Finanzmittel zwischen Bund, Länder und Gemeinden) und einem **horizontalen Finanzausgleich** (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den verschiedenen Untereinheiten der jeweiligen Ebene, also zwischen den Bundesländern sowie länderweise zwischen den Gemeinden und im Anschluss daran gemeindeweise) zu unterscheiden.

Vertikale und horizontale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im primären Finanzausgleich



Quelle: Bröthaler u.a. 2006, S. 70

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Für den Zeitraum 1995 bis 2004 sind folgende Analyseergebnisse beim primären Finanzausgleich feststellbar:

- Der **gesamte Abgabenertrag** der Gebietskörperschaften (Summe der eigenen Abgaben und der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben) betrug im Jahr 2004 rd. 60 Mrd. EUR (davon Bund 43, Länder 6, Wien als Land und Gemeinde 4 sowie Gemeinden ohne Wien 7 Mrd. EUR).
- **Ausweitung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Steuerverbund):** Die Finanzausgleichsmasse wurde 1995 bis 2004 um 60 % (nominell) ausgeweitet (vor allem durch Umwandlung der Körperschaftsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe; Ausweitung ohne Körperschaftsteuer 45 %). Mit dem FAG 2005 wurde diese Entwicklung durch Umwandlung weiterer ausschließlicher Bundesabgaben fortgesetzt.

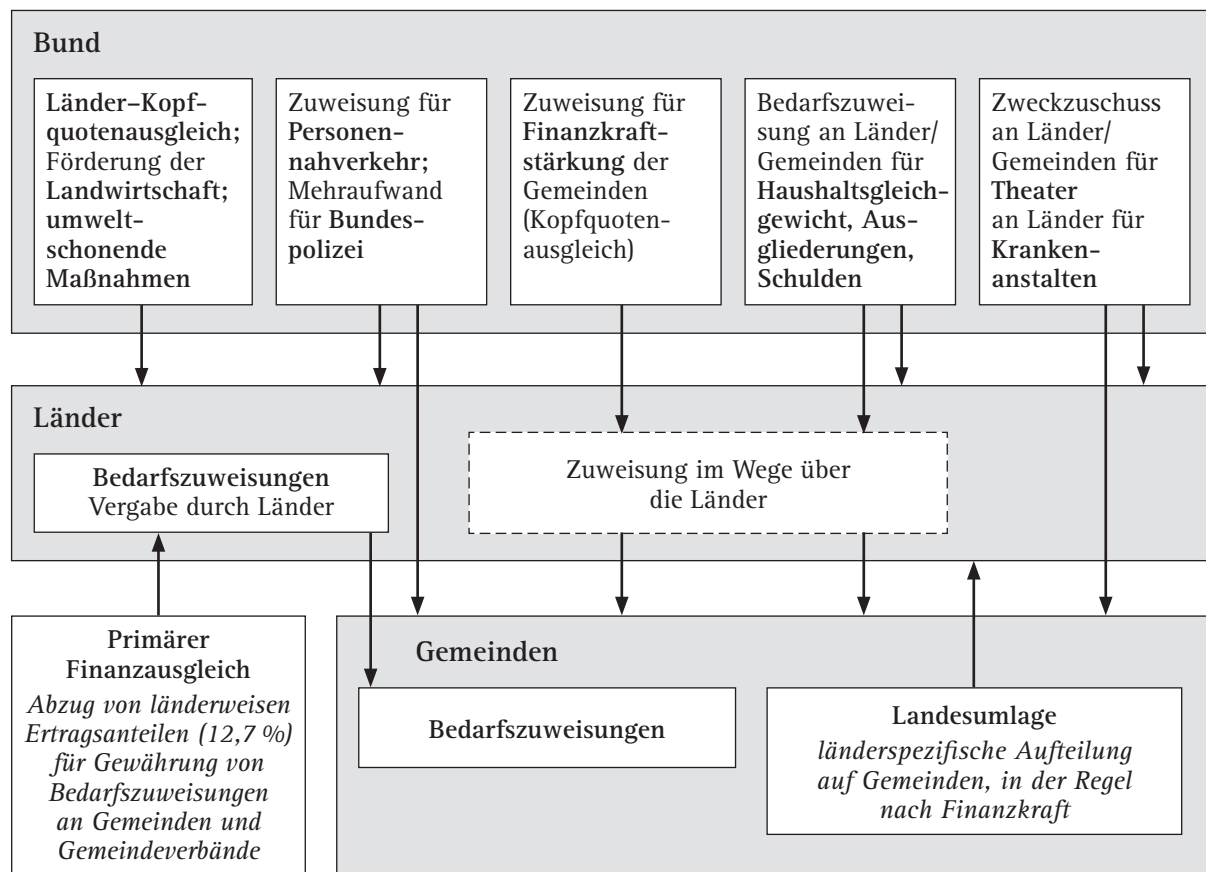
Von den Bruttoerträgen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben wurden zwischen 1995 und 2004 einheitlich rd. 8 % für die Finanzierung gemeinschaftlicher Aufgaben (unter anderem Gesundheitsförderung, Familienlastenausgleich, EU-Beitrag) abgezogen. Anteilig gerechnet trugen hierzu die Gemeinden ohne Wien 2004 rd. 400 Mill. EUR bei.

- **Zentralisierungstendenz 1995 bis 2002:** Der Anteil des Bundes am gesamten Abgabenertrag ist von 67,5 % (1995) auf 71,9 % (2002) gestiegen, die Anteile der Gemeinden und Länder sind jeweils um 1 bis 2 Prozentpunkte gesunken. Ab 2002 (bis 2004) wurde diese Zentralisierungstendenz vorerst gemildert.
- **Stagnation der Einnahmen der Länder und Gemeinden aus dem primären Finanzausgleich:** Die gesamten Abgabenerträge der Länder und Gemeinden sind von 1995 bis 2004 bei einem Bruttoinlandsprodukt-Wachstum von 35 % jeweils um 26 % gestiegen, jene von Wien um 22 %, jene des Bundes um 53 %. Die eigenen Abgaben der Gemeinden sind lediglich um 7 %, die Ertragsanteile um 38 % gestiegen. Der Anteil der eigenen Abgaben am gesamten Abgabenertrag der Gemeinden (ohne Wien) ist von knapp 44 % (1995) auf 36 % (2004) gesunken.

Intragovernmentale Transferzahlungen im sekundären und tertiären Finanzausgleich

(1) Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im Finanzausgleichsgesetz geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Kostentragungen und Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzzuweisungen, Zuschüsse).

Transferverflechtungen des sekundären Finanzausgleichs gemäß FAG 2001 bzw. FAG 2005 ohne Kostentragungsbestimmungen



Quelle: Bröthaler u.a. 2006, S. 80

(2) Unter dem **tertiären Finanzausgleich** werden alle übrigen intragovernmentalen Transferzahlungen, die nicht im Finanzausgleichsgesetz geregelt sind, verstanden. Diese nach sonstigen bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers umfassen Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Umlagen zwischen den öffentlichen Rechtsträgern. Der tertiäre Finanzausgleich ist vor allem im Verhältnis zwischen den einzelnen Bundesländern und den jeweiligen Gemeinden bedeutend. Er betrifft primär die Kofinanzierung von Landes- und/oder Gemeindeaufgaben durch die jeweils andere staatliche Ebene, dient aber auch der Umverteilung von Mitteln zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden.

(3) Zur Entwicklung des sekundären und tertiären Finanzausgleichs, also der gesamten intragovernmentalen Transfers der verschiedenen staatlichen Ebenen, bereinigt gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995), wird festgehalten:

- **Enormes Transfervolumen:** Die Transferzahlungen innerhalb des Staatssektors gemäß ESVG 1995 betragen im Jahr 2004 32,8 Mrd. EUR und damit etwa so viel wie ein Drittel der gesamten Abgabeneinnahmen inklusive Sozialbeiträge (94 Mrd. EUR). Der Großteil der Transferzahlungen wurde durch die Bundesebene geleistet. Die intragovernmentalen Netto-Transfers (Transfereinnahmen abzüglich Transferausgaben) der Bundesebene betragen – 16,5 Mrd. EUR (Anstieg 1997 bis 2004 23 %). Die (positiven) Netto-Transfers der Sozialversicherungsträger betragen 6,8 Mrd. EUR (Anstieg 37 %), jene von Wien als Land und Gemeinde 2,4 Mrd. EUR (Anstieg 8 %).
- **Länder als „Transfer-Drehscheibe“:** Die Länderebene ohne Wien gemäß ESVG 1995 war 2004 mit 12 Mrd. EUR der größte Transferempfänger. Die intragovernmentalen Netto-Transfers betragen 8,5 Mrd. EUR (Anstieg 1997 bis 2004 um 33 %, zum Teil aufgrund von Aufgabenverlagerungen zu den Ländern). Die Landesebene nimmt zudem eine zentrale Position (als Geber und Empfänger) bei den Transfers zur Gemeindeebene ein.
- **Steigende Transferlasten der Gemeinden:** Die gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien gemäß ESVG 1995 waren im Zeitraum 1995 bis 2004 negativ. Sie stiegen von – 191 Mill. EUR (1995) auf – 573 Mill. EUR (2004). Bei diesem Gesamtbefund zur Entwicklung der intragovernmentalen Netto-Transferlasten der Gemeinden gemäß ESVG 1995 sind allerdings verschiedene länderweise Besonderheiten einzelner Gemeindegruppen und Sachbereiche sowie die gemäß ESVG 1995 ausgeblendeten marktbestimmten Betriebe zu berücksichtigen.

Intragovernmentale Transfers der Gemeinden ohne Wien 1995 bis 2004

	1995	1997	2000	2001	2002	2003	2004
	in Mill. EUR*						
Sekundäre Netto-Transfers	288	368	400	443	431	418	438
Tertiäre Netto-Transfers	- 479	- 594	- 989	- 1.030	- 934	- 976	- 1.011
Summe	- 191	- 226	- 589	- 587	- 503	- 558	- 573
Transfer-Einnahmen	1.242	1.359	1.355	1.431	1.594	1.586	1.666
Transfer-Ausgaben	1.433	1.585	1.944	2.017	2.097	2.143	2.239

* mit Rundungsdifferenzen

Finanzwirtschaftliche Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden durch Transferströme

Fallbeispiel Sozialhilfe im weiteren Sinn

Begriff

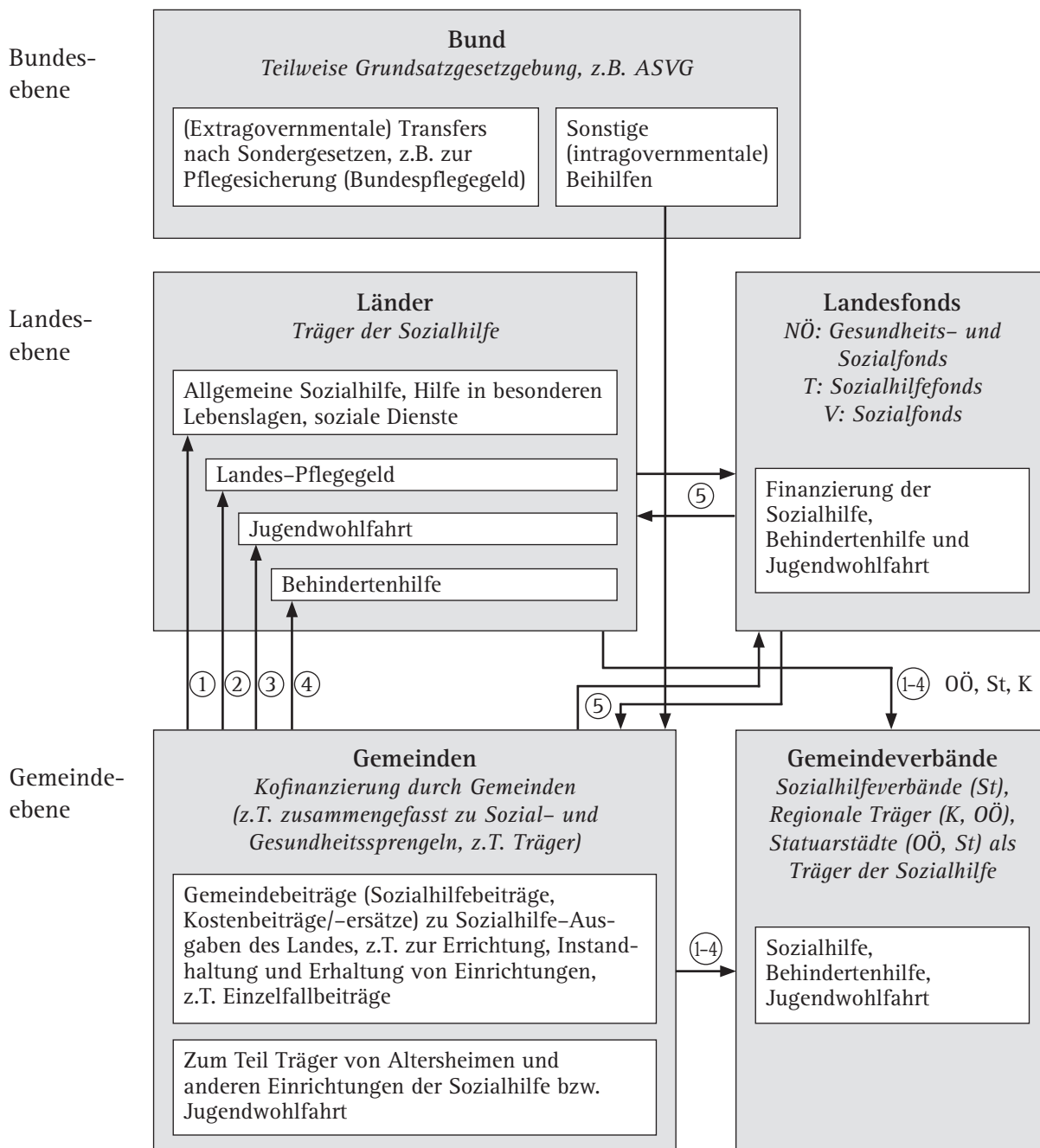
Zwischen Ländern und Gemeinden bestehen zweiseitige Transferzahlungen meist als Folge der gemischten Trägerschaft und/oder Finanzierung von Aufgaben der Länder durch die Gemeinden oder umgekehrt. Sie ergeben sich in der folgenden Darstellung des Fallbeispiels der Sozialhilfe im weiteren Sinn aus der teilweisen Trägerschaft der Sozialhilfe durch Gemeinden und Gemeindeverbände (in den Bundesländern Kärnten, Oberösterreich und Steiermark) sowie aus den landesgesetzlichen Verpflichtungen der Gemeinden zur Kofinanzierung (Stand 2004).

Unter dem Begriff der **Sozialhilfe im weiteren Sinn** werden verschiedene behördliche Aufgaben sowie Unterstützungs- und Dienstleistungen für hilfsbedürftige bzw. in Not befindliche Bevölkerungsgruppen zusammengefasst. Der Begriff enthält zunächst die **Sozialhilfe im engeren Sinn**, welche die allgemeine Sozialhilfe, die Hilfe in besonderen Lebenslagen, die Behindertenhilfe und die sozialen Dienste umfasst.

Ergänzend dazu werden die Aufgaben der Bundesländer im Bereich der Jugendwohlfahrt sowie die Pflegesicherung durch die Landes-Pflegesetzgebung erfasst. Diese Leistungen der Länder haben Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre das Spektrum der öffentlichen Vorsorge erweitert. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Transferverflechtungen im Bereich der Sozialhilfe im weiteren Sinn.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Transferverflechtungen im Aufgabenbereich Sozialhilfe im weiteren Sinn



Erläuterungen:

Transfers der Gemeinden an Länder bzw. Gemeindeverbände für

- 1. Sozialhilfe
- 2. Landes-Pflegegeld
- 3. Jugendwohlfahrt
- 4. Behindertenhilfe

Transfers der Länder und Gemeinden von und an Sozialfonds für

- 5. Kostenersatz/-beiträge vom Land und Einzelfallbeiträge von Gemeinden an Sozialfonds, Zweckaufwand von Sozialfonds an Land und Gemeinden

Extragovernmentale Transfers erfolgen zwischen öffentlichen und privaten Rechtsträgern.

Quelle: Bröthaler u.a. 2006, S. 138

Analyseergebnisse (Stand 2001)

- Auf Gemeindeebene standen den Einnahmen für Sozialhilfe im weiteren Sinn von 270 Mill. EUR Ausgaben in Höhe von 1.026 Mill. EUR gegenüber. Am ausgabenintensivsten war der Bereich der Pflegeversicherung, gefolgt von der allgemeinen Sozialhilfe. Dabei waren 51,3 % der Einnahmen Transfereinnahmen (inklusive Kostenbeiträgen); ausgabenseitig waren es 62,7 %.
- Die Gemeinden entrichteten an die Länder bzw. Landesfonds rd. 400 Mill. EUR (ohne Oberösterreich und Steiermark) an Transfers; in Oberösterreich und in der Steiermark leisteten die Gemeinden 199 Mill. EUR an die Gemeindeverbände. Anzumerken ist, dass die Statutarstädte als eigene Verbände keine Transferausgaben, jedoch als Träger von Aufgaben Transfereinnahmen verzeichnen.
- In Kärnten erfolgte die Verteilung der Transferlast (inklusive Kostenbeiträgen) nach der Einwohnerzahl, während in den anderen Bundesländern nach unterschiedlichen Finanzkraftkriterien, zu geringeren Teilen auch nach der Einwohnerzahl, verteilt wird.
- Aufgrund der verschiedenen Sozialstrukturen und wegen der unterschiedlichen Verteilung der Finanzierungslasten zeigten sich für die Gemeinden Netto-Transfers (inklusive Kostenbeiträgen) von durchschnittlich – 81 EUR/Einwohner (EW). Die Spannweite reichte von 62 EUR/EW (Burgenland) bis – 146 EUR/EW (Salzburg).

Die geringeren Durchschnittswerte in der Steiermark (– 13 EUR/EW) und in Oberösterreich (– 79 EUR/EW) waren auf den Umstand, dass die Statutarstädte eigene Sozialhilfeverbände bilden, zurückzuführen. Ohne Statutarstädte betragen die durchschnittlichen Netto-Transfers in der Steiermark – 84 EUR/EW, in Oberösterreich – 116 EUR/EW.

- In einigen Ländern zeigt sich eine Tendenz der Reduzierung der raschen jährlichen Zunahme der Transferausgaben für die Gemeinden durch Senken des gesetzlich festgelegten Gemeindeanteils (z.B. Burgenland, Niederösterreich, Salzburg; z.T. vereinbart für die Periode 2005 bis 2010); ferner war eine Reorganisation durch Einrichten von Sozialfonds (Vorarlberg, Niederösterreich) erkennbar.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Fallbeispiel Aufgabenbereich Krankenanstalten

Finanzierungsströme

Der Bereich des Gesundheitswesens wird in Österreich überwiegend als öffentliche Aufgabe verstanden. Die Finanzierung wird zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel von privaten Haushalten aufgebracht.

Der Aufgabenbereich Krankenanstalten umfasst alle öffentlichen und gemeinnützig geführten privaten Krankenanstalten (stationärer und ambulanter Bereich), wobei hier primär die Fondskrankenanstalten betrachtet werden. Das sind jene Krankenanstalten, deren Leistungen – seit Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung im Jahr 1997 – über den jeweiligen Landeskrankenanstaltenfinanzierungsfonds abgerechnet werden.

In der folgenden Abbildung werden die Finanzierungsströme im Gesundheitswesen und die Verflechtungen dargestellt.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Erläuterungen:

1. Finanzausgleich (Ertragsanteile des Bundes, der Länder und der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach verschiedenen Vorwegabzügen, unter anderem für die gemeinschaftliche Krankenanstaltenfinanzierung, für den Gesundheits- und Sozialbereich gemäß dem Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz [GSBG] und für Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information)
2. Mittel des Strukturfonds an die Länder (Landesfonds) aufgrund der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung (Art. 15a-Vereinbarung)
3. Mittel der Länder an die Landesfonds gemäß der Art. 15a-Vereinbarung
4. Mittel der Gemeinden an die Landesfonds gemäß der Art. 15a-Vereinbarung
5. Mittel des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger für Rechnung der in ihm zusammengefassten Sozialversicherungsträger an Länder (Landesfonds), länderspezifische Aufteilung der Mittel gemäß Art. 15a-Vereinbarung
6. Mittel gemäß GSBG auf Basis der Art. 15a-Vereinbarung: Beihilfen vom Bund an Länder (zum Teil direkt an Landesfonds)
7. Zahlungen des Bundes an Universitätskliniken gemäß dem Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz („Klinischer Mehraufwand“, der sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung der zugleich dem Unterricht an Medizinischen Universitäten dienenden öffentlichen Krankenanstalten ergibt)
8. Mittel der Länder bzw. Gemeinden, die direkt an Krankenanstalten bzw. Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften fließen:
 - a) Betriebsmittelabgang, wenn sie nicht über die Landesfonds verteilt werden
 - b) Mittel der Länder bzw. der Gemeinden als Träger von Krankenanstalten, wenn sie nicht über die Landesfonds fließen (nach Betriebsabgangsdeckung noch verbleibender Abgang, Besoldung von Bediensteten)
9. Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) durch die Landesfonds (gemäß Abschnitt 5 und 6 der Art. 15a-Vereinbarung) – Mittelzuteilung an die Träger der Krankenanstalten: LKF-Gebührenersätze, allenfalls Investitionsförderungen, Beiträge zum Betriebsabgang, Ausgleichsmittel, Strukturmittel, Leistungen gemäß GSBG
10. Mittel der Gemeinden an Land, Landesfonds, zum Teil Gemeindeverbände zur Finanzierung des Betriebsabgangs der Krankenanstalten (Abgangsdeckungs-/Sprengeleinbeiträge)
11. Zuschüsse der Länder bzw. Gemeinden zur Investitionsfinanzierung
12. Mittel der Sozialversicherung, die direkt an Krankenanstalten fließen:
 - a) Krankenanstalten, die nicht über Landesfonds finanziert wurden, aufgrund von privatrechtlichen Verträgen
 - b) bestimmte Leistungen der Fondskrankenanstalten, die nicht über Landesfonds, sondern direkt mit den Sozialversicherungsträgern abzurechnen sind (z.B. Mutter-Kindpass-Untersuchungen)
13. Mittel der Sozialversicherungsträger für Leistungen von Vertragspartnern des außerstationären Bereiches (z.B. niedergelassene Ärzte, Apotheker) und Zahlungen der Sozialversicherungsträger an sonstige medizinische Einrichtungen, Betreiben eigener Einrichtungen
14. Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gewerblich Selbständigen, freiberuflich Selbständigen, Landwirte, Beamte etc. nach den Sozialversicherungsgesetzen
15. Kostenbeiträge, Selbstbehalte der Patienten, Zahlungen der privaten Krankenversicherungen

Analyseergebnisse (Stand 2001)

- Die Krankenanstaltenfinanzierung erfolgt seit 1997 durch Landesfonds, in die Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger einzahlen. Aufgaben und Umfang dieser Landeskrankenanstaltenfonds sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich: in Oberösterreich, Kärnten und Steiermark werden Finanzierungsbeiträge nicht über den Fonds, sondern über den Landeshaushalt abgewickelt.
- Zahlreiche Gemeindespitäler bestanden (Stand 2001) in Niederösterreich, aber auch in Oberösterreich (AKH Linz), in Salzburg, in Tirol (Bezirkskrankenhäuser geführt von Gemeindeverbänden) und in Vorarlberg. In den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Steiermark gibt es keine Gemeindespitäler.
- Die Abgangsdeckung der Spitäler richtete sich primär nach der Trägerschaft: Bei Landeskrankenanstalten erfolgt diese jedoch nur teilweise durch die Länder, weil auch die Gemeinden Beiträge zahlen (Burgenland 10 % der Abgänge, Oberösterreich 40 %, Salzburg 25 %, Vorarlberg 40 %). Bei Gemeindespitalern erfolgte ebenso eine Teilung der Lasten der Betriebsabgänge zwischen Gemeinden und Land. Die Aufteilung der Finanzierungslasten auf die einzelnen Gemeinden (innerhalb der Krankenanstaltensprengel) erfolgt in der Regel nach der Finanzkraft.
- Die Gemeinden ohne Wien wiesen Ausgaben für Krankenanstalten in Höhe von 833 Mill. EUR aus, davon 545 Mill. EUR Transferausgaben. Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden saldiert im Bereich der Krankenanstalten betragen - 530 Mill. EUR (Netto-Belastung). Sie übernahmen damit rd. 38 % der Netto-Belastung der Landes- und Gemeindeebene zusammen (- 1.388 Mill. EUR).
- Die Netto-Belastung der Gemeinden je Einwohner ohne Wien betrug im Durchschnitt - 85 EUR/EW, wobei aufgrund der institutionellen Gegebenheiten und Finanzierungsmodalitäten in den einzelnen Bundesländern die Spannweite von 0 EUR/EW (Steiermark) bis - 134 EUR/EW (Niederösterreich) reichte. Gemeinden als Träger von Krankenanstalten wiesen mit durchschnittlich - 196 EUR/EW eine deutlich höhere Netto-Belastung auf.
- Die institutionellen und finanzwirtschaftlichen „Vermischungen“ in einzelnen Bundesländern und die schwer überschaubaren Verflechtungen sind für eine bedarfsgerechte Steuerung der Kapazitäten wenig geeignet.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Zusammenfassung der Analyseerkenntnisse der Jahre seit 1995

Zur Finanzausgleichs-
politik

(1) Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Steuerverbund) wurden ausgeweitet.

(2) Es erfolgte eine Erhöhung des Anteils des Bundes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu Lasten der Anteile von Ländern und Gemeinden. Die Zentralisierungstendenz bei den Ertragsanteilen wurde ab 2002 (bis 2004) vorerst gemildert.

(3) Das Transfersystem wurde nicht abgebaut, sondern im Gegenteil komplexer und ausgeweitet.

(4) Das in der Finanzverfassung verankerte Konnexitätsprinzip* wurde dadurch weiter geschwächt.

* Die Trägerschaft einer öffentlichen Aufgabe soll bestmöglich mit der Verantwortung für die dafür zu leistenden Ausgaben und die erforderlichen Einnahmen verknüpft werden.

Zur Gemeinde-
finanzierung

(1) Das Ausgleichsprinzip bei der Verteilung der Einnahmen aus Ertragsanteilen auf die einzelnen Gemeinden wurde über die Jahre weiter verstärkt.

(2) Ebenso findet bei den Transfers eine starke Umverteilung von größeren, finanzstarken Gemeinden zu kleineren, finanzschwachen Gemeinden statt.

(3) Das Äquivalenzprinzip, das den eigenen Gemeindeabgaben entspricht, wird dadurch möglicherweise verzerrt.

(4) Die Förderung der kleinen, finanzschwachen, ländlichen Gemeinden ist eine wesentliche landespolitische Zielsetzung.

(5) Die Belastung der Gemeinden durch Transferausgaben stieg insgesamt stärker als die Förderung durch Transfereinnahmen.

(6) Die stattgefundene Lastenverschiebung von den Ländern zu den Gemeinden in wichtigen gemeinschaftlichen Aufgabenbereichen durch die Landespolitik wird zuletzt wieder verlangsamt bzw. z.T. gestoppt.

(7) Transaktionskosten, Lenkungseffekte, Sickereffekte und gesamte Netto-Wohlfahrtseffekte finden zu wenig Beachtung. Dies bedeutet zunächst, dass die gewünschten/erwarteten allokativen Steuerungswirkungen tendenziell ausbleiben; weiters ist mit der Vielfalt der Transferzahlungen auch ein beachtlicher Verwaltungsaufwand (steigende Transaktionskosten) verbunden.

(8) Die Steuerung der Wirkungen der Transfers wäre verstärkt zu überprüfen.

Herausforderungen für die öffentliche Finanzkontrolle

Aus den dargestellten Erkenntnissen resultieren für die öffentliche Finanzkontrolle durch den RH vielfältige und umfassende Herausforderungen. Sie betreffen vor allem folgende Punkte:

(1) Überprüfung der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Analysen ebenso wie die Verknüpfung der bisherigen eigenen Prüfungsergebnisse des RH mit jenen der in den letzten Jahren vorgelegten finanzwissenschaftlichen Studien.

(2) Herstellen eines umfassenden Bildes über die – teils nur spärlich formulierten – Wirkungs- und Leistungsziele in den einzelnen öffentlichen Aufgabenbereichen; Überprüfen der Erreichung dieser Ziele.

(3) Festhalten der Ziele, die mit den Finanzierungsregelungen verfolgt werden (sollen); Feststellen der tatsächlich erreichten Auswirkungen der Finanzierungsregelungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

(4) Es sollte auch die Konsistenz zwischen Wirkungs- und Leistungszielen einerseits und den Finanzierungsregelungen andererseits überprüft werden.

Dies verlangt Prüfungskompetenzen für den RH, die sich auf alle Träger und Financiers in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenbereichen und somit beispielsweise auch auf alle Gemeinden erstrecken müssen.

Weiters sollte auch der Verbesserung der öffentlichen Finanzstatistik besondere Beachtung geschenkt werden. Denn hier scheint – zumindestens derzeit – ein größerer Handlungsbedarf gegeben zu sein. Dieser betrifft unter anderem die zweckmäßige Abgrenzung der unterschiedlichen Finanzierungsströme sowie die Abstimmung der Finanzierungsströme, die derzeit nicht lückenlos und konsistent zwischen Zahlern und Empfängern dargestellt werden können.

Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Aufgrund der gewonnenen Einblicke und Urteile könnte eine zeitgemäße Finanzkontrolle auch wesentliche Impulse zur Weiterentwicklung der gegebenen Systeme der Aufgaben-, der Ausgaben- und der Einnahmenverteilung setzen. Sie könnte Handlungsempfehlungen an die Entscheidungsträger aller staatlichen Ebenen richten und sicher auch im Dialog mit Wissenschaft und Interessenvertretungen Vorschläge zur schrittweisen Entflechtung der Finanzierung im öffentlichen Bereich, zur Verstärkung der zeitgemäßen Prinzipien der öffentlichen Finanzierung und damit eine nachhaltige Steigerung von Effizienz und Effektivität erstatten.

Daraus ergibt sich die weitere Herausforderung für die Finanzkontrolle, die Regelungsbereiche des Finanzausgleichs im weiteren Sinn auf Kompatibilität mit Zielen und Grundsätzen von „Good Governance“ im Allgemeinen und mit anerkannten Postulaten und Zielen der Wirtschaftspolitik im Besonderen zu prüfen.

Bezogen auf das öffentliche Finanzmanagement bieten die fortgeschrittenen Konzepte von Public Governance und Management vielfältige Grundlagen für eine Modernisierung im Sinn erweiterter Inhalte und verbesserter Steuerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Gleichzeitig bilden diese Konzepte auch Anlass, sich mit einer Erweiterung der Finanzkontrolle im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens zu befassen.

Dies wird mit der nachfolgenden Übersicht verdeutlicht, in der Ziele, Objekte, aber auch Prüfungsbereiche des öffentlichen Finanzmanagements nach den verschiedenen Modellen/Konzepten zusammengestellt werden.

Inhaltliche Entwicklungen des Finanzmanagements und der Finanzkontrolle

	Traditionelles Rechnungswesen	Finanzmanagement im New Public Management-Konzept	Finanzmanagement im Governance-Modell
Ziele	Finanzwirtschaftliche Deckung, Einhalten des Budgets durch sparsamen Mitteleinsatz	Betriebswirtschaftliche Effizienz	Globalbudgets; Effizienz und Effektivität; Vergleichsrechnungen
Objekte des Rechnungswesens	Gebietskörperschaften, Verwaltungseinheiten, Ressorts, Dienststellen, Eigenbetriebe	Output (Dienstleistungen, Produkte); Projekte und Folgekosten	Kosten und Nutzen nach Interessengruppen (Stakeholders)
Rechnungsgrößen	Einnahmen, Ausgaben; Ein- und Auszahlungen; Investitionen und Schulden; Haftungen	Einnahmen und Ausgaben inklusive Vergütungen; Kosten pro Leistungseinheit; variable und fixe Kosten; Kostendeckung; Deckungsbeiträge	Einnahmen-, Ausgabenvorgaben für einzelne Organisationseinheiten und bei Beteiligungen; Zielerreichungsgrade; Bonitätsnachweise
Kontrollaspekte	Rechtmäßigkeit; Wirtschaftlichkeit; Zweckmäßigkeit	Kostendeckungsgrade; Reduzieren von Gemeinkosten; Prüfen der Auslastung	Kosten-Nutzen-Relationen; Wirkungsanalysen; Suche nach Best Practices für Vergleiche; Nachhaltigkeits- und Risikoanalysen

Quelle: Bauer H. (2005, S. 147, nach Chan, James L.)

Aus ökonomischer Sicht sprechen somit verschiedene Argumente für den Ausbau der Finanzkontrolle durch den RH. Es sind dies die Erfordernisse der System- und der Querschnittsprüfung: Die hier angesprochenen Bereiche des Finanzausgleichs im umfassenden Sinn sowie der Politik- und Verwaltungsmodernisierung einschließlich eines reformierten Haushaltswesens erfordern eine Finanzkontrolle, die von den übergeordneten staatlichen Zielen und Verfassungsgrundprinzipien ausgeht und die davon berührten nachgeordneten Regelungs- und Prüfbereiche einschließt.

Mehrkostenforderungen/Claim Management bei der Abwicklung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand

Einleitung

Ein in den letzten Jahren vom RH feststellbares Angebotsverhalten der Bauwirtschaft bestand darin, zur Erlangung von Bauaufträgen in der Regel im Wege von Bietergemeinschaften jeweils eine Vielzahl von Alternativen mit breit aufgefächerten Angebotspreisen anzubieten. Das führte in den Fällen – in denen qualifizierte Zuschlagskriterien fehlten – zur Vergabe an den Bieter mit dem niedrigsten Angebotspreis. Die Auftragnehmer entwickelten im Verlauf der Bauabwicklung auf verschiedenen Ebenen Methoden zur Verbesserung des jeweiligen Angebotspreises.

Die Abwehr von Auseinandersetzungen mit Forderungen der Auftragnehmer zur Erzielung eines „Kosten deckenden“ Abrechnungspreises verursacht durchwegs einen massiven Mehraufwand in personeller und finanzieller Hinsicht für die öffentlichen Auftraggeber.

In den Ergebnissen der Gebarungüberprüfungen der letzten Jahre, z.B. ASFINAG: Plabutschunnel–Weströhre, Landeskrankenhaus Graz West, HL–AG: Umfahrung Melk sowie Knoten Wagram, Burghauptmannschaft Österreich: Albertina, Stadt Feldkirch: Kraftwerk Hochwuhr etc. *, zeigte der RH sowohl im Hochbau– wie auch im Tiefbaubereich (Tunnel–, Strassen–, Bahn– und Brückenbau) und im Kraftwerksbau wiederholt ähnliche bis nahezu idente Problem– und Fehlerfelder auf.

- * – ASFINAG: Plabutschunnel–Weströhre: Reihe Bund 2002/1 S. 151 f.
- Landeskrankenhaus Graz West: Reihe Bund 2004/2 S. 79 f. bzw. Steiermark 2004/7 S. 25 f.
- HL–AG: Umfahrung Melk und Knoten Wagram: Reihe Bund 2006/2 S. 3 f.
- Burghauptmannschaft Österreich: Erweiterung und Sanierung der Albertina: Reihe Bund 2005/13 S. 191 f.
- Stadt Feldkirch: Kraftwerk Hochwuhr: Reihe Vorarlberg 2004/8

Diese reichen von Abrechnungsmängeln (z.B. Fehl– oder Doppelrechnungen und Abrechnung von nicht erbrachten Leistungen) bis zur Geltendmachung von überhöhten Mehrkosten aufgrund von Leistungsänderungen oder aufgrund von nicht oder nur teilweise vorhandenen Erschwernissen bei der Bauabwicklung.

Nachfolgend werden, gestützt auf die langjährige Prüfungserfahrung des RH, einzelne Problembereiche näher beleuchtet.

Claim Management

Das eingangs dargestellte Szenario kann zum überwiegenden Teil auf die in den letzten Jahren nunmehr auch in Österreich von den Auftragnehmern nachweislich praktizierten Methoden eines systematischen Claim Managements zurückgeführt werden. In der einschlägigen Literatur werden die Zielsetzungen dieser Vorgangsweise folgendermaßen beschrieben:

„Das Claim Management hat zum Ziel, Abweichungen vom vertraglich Vereinbarten zu erkennen und Ansprüche daraus geltend zu machen und durchzusetzen.“¹⁾

¹⁾ Oberndorfer: Claim Management und alternative Streitbeilegung im Bau- und Anlagenvertrag, Teil 1 S. 20, Schriftenreihe Baubetrieb und Bauwirtschaft Band 2, Manz 2003

Dabei geht es „weder um Geschenke des Bauherrn an den Unternehmer noch um Gratis-Bauleistungen des Unternehmers an den Bauherrn, sondern schlicht und einfach um die Maximierung der Vergütung bei einem gegebenen Bauvertrag und einer Differenz zwischen dem Bau-Ist und dem Bau-Soll.“²⁾

²⁾ ebenda, S. 24

Ausgangslage

Die derzeit herrschende Praxis zeigt, dass Auftragnehmer mit großem Ressourcenaufwand auf der Baustelle, unterstützt durch Stabsstellen im Unternehmen und durch externe Gutachter, das Claim Management forcieren.

Ziel dieser Aktivitäten ist es, anhand von Niedrigstpreisangeboten („Unterpreispolitik“) zunächst den Auftrag zu erhalten und gleichzeitig alles daran zu setzen, allfällige Ausschreibungsmängel aus der Angebotsphase zu benutzen, um die in der Regel knapp kalkulierte Angebots- bzw. Auftragssumme später während der Bauausführung im Wege von umfangreichen und komplex aufgebauten Mehrkostenforderungen zu verbessern.

Die Grundlage hierfür stellen von den Auftragnehmern, erstmalig bereits im Angebotsstadium vorgenommene Schwachstellenanalysen der Bereiche Bauvertrag, Ausschreibung (Leistungsverzeichnis) sowie Ausführung dar.

Für den öffentlichen Auftraggeber resultiert aus dieser Praxis ein hohes Gefahrenpotenzial, weil einerseits diese Aktivitäten der Auftragnehmer in der Mehrzahl der Fälle überproportional hohe Auswirkungen auf die Kostenentwicklung haben. Andererseits lösen die jeweils mit Nachdruck – Unterstützung durch Gutachter und durch Rechtsberater – erhobenen Mehrkostenforderungen Streitfragen und Probleme aus, die sich auf den Bauablauf nachteilig auswirken.

Es ist bezeichnend für diese Vorgangsweise (der Auftragnehmer), dass nahezu jede Abweichung von der vertragsgegenständlichen Leistung (Bau-Soll) zum Anlass für die Herleitung von Mehrkostenforderungen genommen wird. Bei der Herleitung der Mehrkosten konnte vom RH wiederholt festgestellt werden, dass dabei nicht nur die Grundlagen der Urkalkulation keine oder nur ungenügende Berücksichtigung fanden, sondern auch Leistungsminderungen in Ansatz gebracht wurden, die mit dem tatsächlichen Bauablauf nicht in Übereinstimmung gebracht werden konnten.

„Dies ist der Grund, warum (nach Meinung des vorzitierten Autors) im Durchschnitt nur etwa 30 % einer Mehrkostenforderung letztlich berechtigt sind.“*

* ebenda, S. 46

Für jene Mehrkostenforderungen, die sich auf vom Bauablauf abweichende und nicht nachvollziehbare Begründungen stützen, eröffnet sich aus der Sicht des RH verstärkt die Thematik der Prüfung einer allfälligen strafrechtlichen Relevanz dieser Vorgangsweise. Als Beispiele können hiezu insbesondere die bewusste Veränderung von Gutachtensinhalten, die Geltendmachung von nicht im behaupteten Umfang gegebenen Arbeiterschwernissen und das fiktive Herleiten von Forcierungsmaßnahmen genannt werden.

Handlungsbedarf

Für den öffentlichen Auftraggeber ergibt sich aus dieser, innerhalb der letzten Jahre vermehrt feststellbaren Vorgangsweise der Auftragnehmer bei der Abwicklung von Bauvorhaben zwingend die Notwendigkeit zur Gegensteuerung.

Der RH empfiehlt das rasche Setzen von personellen und organisatorischen Maßnahmen zum professionellen Betreiben der Anti-Claiming-Strategien durch die öffentlichen Auftraggeber.

Handlungsbedarf

Im Personalbereich

(1) In den Teilbereichen Baurecht, Bauwirtschaft sowie im Kernbereich Projektabwicklung, Projektsteuerung müsste entsprechend qualifiziertes eigenes Personal zur aktiven eigenen Wahrnehmung von Anti-Claiming-Maßnahmen vorgehalten werden. Die organisatorische Einbindung dieses Fachpersonals sollte so erfolgen, dass sowohl die Unterstützung des jeweiligen Projekts als auch die projektübergreifende Sammlung und Weitergabe der (Bau-)Erfahrung innerhalb des Unternehmens sichergestellt ist.

(2) Einsetzen von entsprechend qualifiziertem Personal für die Wahrnehmung der auftraggeberseitigen Kontrollaufgaben gegenüber den beauftragten Dritten (Planer, Projektsteuerung, Sondersachverständige, Örtliche Bauaufsicht).

(3) Bei der Ausschreibung, Vergabe und der Beauftragung von Bauaufsichts- bzw. Bauüberwachungsleistungen ist zu beachten, dass die geforderte Qualifikation des Auftragnehmers auch bei der Umsetzung des Vertrages vor Ort in ausreichendem Umfang (qualitativ und quantitativ) im Sinne der ordnungsgemäßen Wahrung der Bauherrninteressen gewährleistet ist.

Im Bereich Planung und Ausschreibung

(4) Maßnahmen zur Verbesserung der Planungsqualität (Genauigkeit der Planunterlagen, Leistungsbeschreibungen und der Mengenermittlung, ausreichende Erkundung und Berücksichtigung der Baugrundverhältnisse) wären zu treffen. Dabei kommt insbesondere bei längeren Projektrealisierungszeiträumen der Aktualisierung der Planung (Stand der Technik, aktuelle Rechtslage, etc.) hohe Bedeutung zu, um Planänderungen während der Ausführung möglichst zu vermeiden.

(5) Der Bereinigung der Vertragsunterlagen von Widersprüchen innerhalb des Gesamtkonvoluts einer Ausschreibung (allgemeine rechtliche Bedingungen, allgemeine Beschreibung der Leistungen, eigene Positionen in Verbindung mit Standard-Leistungsbeschreibungs-Positionen) kommt ein sehr hoher Stellenwert zu.

(6) Im Rahmen des Bauvertrages sollten den Bietern unkalkulierbare Risiken nicht überbunden werden.

(7) Die Bieter sollten zur rechtzeitigen Vorlage der Detailkalkulation(en) und der Bauzeitpläne verpflichtet werden.

(8) Zur Beilegung von Streitigkeiten bei der Bauabwicklung ist bereits im Vertrag ein Verfahren vorzusehen.

Im Bereich Angebotsprüfung und Vergabe

(9) Es erscheint unabdingbar, dass die Angebote im Hinblick auf die Bewertung des jeweiligen Spekulationspotenzials sowohl im Bereich der überaus hohen als auch der überaus niedrigen Positionspreise und unter Berücksichtigung des jeweils vorgelegten Bauzeitplanes im Verhältnis zu Mitbewerbern verstärkt analysiert werden.

(10) Im Rahmen der Aufklärungsgespräche wären die Bieter rechtzeitig über die Konsequenzen im Zusammenhang mit der Nichtausübung ihrer Warnpflicht bei Mängeln in der Leistungsbeschreibung aufzuklären.

(11) Eine sorgfältige Führung der Aufklärungsgespräche, insbesondere im Hinblick auf die Bewertung des Spekulationspotenzials und das Setzen von Maßnahmen zur Beschränkung dieser Spekulationen auf den Umfang der ausgeschriebenen Mengen, ist bei Erkennen von spekulativer Preisbildung unabdingbar.

(12) Die Analyse der Alternativangebote sollte insbesondere die Aspekte der Vollständigkeit des Leistungsumfanges, des Umfangs einer Übernahme von Risiken durch den künftigen Auftragnehmer und der Festlegung des Umfangs der von seiner Mengengarantie umfassten Leistung des Alternativangebotes behandeln.

Im Bereich der Bauabwicklung

(13) Im Rahmen der Analyse und Dokumentation (Beweissicherung) der tatsächlichen Bauabwicklung durch die Vertragsparteien wäre die Einhaltung des Bau-Solls zu überwachen. Vom Auftragnehmer nachträglich vorgeschlagene Abweichungen von den Ausschreibungsvorgaben sollten vom Auftraggeber jedenfalls unter dem Aspekt der Gleichbehandlung aller Bieter und im Hinblick auf einen daraus resultierenden wirtschaftlichen Vorteil für den Auftraggeber beurteilt werden.

(14) Die umgehende Offenlegung der Ansprüche des Auftragnehmers im Zusammenhang mit Leistungsänderungen bzw. Leistungsstörungen und deren zeitnahe Behandlung durch den Auftraggeber (vgl. ÖNORM B 2118) sind zu gewährleisten.

(15) Abweichungen vom Bau-Soll sind, unter Berücksichtigung der Urkalkulation des Bauvertrages und des tatsächlichen Bauablaufes, auf ihre Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Handlungsbedarf

(16) Die vom Auftragnehmer hiezu vorgelegten Gutachten sind im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit dem Bauablauf, die tatsächlichen Erschwernisse und Behinderungen und unter Berücksichtigung des Bauvertrages zu analysieren.

(17) Bei der Auswahl von Gutachtern und Sachverständigen durch den Auftraggeber wäre auf eine allenfalls gegebene Interessenkollision und damit zusammenhängende Befangenheit zu achten. In diesem Zusammenhang erachtet der RH eine von den oben genannten Personen abverlangte entsprechende Selbstdeklaration als zweckmäßig.

Wien, im März 2007

Der Präsident:

Dr. Josef Moser