

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Reihe NIEDERÖSTERREICH
2009/4

Haushaltsstruktur
der Länder (ohne Wien)

Landeskrinikum
St. Pölten–Lilienfeld;
Follow–up–Überprüfung

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: druck aktiv OG

Herausgegeben: Wien, im Juli 2009

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsstruktur der Länder (ohne Wien)

**Landeskrinikum St. Pölten–Lilienfeld;
Follow–up–Überprüfung**

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Landtag</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
Niederösterreich	Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich	
	<u>Haushaltsstruktur der Länder (ohne Wien)</u>	3
	<u>Landeskrankenhaus St. Pölten-Lilienfeld; Follow-up-Überprüfung</u>	61

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
BURGEF	Burgenländischer Gesundheitsfonds
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
IAS/IFRS	Internationale Rechtslegung IAS/IFRS 2009
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KRAGES	Burgenländische Krankenanstalten-Gesellschaft .m.b.H.
LGBl.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
ÖStabP	Österreichische(r) Stabilitätspakt(e)
rd.	rund
RH	Rechnungshof

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
WBF	Wohnbauförderung
WOV 2015	wirkungsorientierte Verwaltungsführung 2015
WS	Wintersemester
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel
ZZG	Zweckzuschussgesetz 2001

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der RH erstattet dem Landtag Niederösterreich gemäß Artikel 127 Abs. 6 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei zwei Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), die *Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und *im Kursivdruck*) sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Haushaltsstruktur der Länder (außer Wien)

Die international zu beobachtende Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in Richtung einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung fand in den Rechnungsabschlüssen der Länder noch keinen Niederschlag. Diese wurden weiterhin hauptsächlich zahlungsorientiert erstellt und boten über die tatsächliche finanzielle Lage der Länder und die Nachhaltigkeit ihrer Haushaltsführung nur eine eingeschränkte Aussagekraft.

Kurzfassung

Prüfungsziel war, angesichts zunehmender Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen festzustellen, wie hoch der derzeitige Informationsgehalt der Rechnungsabschlüsse der Länder ist. (TZ 1)

Maastricht-Ergebnisse

Österreich ist im Rahmen der EU verpflichtet, ein öffentliches Defizit von maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) einzuhalten. Innerösterreichisch haben sich Bund, Länder und Gemeinden in Stabilitätspakten verpflichtet, bestimmte „Stabilitätsbeiträge“, auch als „Maastricht-Ergebnisse“ bezeichnet, zu erbringen. (TZ 3)

Die Stabilitätsziele laut Stabilitätspakt wurden von den Ländern rückblickend vom Jahr 2007 bereits seit fünf Jahren nicht erreicht. Unter Anwendung der international üblichen Berechnungsmethoden (ESVG) wären diese Ziele in den Jahren 2002 bis 2007 von den Ländern noch deutlicher verfehlt worden. (TZ 5)

Bei der Ermittlung der Maastricht-Ergebnisse wurden von den Ländern Gestaltungsmöglichkeiten genutzt, um das Maastricht-Ergebnis zu verbessern. Diese betrafen den Verkauf von Immobilien und Grundstücken an Landesimmobilien- und Krankenanstaltengesellschaften, die Gewährung von Darlehen an Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften anstelle von Maastricht-schädlichen Transfers und die Verwertung der Rückflüsse bestehender Darlehensforderungen aus der Wohnbauförderung. (TZ 6)

Maastricht-Schulden

Die Maastricht-Schulden der Länder stiegen von 5,0 Mrd. EUR (2002) auf 8,2 Mrd. EUR (2007). Gemessen an der gesamtstaatlichen Wirtschaftsleistung (BIP) stiegen die Maastricht-Schulden der Länder von 2,27 % (2002) auf 3,04 % (2007), während die Schuldenquote des Gesamtstaates im selben Zeitraum von 66,45 % auf 59,49 % sank. (TZ 7)

Diese europäischen und nationalen Vorgaben stellen erhebliche Anforderungen an die gesamtösterreichische Gebarung und innerhalb dieser an die Haushaltsführung der Länder. (TZ 7)

Eignung der Kameralistik für die Haushaltssteuerung

Hinsichtlich der Aussagekraft des öffentlichen Rechnungswesens sind seit mehreren Jahren größere Veränderungen in Lehre und internationaler Praxis zu beobachten. Kritik an der in Österreich derzeit noch verwendeten zahlungsorientierten Form (Kameralistik) gibt es u.a., weil sie über die tatsächliche finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft, d.h. über den Jahreserfolg bzw. die tatsächliche Höhe von Vermögen und Schulden einschließlich der ausgliederten Organisationseinheiten, keine hinreichenden Informationen liefert. Darauf basierende politische Entscheidungen stützen sich deshalb vielfach auf eine unzureichende ökonomische Grundlage; es besteht die Gefahr, dass mehr Lasten an künftige Generationen weitergegeben werden, als in den kameralistischen Darstellungen transparent gemacht wird. (TZ 8)

Reformen und Reformvorschläge für das Haushaltswesen

Reformvorschläge zielen darauf ab, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch in einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung auf Basis der Doppik (kaufmännisches Rechnungswesen) zu dokumentieren. (TZ 8) Elemente aus diesen Reformvorschlägen finden sich international bereits im Rechnungswesen vieler Staaten. (TZ 9) In Österreich hat der Bund Ende des Jahres 2007 eine Reform des Bundes-Haushaltsrechts beschlossen, die u.a. eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage vorsieht. Der Begriff der finanziellen Lage bezieht sich nicht zwingend nur auf die Finanzlage (Einnahmen und Ausgaben), sondern kann auch weiter gefasst werden (Vermögenslage) bzw. die längerfristige Haushaltsentwicklung berücksichtigen (ungewisse Verbindlichkeiten). (TZ 10)



Auf gesamtstaatlicher Ebene beinhaltet die Reform des Haushaltsrechts eine Erweiterung des Art. 13 B-VG, der neben dem Ziel eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um das auch für Länder und Gemeinden verbindliche Ziel von nachhaltig geordneten Haushalten erweitert wurde, wobei die Gebietskörperschaften ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren haben. (TZ 10)

Analyse der Rechnungsabschlüsse

Die von den Ländern in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Daten zur Haushaltslage und ihrer Entwicklung sind – gemessen an den Zielsetzungen eines zeitgemäßen externen Rechnungswesens – verbesserungsfähig. Eine Aussage über den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes lässt sich aufgrund der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt treffen. Im Regelfall erstellten die Länder ausgeglichene Haushaltsergebnisse, wobei die Ausgleichsmaßnahmen den Rechenwerken in unterschiedlicher Übersichtlichkeit zu entnehmen waren. Eine gesonderte Abbildung von ökonomischen Sondereffekten (im Sinne von einmaligen Ergebnisbeiträgen) war nicht vorgesehen. Ohne Zusatzinformationen ist es für den Leser der Rechnungsabschlüsse daher nicht möglich, solche für die strukturelle – nachhaltige – Haushaltsentwicklung wichtige Ergebnisgrößen zu ersehen und zu bewerten. (TZ 11)

Vermögensstand

Auch der Vermögensstand der Länder wird derzeit nur unvollständig abgebildet. Einige der in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) vorgesehenen Nachweise stellen zwar Teilaspekte des Vermögens- und Schuldenstandes der Länder dar, ein umfassender Überblick ist aber dadurch nicht gegeben. In den Vermögensrechnungen der Länder gab es z.B. Unterschiede bei der Bewertung der Liegenschaften, der Verbuchung von Liegenschaftserwerben und Veräußerungen, der Bewertung und Abschreibung von Gebäuden sowie bei beweglichen Wirtschaftsgütern. (TZ 12)

Verschuldung

Die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden der Länder erhöhten sich von 2,7 Mrd. EUR (2002) auf 4,5 Mrd. EUR (2007). Die diesbezüglichen Nachweise der Länder enthielten allerdings keine Angaben über die außerbudgetären Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds. Die nicht fälligen Verwaltungsschulden betragen im Jahr 2007 13 Mrd. EUR; von 2005 auf 2006 war eine Steigerung um mehr als 2 Mrd. EUR bzw. über 20 % feststellbar. Die Erfassung und Darstellung dieser Schulden erfolgte in unterschiedlicher Genauigkeit. Ein umfassender Schuldenvergleich zwischen den Ländern nur auf Basis ihrer Rechnungsabschlüsse war aus diesen Gründen nicht möglich. (TZ 13)

Mittelfristplanungen

Die Mittelfristplanungen waren uneinheitlich. In einigen Ländern wurden sie so gestaltet, dass sich ausgeglichene Haushaltsergebnisse bzw. genau die im Stabilitätspakt vereinbarten Maastricht-Ergebnisse ergaben, die Mehrheit der Länder wies voraussichtlich schlechtere Ergebnisse offen aus. (TZ 14)

Finanzielle Verflechtungen

Die vielfachen finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften werden in den Rechnungsabschlüssen in Form eines Nachweises über Finanzaufweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an und von Gebietskörperschaften dargestellt, der aber nicht ausreicht, die komplexen Zusammenhänge gesamthaft beurteilen zu können. (TZ 15)



Kenndaten der Länder (ohne Wien)						
Gebarung	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR					
Einnahmen	25.889	21.662	21.538	24.398	24.583	25.608
Ausgaben	25.889	21.662	21.538	24.385	24.583	25.608
Saldo	-	-	-	13	-	-
Maastricht-Ergebnisse der Landesebene ¹⁾ lt. ESVG (Stand: Oktober 2008)	634	219	320	267	- 388	340
	in % des BIP					
Stabilitätsziele der Länder ohne Wien lt. ÖStabP.	0,60	0,60	0,60	0,48	0,48	0,56
	in Mill. EUR					
Stabilitätsergebnisse der Länder ohne Wien nach ÖStabP.	1.437	1.301	1.078	- 623	1.145	176
	in % des BIP					
Stabilitätsergebnisse der Länder ohne Wien nach ÖStabP.	0,66	0,58	0,46	- 0,25	0,45	0,06
Abweichungen zwischen Zielen und Ergebnissen nach ÖStabP.	0,06	- 0,02	- 0,14	- 0,73	- 0,03	- 0,50
1) inklusive Wien						
Quelle: Datenbasis Statistik Austria						

Informationen zur Prüfung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von Jänner bis April 2008 die Haushaltsstruktur der Länder außer Wien¹⁾. Prüfungsziel war, angesichts zunehmender Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen festzustellen, wie hoch der derzeitige Informationsgehalt der Rechnungsabschlüsse der Länder ist. Seit 1. Jänner 2009 verpflichtet Art. 13 Abs. 2 B-VG die Gebietskörperschaften, ihre Haushaltsführung zu koordinieren.

¹⁾ Wien ist nicht nur Land, sondern auch Gemeinde, was einen Vergleich mit den anderen Ländern erschwert.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Die Auswertungen der Haushaltsdaten erfolgten im Wesentlichen für den Überprüfungszeitraum von 2002 bis 2006. Aus Aktualitätsgründen wurden jedoch auch jene zuletzt bereits vorliegenden Datenwerte des Jahres 2007 berücksichtigt, die im Prüfungszeitraum noch nicht verfügbar gewesen waren (vgl. Tabellen).

Zu dem im November 2008 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die acht Landesregierungen zwischen Jänner und März 2009 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2009.

Prüfungsmethoden

- 2 Die Erhebungen erfolgten durch Einsichtnahme in Geschäftsstücke, Auswertung von Unterlagen sowie Gespräche mit Entscheidungsträgern und Mitarbeitern der Länder. Insbesondere wurde die Darstellung der Haushaltsdaten in den Rechnungsabschlüssen der Länder analysiert und hinsichtlich ihres Informationsgehalts beurteilt.

Internationale und nationale Anforderungen an die Gebarung und Rechnungsführung

Maastricht–Kriterien und österreichische Stabilitätspakte

- 3 Europäische Vorgaben gewinnen in zunehmendem Ausmaß Einfluss auf die Landeshaushalte. Bereits der im Februar 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht verpflichtete die EU–Staaten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die diesbezüglich relevanten Kriterien waren ein öffentliches Defizit von maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und ein öffentlicher Schuldenstand von maximal 60 % des BIP.

Auch Meldepflichten der nationalen Regierungen und Sanktionsmöglichkeiten waren schon damals vorgesehen.¹⁾ Nach verschiedenen Präzisierungen und Erweiterungen (besonders durch den im Juli 1997 verabschiedeten Stabilitäts– und Wachstumspakt²⁾) sind diese beiden Referenzwerte nach wie vor von zentraler Bedeutung.

¹⁾ Art. 104 EU–Vertrag (zum Zeitpunkt des Abschlusses Art. 104c) sowie das dem Vertrag beigefügte Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

²⁾ Der Pakt besteht aus einer Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 sowie aus den Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 i.d.g.F. und 1467/97 i.d.g.F.



Die Berechnungsregeln für diese beiden Werte verweisen auf die Definitionen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG). Die Mitgliedstaaten haben vor dem 1. März und vor dem 1. September jeden Jahres die Höhe der geplanten und tatsächlichen öffentlichen Defizite sowie die öffentlichen Schuldenstände der EU-Kommission mitzuteilen (so genannte „budgetäre Notifikation“).¹⁾

¹⁾ Verordnungen (EG) Nr. 2223/96 i.d.g.F. und 3605/93 i.d.g.F.

Die österreichischen Bundesländer sind davon insofern betroffen, als das Defizit und der Schuldenstand eines EU-Mitgliedstaats gesamtstaatlich ermittelt werden, also als Summe von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen, dem so genannten „Sektor Staat“ (einer Definition des ESVG).

Innerösterreichisch besteht für das Haushaltsergebnis und den Schuldenstand des Sektors Staat eine gemeinsame Verantwortung der Gebietskörperschaften.

Die Führung der Landeshaushalte ist eine Angelegenheit des selbstständigen Wirkungsbereiches der Länder (Art. 15 Abs. 1 B-VG). Inhaltliche Einschränkungen der Haushaltsautonomie der Länder ergeben sich neben den EU-rechtlichen Vorgaben aus der Verpflichtung des Art. 13 Abs. 2 B-VG.

Gemäß Art. 13 Abs. 2 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben. Die Führung nachhaltig geordneter Haushalte ist gemäß BGBl. 1/2008 als ergänzendes Ziel ab dem 1. Jänner 2009 vorgesehen. Dies setzt eine Haushaltsführung voraus, die mittel- bis langfristig ohne erhebliche Gegensteuerungsmaßnahmen aufrechterhalten werden kann. Damit nicht vereinbar wären eine unangemessen hohe öffentliche Verschuldung sowie erhebliche öffentliche Defizite über einen längeren Zeitraum.

Maastricht-Kriterien und österreichische Stabilitätspakete

Formal hat der Bund gemäß § 16 Abs. 1 F-VG die Möglichkeit, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Im Einvernehmen mit den Ländern und Gemeinden¹⁾ erfolgte dies für die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV).²⁾

¹⁾ Heiligenbluter Vereinbarung von 1974

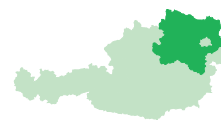
²⁾ Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997, i.d.F. BGBl. II Nr. 118/2007

- 4 Die EU-rechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen wurden in österreichischen Stabilitätspaketen konkretisiert.³⁾ Bund, Länder und Gemeinden verpflichteten sich zur Erreichung bestimmter Ergebnisse gemäß ESVG („Stabilitätsbeiträge“, auch als „Maastricht-Ergebnis“ bezeichnet). Diese Vereinbarungen sahen auch Sanktionen bei Nichterfüllung vor. Strukturelle Defizite durch die Gebietskörperschaften insgesamt sind zu vermeiden bzw. zu beseitigen⁴⁾. Die gesamtstaatlich im Bereich des EU-Grenzwerts von 60 % des BIP liegende Verschuldung ist zumindest zu stabilisieren.

³⁾ BGBl. I Nr. 101/1999, BGBl. I Nr. 39/2002 und BGBl. I Nr. 19/2006 sowie die entsprechenden Landesgesetzblätter; der Stabilitätspakt 2008 wurde im Dezember 2007 von Nationalrat und Bundesrat beschlossen;

⁴⁾ mit Blick auf die zahlreichen vertikalen Mischfinanzierungen, Mehrfachzuständigkeiten und intergovernmentalen Transfers ist in diesem Bereich in erster Linie die gesamtstaatliche Organisation und Kompetenzgestaltung gefordert

Dem Stabilitätspakt 2001 trat die Steiermark mit Rückwirkung auf den 1. Jänner 2002 bei (für die übrigen Länder in Kraft rückwirkend mit 1. Jänner 2001), dem Stabilitätspakt 2005 traten die Länder Burgenland, Kärnten und Steiermark mit Rückwirkung auf den 1. Jänner 2006 bei (für die übrigen Länder in Kraft rückwirkend mit 1. Jänner 2005).



In den bisherigen Pakten wurden für die Jahre ab 2001 bis 2013 folgende Werte vereinbart:

Tabelle 1: Geplante Maastricht-Ergebnisse der Stabilitätspakte

	Bund	Länder inkl. Wien	Länder ohne Wien	Gemeinden	Gesamtstaat
	in % des BIP				
2001	- 2,05	+ 0,75	+ 0,60	-	- 1,30
2002	- 0,75	+ 0,75	+ 0,60	-	-
2003	- 0,75	+ 0,75	+ 0,60	-	-
2004	- 0,75	+ 0,75	+ 0,60	-	-
2005	- 2,40	+ 0,60	+ 0,48	-	- 1,80
2006	- 2,20	+ 0,60	+ 0,48	-	- 1,60
2007	- 1,40	+ 0,70	+ 0,56	-	- 0,70
2008 alt ¹⁾	- 0,75	+ 0,75	+ 0,60	-	-
2008 neu ¹⁾	- 1,33	+ 0,45	+ 0,36	-	- 0,88
2009	- 0,68	+ 0,49	+ 0,39	-	- 0,19
2010	- 0,14	+ 0,52	+ 0,42	-	0,38
2011	- 0,14	+ 0,52	+ 0,42	-	0,38
2012	- 0,14	+ 0,52	+ 0,42	-	0,38
2013	- 0,14	+ 0,52	+ 0,42	-	0,38

¹⁾ für das Jahr 2008, das bereits im Stabilitätspakt 2005 enthalten war, wurden im Stabilitätspakt 2008 neue Maastricht-Ergebnisse vorgegeben

Es wurden also für den Bund maximale Defizite, für die Länder Überschüsse und für die Gemeinden ausgeglichene Ergebnisse festgelegt. Berechnungsbasis für die geplanten Überschüsse der einzelnen Bundesländer waren die Bevölkerungszahlen und die Wirtschaftskraft der Länder.

Vergleich der Maastricht-Ergebnisse mit den Vorgaben der österreichischen Stabilitätspakte

5.1 Die für die Ermittlung der Maastricht-Ergebnisse erforderlichen Daten werden durch die Statistik Austria gesammelt und aufbereitet.¹⁾ Sie werden nach dem jeweils aktuellen Stand des ESVG errechnet und bilden die Grundlage für die „Budgetären Notifikationen“ an die Europäische Kommission. Diese Berechnungen zeigten im Überprüfungszeitraum gesamtstaatlich und für die staatlichen Teilsektoren folgende Haushaltsergebnisse:

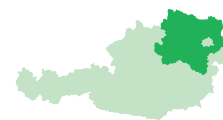
¹⁾ Rechtsgrundlagen für die Übermittlung der Daten an die Bundesanstalt „Statistik Austria“ sind die Stabilitätspakte und die österreichische Gebarungstatistik-Verordnung, BGBl. II Nr. 361/2002 i.d.g.F.

Tabelle 2: Öffentliche Haushaltsergebnisse („Maastricht-Ergebnisse“) nach Teilsektoren des Staates

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR					
Sektor/Teilsektor						
Sektor Staat, insgesamt	- 1.466	- 3.170	- 10.232	- 3.661	- 3.950	- 1.122
Bundessektor	- 2.564	- 3.651	- 10.716	- 4.356	- 4.059	- 1.710
Landesebene ohne Wien (inklusive Kammern)	634	219	320	267	- 388	340
Gemeindeebene (einschließlich Wien)	550	390	367	485	499	520
Sozialversicherungsträger	- 86	- 129	- 203	- 57	- 3	- 271

Quelle und Datenstand: Statistik Austria, Oktober 2008

Zu beachten ist, dass diese Maastricht-Ergebnisse, die an die Europäische Kommission gemeldet werden, bis einschließlich 2006 nicht mit den Maastricht-Ergebnissen gemäß Art. 10 der österreichischen Stabilitätspakte übereinstimmen. Denn in diesen Pakten wurde u.a. vereinbart, die Erfüllung der innerösterreichischen Maastricht-Ziele nach dem Auslegungsstand der Finanzausgleichspartner vom 16. Oktober 2000 zu beurteilen. Berechnungsabweichungen ergeben sich daher etwa aufgrund unterschiedlicher Anrechnung der Ergebnisse von Landesfonds, der Berücksichtigung von Ausgaben für Hochwasserereignisse und der Ergebniswirksamkeit der Einnahmen von Vermögensverwertungen.



Der ESVG-Begriff stellt nicht wie das kamerale Haushaltsergebnis die gesamten Einnahmen und Ausgaben gegenüber, sondern bringt davon die ergebnisneutralen Finanzvermögenstransaktionen in Abzug. Gut ersichtlich ist dies im Rechnungsquerschnitt lt. Beilage 5a der VRV. Er zeigt sowohl das Haushaltsergebnis eines Bundeslandes gemäß der VRV als auch das „Maastricht-Ergebnis“.¹⁾

¹⁾ Die Darstellung des Maastricht-Ergebnisses wurde in die VRV mit dem BGBl. II Nr. 787/1996 aufgenommen, Anpassungen erfolgten bis zum Zeitpunkt der Berichterlegung durch die BGBl. II 400/1997, 369/1999, 433/2001, 45/2006 und 118/27.

Das Maastricht-Ergebnis errechnet sich dabei aus der laufenden Gebarung und der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen. Abzuziehen sind noch Geldflüsse zwischen den Ländern und deren Unternehmungen sowie Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit („Sektorabgrenzung“); dies ist aber im Bereich der Länder nur von untergeordneter Bedeutung.

Die für die Berechnung dieser Maastricht-Ergebnisse erforderlichen Daten werden durch die Statistik Austria gesammelt und aufbereitet. Die Anpassung an den Defizit-Begriff des ESVG erfolgt durch Umschlüsselung der Ansätze und Posten der kameralistischen Haushaltsergebnisse in das ESVG-Schema sowie durch manuelle Anpassungen.

Diese beiden Maastricht-Ergebnisse unterschieden sich in den Jahren 2002 bis 2007 deutlich, wie an den Werten der Länder ohne Wien zu erkennen ist:

Tabelle 3: Haushaltsergebnisse („Maastricht-Ergebnisse“) der Länder ohne Wien nach ESVG und den Österreichischen Stabilitätspakten (ÖStabP.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stabilitätsziele der Länder ohne Wien lt. ÖStabP.	0,60	0,60	0,60	0,48	0,48	0,56
	in % des BIP					
Länder ohne Wien nach ÖStabP.	1.437	1.301	1.078	- 623	1.145	176
	in Mill. EUR					
Länder ohne Wien nach ÖStabP.	0,66	0,58	0,46	- 0,25	0,45	0,06
	in % des BIP					
Länder ohne Wien nach ESVG	676	62	143	64	- 534	145
	in Mill. EUR					
Länder ohne Wien nach ESVG	0,31	0,03	0,06	0,03	- 0,21	0,05
	in % des BIP					

Quelle und Datenstand: Datenbasis Statistik Austria, eigene Berechnungen, Oktober 2008

Vergleich der Maastricht-Ergebnisse mit den Vorgaben der österreichischen Stabilitätspakte

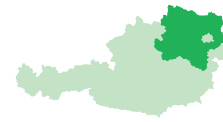
Diese Gegenüberstellungen machen deutlich, dass die Stabilitätsziele lt. Stabilitätspakt von den Ländern rückblickend vom Jahr 2007 bereits seit fünf Jahren nicht erreicht wurden. Unter Anwendung der international üblichen Berechnungsmethoden (ESVG) wären diese Ziele in den Jahren 2002 bis 2007 von den Ländern noch deutlicher verfehlt worden. Während die erreichten Maastricht-Ergebnisse in der Berechnungsweise nach den Österreichischen Stabilitätspakten in den Jahren 2002 bis 2007 insgesamt einen Überschuss von 4,5 Mrd. EUR ergaben, betrug dieser Überschuss nach ESVG nur rd. 0,6 Mrd. EUR.

Das Maastricht-Ergebnis gemäß den Berechnungsregeln des ESVG war mit Ausnahme des Jahres 2005 in allen Jahren schlechter als das nach den Regeln der Stabilitätspakte berechnete Maastricht-Ergebnis; die große Differenz im Jahr 2005 erklärt sich dadurch, dass Gestaltungsmaßnahmen aus den Vorjahren rückgängig gemacht wurden (Darlehen an einzelne Landes-Krankenanstaltengesellschaften wurden durch Zuschüsse ersetzt, siehe im Folgenden unter TZ 6.1b).

Ab dem Jahr 2007 werden die aktuellen Auslegungsregeln des ESVG angewandt, wodurch es ab diesem Finanzjahr aus den Berechnungsmethoden keine Differenzen¹⁾ zwischen dem Maastricht-Ergebnis nach Stabilitätspakt und jenem nach ESVG mehr geben wird.

¹⁾ In der Praxis kam es im Jahr 2007 u.a. wegen noch erfolgter Verbuchungen von Aufwendungen im Zusammenhang mit den Flutwasserkatastrophen 2002 und 2005 dennoch zu einer geringen Ergebnisdifferenz in Höhe von rd. 31 Mill. EUR.

- 5.2** Der RH hielt fest, dass es für die österreichischen Bundesländer bis inklusive 2006 zwei Maastricht-Ergebnisse gab: das an die EU nach deren Vorschriften gemeldete und jenes gemäß den Berechnungsregeln des österreichischen Stabilitätspakts. Er vermerkte dazu, dass eigene Berechnungsregeln zum Maastricht-Ergebnis (wie sie die Stabilitätspakte bis einschließlich 2006 vorsahen) keinen Vorteil bringen, weil an die EU ohnehin nach aktuellen ESVG-Regeln gemeldet werden muss. Er wertete die Anpassung der Berechnung der Maastricht-Ergebnisse gemäß Stabilitätspakt an die aktuellen ESVG-Regeln positiv und empfahl, neue Gestaltungsmaßnahmen zu vermeiden, damit eine transparente und vergleichbare Darstellung sichergestellt ist.
- 5.3** *Die Burgenländische Landesregierung betonte, das Land Burgenland habe die Stabilitätsziele nach dem Österreichischen Stabilitätspakt in den Jahren 2002 bis 2007 nicht nur erreicht, sondern wesentlich überschritten.*



Die Kärntner Landesregierung hob hervor, dass der Österreichische Stabilitätspakt im Jahr 2005 auf das Land Kärnten keine Anwendung gefunden habe und die Verfehlung der Stabilitätsziele im Jahr 2005 ausschließlich auf den Verzicht auf die Rückzahlung von Darlehen im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung zurückzuführen gewesen sei.

Nach Ansicht der Niederösterreichischen Landesregierung bestehe das größte Problem des ESVG 1995 darin, dass die Regeln zwar formal nicht geändert werden, durch geänderte Interpretation jedoch weder Rechtssicherheit noch Konstanz gegeben sei.

Die Tiroler Landesregierung teilte mit, dass Tirol außer im Jahr 2006 den österreichischen Stabilitätspakt erfüllt habe. Die Berücksichtigung der Ausgaben für die Hochwasserkatastrophe 2005 sei dabei gerechtfertigt gewesen. Auch künftig müssten Ausgaben für solche außergewöhnlichen Ereignisse bei der Erfüllung des österreichischen Stabilitätspaktes berücksichtigt werden.

Aus Sicht der Vorarlberger Landesregierung haben die teilweise nachträglich von der Statistik Austria durchgeführten Änderungen der Auslegungsregelungen für die Berechnung der Maastricht-Kriterien allen Gebietskörperschaften die Erfüllung der vorgesehenen Ziele des Österreichischen Stabilitätspaktes erschwert.

- 5.4 Der RH erwiderte der Burgenländischen Landesregierung, dass das Land die Stabilitätsziele nur unter Heranziehung den Berechnungsregeln der Österreichischen Stabilitätspakte 2001 und 2005 nach dem Auslegungstand der Finanzausgleichspartner vom 16. Oktober 2000 erreicht hatte, welche die tatsächliche finanzielle Lage sowie die Haushaltsstabilität und ihre Entwicklungen jedoch nur eingeschränkt darstellten. Auch in Bezug auf das Land Burgenland blieben wesentliche Einflussgrößen ausgeklammert, wie etwa die in diesen Rechnungsperioden abgetragenen Verpflichtungen des Landes betreffend die Bank Burgenland und die zu deren Bedeckung entstandene außerbudgetäre Verschuldung.

Zu den Ausführungen der Tiroler Landesregierung bemerkte der RH, dass außergewöhnliche Ereignisse bzw. Ausgabenerfordernisse wie z.B. regional auftretende Hochwässer auch auf Basis der ansonsten international üblichen Ergebnisermittlung (ESVG) berücksichtigt werden können.

Die Ausführungen der Kärntner, der Niederösterreichischen und der Vorarlberger Landesregierung nahm der RH zur Kenntnis.

Gestaltungs- maßnahmen

6.1 Bei der Anwendung der Berechnungsregeln zur Ermittlung der Maastricht-Ergebnisse verbleiben den Rechnungslegern einige fiskalpolitische und verbuchungstechnische Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten, deren Handhabung Auswirkungen auf die jeweiligen Rechenergebnisse zeigen. Bezogen auf die Landesebene waren für die Jahre 2002 bis 2006 an solchen Gestaltungsmaßnahmen mit wesentlicher Ergebniswirksamkeit im Hinblick auf das Maastricht-Ergebnis hervorzuheben:

- a) Der Verkauf von Immobilien und Grundstücken an gänzlich oder überwiegend landeseigene und von den Ländern beherrschte Landesimmobilien- und Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften. Diese sind gemäß ESVG außerhalb des Sektors Staat einzuordnen, und ihre Verschuldung wird daher nicht zur öffentlichen Verschuldung gezählt.

Dabei kann ökonomisch zwischen Transaktionen unterschieden werden, die „nur“ dazu dienen, die Maastricht-Kennzahlen eines Landes zu verbessern, und jenen, bei denen auf diesem Weg außerbudgetär zusätzlich dem Land zuzurechnende Fremdmittel aufgenommen wurden.

In der ersten Variante wurden die Kaufpreise den Erwerbsgesellschaften im Wesentlichen betragsgleich vom Land als Landesdarlehen zur Verfügung gestellt. Eine Maastricht-wirksame Einnahme – der Kaufpreis – wird dabei im Wege der Tötigung einer Maastricht-unwirksamen Darlehensvergabe erzielt.

In der zweiten Variante nahmen die Landesgesellschaften den an das Land zu entrichtenden Kaufpreis zumindest teilweise am Kapitalmarkt fremdfinanziert auf. In jenem Ausmaß, in dem diese außerordentlichen Einnahmen beim Land nicht zur Bedeckung von ebenfalls außerordentlichen Ausgaben herangezogen wurden, führte dies zu einer Haushaltsstärkung des Landes ohne Erhöhung der Eigenverschuldung. Anders als bei einer Vermögensvergleichsrechnung (Doppik) erfolgen derartige Veräußerungen bei der kamerale Einnahmen-Ausgaben-Rechnung ohne Ergebniswirksamkeit der zugrunde liegenden Vermögensausbuchung. Während bei der oben dargestellten ersten Variante das Maastricht-Ergebnis ohne Veränderung des Gesamthaushaltssaldos verbessert wird, findet hier eine Zahlungsleistung an das Land statt, die auch das kamerale Jahresergebnis entsprechend verbessert.



- b) Die Abgangsdeckung der Krankenanstalten durch die Länder unterliegt in den einzelnen Bundesländern unterschiedlichen landesgesetzlichen Bestimmungen. Darin sind u.a. die Berechnungen bzw. Definitionen der Betriebsabgänge, Finanzierungsbeiträge der Gemeinden, Abrechnungs- und Zahlungsfristen sowie Investitions- und Betriebsmittelverrechnungen in voneinander abweichender Weise geregelt.

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark, Oberösterreich und Vorarlberg wurde die Mittelausstattung der Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften nicht nur in Form von (Maastricht-schädlichen) Transfers, sondern auch in Form von Gewährung von Darlehen an diese Gesellschaften vorgenommen. Diese gewährten Darlehen an die Krankenanstaltenbetreiber wurden von den betroffenen Ländern entsprechend den Kriterien des ESVG („verzinslich und rückzahlbar“) Maastricht-neutral dargestellt.

Aufgrund der Zunahme solcher Darlehensbeziehungen zwischen den Ländern und den Krankenanstalten-Betriebsgesellschaften und des entstandenen Erklärungsbedarfs gegenüber Eurostat wurde diese Verbuchung der Landesdarlehen von der Statistik Austria schließlich großteils rückwirkend umgestellt. Mit Wirkung auf die betroffenen Rechnungsjahre bis inklusive 2005 wurden dabei erstmals in der Maastricht-Notifikation im März 2006 die betroffenen Darlehensfinanzierungen als Maastricht-wirksame Transferleistungen eingeordnet.

Von den Ländern Kärnten und der Steiermark wurden zudem zur Bereinigung dieser Darlehensbeziehungen im Jahr 2005 Forderungsverzichte (in Form von Sondergesellschafterzuschüssen) in der Höhe von mehr als 1,3 Mrd. EUR abgegeben. Trotz dieser Maastricht-wirksamen Anrechnungsgrundsätze wurden in den Jahren 2006 und 2007 neuerlich Darlehensvergaben zur Abgangsdeckung an Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften vorgesehen.

- c) Die Länder verwerteten auch Rückflüsse aus bestehenden WBF-Darlehensforderungen. Dies erfolgte durch vorzeitige Rückzahlungsaktionen (Angebote an die Darlehensnehmer) oder durch Verkauf von bestimmten aushaftenden Forderungen an Dritte. Dadurch wurden erst in späteren Rechnungsperioden fällige Zuflüsse in sofort liquiditätswirksame Einnahmen umgewandelt. Die Mittel wurden überwiegend zu vorzeitigen Tilgungen von Finanzschulden, für Rücklagenzuführungen und teilweise auch zur Stärkung der laufenden Haushalte eingesetzt.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass Maastricht-Überschüsse ohne Einbeziehung und Bewertung darauf ausgerichteter Gestaltungsmaßnahmen kein ausreichend tragfähiger Indikator für das Vorliegen von Haushaltsstabilität im Sinne einer ökonomisch nachhaltigen Wirtschaftsführung unter Wahrung der Vermögenssubstanz sind. Durch diese Gestaltungsmaßnahmen konnten öffentliche Haushalte trotz operativer struktureller Defizite zu Maastricht-mäßig ausgeglichenen Ergebnissen oder Überschüssen gelangen.

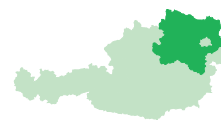
Der RH empfahl daher, im Interesse einer nachhaltigen Wirtschaftsführung tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität zu entwickeln.

- 6.3 *Die Burgenländische Landesregierung hob hervor, dass in den Jahren 2002 bis 2007 gesamthaft keine Darlehen – anstelle von Maastricht-schädlichen Transfers – an die Krankenanstalten Betriebsgesellschaft des Landes gewährt, sondern stets Betriebszuschüsse (an die KRAGES bzw. BURGEF) geleistet worden seien. Die in den Jahren 2001 und 2003 gewährten Darlehen seien im Jahr 2004 in einen Betriebszuschuss umgewandelt worden. Trotzdem hätten die Stabilitätsziele erreicht und sogar wesentlich überschritten werden können.*

Aus Sicht der Niederösterreichischen Landesregierung sollten neben dem geltenden Rechnungswesen nicht weitere Indikatoren für die Haushaltsstabilität entwickelt, sondern bei der Anwendung des ESVG 1995 Rechtssicherheit geschaffen werden. Dies wäre die beste Basis für Indikatoren zur Beurteilung der Haushaltsstabilität.

Die Vorarlberger Landesregierung führte aus, dass mit den im Bereich der Betriebe des Landes durchgeführten Gestaltungsmaßnahmen – mit dem Verkauf von Liegenschaften an die Landes-Vermögensverwaltungsgesellschaft und mit der Gewährung von Investitions- und Betriebsmitteldarlehen zur Aufrechterhaltung der Liquidität der Landeskrankenanstalten bzw. Krankenhaus-Betriebsgesellschaft – gesamthaft betrachtet die Vermögensstruktur gewahrt bzw. sogar verbessert worden sei.

Im Bereich der Wohnbauförderung seien entsprechend der „nachhaltigen Vorarlberger Finanzpolitik“ weder vorzeitige Rückzahlungen, noch Verkäufe von Darlehensforderungen durchgeführt worden.



- 6.4 Der RH anerkannte, dass die vom Land Burgenland in zwei Jahren gewährten Darlehen wieder gänzlich aufgelöst wurden. In Bezug auf die Erreichung der Stabilitätsziele verwies er jedoch darauf, dass diese nur unter Heranziehung der Berechnungsregeln der Österreichischen Stabilitätspakte 2001 und 2005 erreicht wurden.

Der RH erwiderte der Niederösterreichischen Landesregierung, dass die Maastricht-Kriterien aufgrund der Gestaltungsmöglichkeiten allein nicht ausreichen, um die Haushaltsstabilität von Gebietskörperschaften im Sinne einer ökonomischen nachhaltigen Wirtschaftsführung unter Wahrung der Vermögenssubstanz zu beurteilen.

Weiters hielt er gegenüber der Burgenländischen, der Niederösterreichischen und der Vorarlberger Landesregierung fest, dass für eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates und für eine nachhaltig geordnete Haushaltsführung gemäß Art. 13 Abs. 2 B-VG tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität erforderlich sind.

Die Ausführungen der Vorarlberger Landesregierung nahm der RH zur Kenntnis.

Maastricht-Schulden der Landesebene

- 7.1 Wie oben bereits ausgeführt, definierten das ESVG und darauf beruhende europäische Normen und Vereinbarungen neben der Ergebnisermittlung staatlicher Einheiten (so genannte „Maastricht-Ergebnis“) auch die anzuwendende Berechnungsmethode bei der Errechnung der Schulden(-stände) des Sektors Staat (so genannte „Maastricht-Schulden“). Diese Abgrenzungs- und Berechnungskriterien werden auch auf nationaler Ebene durch die Statistik Austria für die Ermittlung der öffentlichen Verschuldung angewandt.

Dabei werden auf der Landesebene (ohne Wien) jeweils ausgehend von Ergebnissen aus den Rechnungsabschlüssen der Länder, den Jahresabschlüssen der Länderfonds sowie den ausgegliederten Gesellschaften der Länder Gesamtwerte errechnet und anschließend weiteren Datenadaptionen und Konsolidierungen unterzogen.

Maastricht-Schulden der Landesebene

Für den gegenständlichen Überprüfungszeitraum stellten sich die Entwicklungen der gesamtstaatlichen Verschuldung und deren Zusammensetzung innerhalb der staatlichen Teilsektoren wie folgt dar:

Tabelle 4: Öffentlicher Schuldenstand („Maastricht-Schulden“) nach Teilsektoren des Staates

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sektor/Teilsektor	in Mill. EUR					
Sektor Staat, insgesamt	145.434	146.300	150.729	155.753	159.484	161.110
Bundessektor	133.973	135.449	138.917	142.315	145.195	146.624
Landesebene (ohne Wien)	4.966	4.986	5.649	6.858	7.677	8.242
Gemeindeebene (einschließlich Wien)	5.212	4.636	4.762	4.813	4.751	4.765
Sozialversicherungsträger	1.283	1.228	1.402	1.767	1.861	1.479

Quelle und Datenstand: Statistik Austria, Oktober 2008

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass die Maastricht-Schulden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene einen steigenden Trend aufwiesen; die der Länder stiegen von 5,0 Mrd. EUR (2002) auf 8,2 Mrd. EUR (2007). Der Vergleich zwischen den Gebietskörperschaften zeigt, dass der Anstieg des Schuldenstandes im Bereich der Länder am stärksten und beim Bund deutlich geringer ist. Die Entwicklung der Maastricht-Schulden ist bei den Gemeinden mittelfristig annähernd stabil.

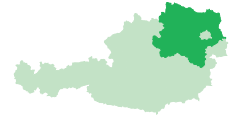
Die Maastricht-Schulden der Landesebene gemessen an der gesamtstaatlichen Wirtschaftsleistung (BIP) stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Anteil der Landesebene an der gesamtstaatlichen Verschuldung

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in % des BIP					
Sektor Staat, gesamt	66,45	65,52	64,75	63,71	61,98	59,49
Landesebene (ohne Wien)	2,27	2,23	2,43	2,81	2,98	3,04

Quelle und Datenstand: Datenbasis Statistik Austria, Oktober 2008

Gemessen an der gesamtstaatlichen Wirtschaftsleistung (BIP) stiegen die Maastricht-Schulden der Länder zwischen 2002 und 2007 von 2,27 % auf 3,04 %, während die Schuldenquote des Gesamtstaates im selben Zeitraum von 66,45 % auf 59,49 % sank.



- 7.2 Der auch im Bezug zum BIP aufgezeigte mehrjährig ständig auftretende Mittelbedarf der Landesebene weist auf eine unzureichende Bedeckung aus laufenden Einnahmen und somit auf eine im Betrachtungszeitraum bestehende strukturelle Unausgewogenheit der Einnahmen gegenüber den Ausgaben hin (Finanzierungsfehlbeträge).

Der RH hielt dazu fest, dass die europäischen und nationalen Vorgaben erhebliche Anforderungen an die gesamtösterreichische Gebarung und innerhalb dieser an die Gebarung der Länder stellen. Für eine effiziente gesamtstaatliche Steuerung und innerstaatliche Haushaltskoordination ist ein aussagekräftiges und vergleichbares Rechnungswesen auf allen staatlichen Ebenen erforderlich.

- 7.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung hob hervor, den Ländern oblägen mit den Bereichen Krankenanstalten und Soziales jene Aufgaben, die aufgrund der demographischen Entwicklung die größten Steigerungen bei den Ausgaben aufwiesen. Darauf und auf die sich dadurch ergebenden Belastungen sei von den Ländern auch bei den Finanzausgleichsverhandlungen immer hingewiesen worden.*

- 7.4 Der RH erwiderte, dass die von der Niederösterreichischen Landesregierung ins Treffen geführten steigenden finanziellen Belastungen auf allen staatlichen Ebenen die Notwendigkeit eines aussagekräftigen und vergleichbaren öffentlichen Rechnungswesens zur Sicherstellung einer gesamtstaatlichen Haushaltskoordination unterstreichen. Dies beinhaltet nicht nur die Entwicklung tragfähiger Indikatoren zur Beurteilung der Haushaltsstabilität, sondern eine grundlegende Vereinheitlichung der Ergebnisermittlungs- und Darstellungsformen, z.B. durch einheitliche Bewertungsmethoden und buchmäßige Zuordnungen (Vereinheitlichung der Kontenpläne).

Erfordernisse eines zweckdienlichen öffentlichen Rechnungswesens

Methodische Kennzeichen der Kameralistik im Vergleich zu anderen Ergebnisermittlungs- und Darstellungsformen

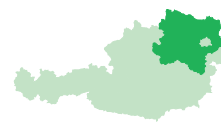
- 8.1** Das öffentliche Rechnungswesen vieler europäischer Staaten war lange Zeit zahlungsorientiert aufgebaut (im deutschsprachigen Raum in Form der Kameralistik). Solche Systeme beruhen darauf, alle Einnahmen und Ausgaben zu erfassen. Die Einnahmen und Ausgaben eines Jahres werden im Voranschlag nach Funktionsbereichen (Ansatz) und darin jeweils nach ökonomischer Gliederung (Post) detailliert geplant. Im Rechnungsabschluss werden in gleicher Gliederung die Forderungen bzw. Verbindlichkeiten („Soll“ oder „Vorschreibung“), die tatsächlichen Zahlungen („Ist“ oder „Abstattung“) und eventuelle Zahlungsrückstände den Vorgaben des Vorschlags gegenübergestellt.

Kritik an der Kameralistik gibt es, weil sie nur den Geldverbrauch der öffentlichen Verwaltungen dokumentiert. Es gibt aber keine Verknüpfung zwischen den Ausgaben und den Leistungen der Verwaltung, wie dies etwa vom New Public Management (wirkungsorientierte Verwaltung) gefordert wird.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass die Kameralistik auch keine hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage einer Gebietskörperschaft liefert, d.h. über den Jahreserfolg bzw. die tatsächliche Höhe von Vermögen und Schulden einschließlich der ausgegliederten Organisationseinheiten. Zudem ermittelt die Kameralistik keine periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen.

Darauf basierende politische Entscheidungen stützen sich deshalb vielfach auf eine unzureichende ökonomische Grundlage; es besteht die Gefahr, dass mehr Lasten an künftige Generationen weitergegeben werden, als in den kameralistischen Darstellungen transparent gemacht wird (intergenerative Gerechtigkeit).

Zur Behebung dieser Defizite der Kameralistik schlägt die Lehre vor, nicht mehr nur den Geldverbrauch zu dokumentieren, sondern den tatsächlichen Ressourcenverbrauch. Dies soll in einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung auf Basis der Doppik (kaufmännisches Rechnungswesen) erfolgen, die auch besser zur Steuerung der Verwaltung nach wirtschaftlichen Kriterien geeignet ist.



- 8.3 Laut Burgenländischer Landesregierung sollte eine so wesentliche Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens wie die von der Kameralistik auf IAS bzw. IFRS oder IPSAS nur im absoluten Einklang zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfolgen, um eine Vergleichbarkeit der Daten der Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Weiters sollte die Kosten-Nutzen-Seite überprüft werden. Eine jährliche Bewertung der Beteiligungen und Liegenschaften inklusive Straßen bedeute einen wesentlichen finanziellen Mehraufwand, wobei fraglich sei, ob die Aussagekraft und die Information dadurch wesentlich verbessert werden würde.

Die Steiermärkische Landesregierung teilte zusammenfassend mit, dass die in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen des Landes Steiermark enthaltenen Darstellungen und Zusammenfassungen jedenfalls den Regelungen der VRV entsprechen.

In Vorarlberg sei im Gegensatz zu einer rein kameralistischen Darstellung des Haushaltsergebnisses bereits seit dem Jahr 1945 ein doppelter Abschluss des Landes gegeben, wobei die in den jeweiligen Rechnungsabschlüssen des Landes der Haushaltsrechnung vorangestellte Vermögensrechnung (Bilanz) in Teilbereichen große Ähnlichkeiten mit bilanzierenden Unternehmen aufweise.

- 8.4 Der RH nahm die Ausführungen der Burgenländischen, der Steiermärkischen und der Vorarlberger Landesregierung zur Kenntnis. Da sich Bund, Länder und Gemeinden seit 2009 dazu verpflichtet haben, nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben und ihre Haushaltsführung im Hinblick auf das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu koordinieren, besteht bei der erforderlichen Reform bzw. bei der Umstellung des Rechnungswesens jedenfalls Abstimmungsbedarf zwischen den Gebietskörperschaften.

Um die Vergleichbarkeit mit den anderen Gebietskörperschaften sicherzustellen, ist sowohl eine Harmonisierung des Haushaltsrechts des Bundes als auch der Rechnungslegungsvorschriften der Länder und Gemeinden erforderlich. Dies beinhaltet auch einheitliche Bewertungsmethoden und buchmäßige Zuordnungen.

Der RH verwies auf die von ihm empfohlene gemeinsam konzipierte Vorteilhaftigkeitsanalyse der Länder, um nicht erforderlichen Mehraufwand zu vermeiden, und auf die von verschiedenen Ländern bereits erzielten Ergebnisse bei der Erfassung und Bewertung des Landesvermögens.

Internationale Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen

- 9 Elemente aus den oben dargestellten Reformvorschlägen finden sich international bereits im Rechnungswesen vieler Länder. Dies trifft besonders auf den englischsprachigen Raum zu (USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Großbritannien).

Auch in den deutschsprachigen Nachbarländern Schweiz und Deutschland sind Bestrebungen zur Erneuerung des öffentlichen Rechnungswesens zu beobachten.

Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in Österreich

- 10.1 Auch in Österreich gab es auf Bundesebene Schritte zu einer Reform des Bundes-Haushaltsrechts, wobei auch auf die oben dargestellten internationalen Trends verwiesen wurde. Reformbedarf wurde identifiziert durch die vorherrschende beinahe ausschließliche Inputorientierung, die fehlende verbindliche mehrjährige Ausrichtung und die ausschließliche Steuerungsrelevanz des Prinzips der Kameralistik. Ende des Jahres 2007 hat der Bund eine Reform des Bundes-Haushaltsrechts in zwei Schritten beschlossen.

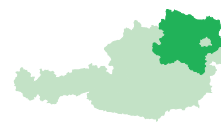
Der erste Schritt der Reform sieht ab dem 1. Jänner 2009 Änderungen besonders hinsichtlich einer verbindlichen mittelfristigen Budgetsteuerung vor (Finanzrahmengesetz, neue Rücklagenbewirtschaftung).¹⁾ Der zweite Schritt sieht ab dem Jahr 2013 die Gültigkeit neuer Haushaltsgrundsätze vor (Wirkungsorientierung, Gleichstellung von Frauen und Männern, Transparenz, Effizienz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage).²⁾ Der Begriff der finanziellen Lage bezieht sich nicht zwingend nur auf die Finanzlage (Einzahlungen und Auszahlungen), sondern kann auch weiter gefasst werden (Vermögenslage) bzw. die längerfristige Haushaltsentwicklung berücksichtigen (ungewisse Verbindlichkeiten).

¹⁾ zum Stand der mittelfristigen Budgetplanung in den Ländern siehe Punkt 12.

²⁾ Art. 51 Abs. 8 B-VG, in Kraft ab 1. Jänner 2013

Die derzeitigen Entwürfe des BMF planen eine Anlehnung an IPSAS.

Auf gesamtstaatlicher Ebene beinhaltet die Reform des Haushaltsrechts eine Erweiterung des Art. 13 B-VG, der neben dem Ziel eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um das auch für Länder und Gemeinden verbindliche Ziel von nachhaltig geordneten Haushalten erweitert wurde, wobei die Gebietskörperschaften ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren haben.



Eine in einer ersten Regierungsvorlage noch vorgesehene, über die Regelung in Art. 13 B-VG hinausgehende, verfassungsgesetzliche Ermächtigung für die Länder und Gemeinden, bei ihrer Haushaltsführung ebenfalls die neuen Haushaltsgrundsätze des Bundes anzuwenden, hat in die beschlossene Änderung des B-VG keinen Eingang gefunden. Die Mehrheit der Länder, nämlich Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien, forderte in ihren Stellungnahmen eine Streichung dieser Kann-Bestimmung und verwies auf ihre Budgethoheit.

In den Ländern, z.B. in Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg, waren bereits Initiativen im Hinblick auf die neuen Entwicklungen im Rechnungswesen festzustellen. Dies betrifft insbesondere die Führung des Rechnungswesens mit Software, die auch für eine kaufmännische Buchführung geeignet ist und in der parallel zu den rechtlich vorgesehenen kameralen Konten auch doppische Konten bebucht werden bzw. die Bewertung und Führung des Anlagevermögens nach kaufmännischen Gesichtspunkten. Diese Initiativen wurden aber bisher nicht koordiniert, sondern je nach individuellen Bedürfnissen der einzelnen Bundesländer realisiert.

Grundlage für das offizielle, dem externen Leser zugängliche Rechnungswesen der Länder ist jedoch nach wie vor die VRV. Der Bund hat gemäß § 16 Abs. 1 F-VG die Möglichkeit, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Im Einvernehmen mit den Ländern und Gemeinden¹⁾ erfolgte dies für die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände durch die VRV.

¹⁾ Heiligenbluter Vereinbarung von 1974

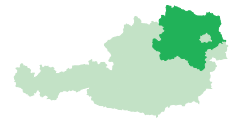
Der VRV entsprechend werden in den Voranschlägen der Länder die Einnahmen und Ausgaben eines Jahres nach Funktionsbereichen (Ansatz) und darin jeweils nach ökonomischer Gliederung (Post) detailliert geplant. In den Rechnungsabschlüssen werden diesen Vorgaben in gleicher Gliederung die Forderungen bzw. Verbindlichkeiten („Soll“ oder „Vorschreibung“), die tatsächlichen Zahlungen („Ist“ oder „Abstattung“) und eventuelle Zahlungsrückstände gegenübergestellt. Die teilweise vorhandenen Weiterentwicklungen im Rechnungswesen der Länder zeigen sich in diesen Rechenwerken nicht und sind i.d.g.F. der VRV auch nicht vorgesehen.

- 10.2** Die kameralen Rechnungsabschlüsse der Länder eigneten sich gut dafür nachzuvollziehen, ob die von den Landtagen genehmigten Vorschläge von den Landesverwaltungen eingehalten wurden. Sie erfüllten damit die Funktion einer Finanzrechnung. Eine vollständige Vermögens- und Erfolgsrechnung zur umfassenden Beurteilung der wirtschaftlichen Lage – und damit eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Landtage – fehlte aber.

Der RH empfahl den Ländern, sich auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung ihres Rechnungswesens im Sinne einer vollständigen Vermögens- und Erfolgsrechnung zu verständigen und sich diesbezüglich sowohl untereinander als auch mit dem Bund abzustimmen. Dies auch deshalb, um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates zu erhalten. Einer solchen Darstellung kommt eine zunehmend höhere Bedeutung zu, weil die europäischen und nationalen Vorgaben ein aussagekräftiges und international vergleichbares Rechnungswesen voraussetzen (siehe auch Punkt 7).

Bereits in seinem Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe 2007/1) hat der RH auf die Notwendigkeit hingewiesen, alle Gebietskörperschaften in die Reform des Haushaltsrechts einzubeziehen und die VRV entsprechend neu zu gestalten und zu modernisieren, wobei einheitliche und verbindliche Kontierungsrichtlinien die bessere Vergleichbarkeit der Gebarung sicherstellen sollen.

- 10.3** *Laut Mitteilung der Burgenländischen Landesregierung bildete die VRV zumindest eine Grundlage für gleichartige Darstellungen. Eine weitere Verfeinerung der VRV könnte zu mehr Transparenz und Klarheit führen und wäre eventuell zweckdienlicher als eine generelle Umstellung auf ein vollkommen neues, teilweise kostenintensives und vielleicht doch nicht aussagekräftiges System. Im Burgenland bestehe durch die Einführung des SAP-Systems die Voraussetzung für eine Weiterentwicklung in jeglicher Richtung. Jedenfalls werde auch seitens des Burgenlandes der vorliegende Rechnungshofbericht zum Anlass genommen, gemeinsam mit den anderen Ländern, den Gemeinden und dem Bund an einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems mitzuarbeiten.*



Die Kärntner Landesregierung hielt fest, dass in den letzten Jahren verschiedenste Maßnahmen gesetzt worden seien, um die Transparenz und Information für die mit der Beschlussfassung über das Budget und die Feststellung des Rechnungsabschlusses befassten politischen Gremien zu verbessern. Dazu seien die laut den Bestimmungen der VRV zu erstellenden Beilagen und Erläuterungen überarbeitet und durch zusätzliche Aufstellungen ergänzt worden, um einen Überblick über die Entwicklung des Budgets und der Jahresrechnungen und einzelner besonders intensiver Ausgabenbereiche der Landesvollziehung zu ermöglichen. Die Darstellung der Maastricht-Ergebnisse und ihre Entwicklung würden in den Rechenwerken des Landes (Landesvoranschlag, Landesrechnungsabschluss, Budgetprogramm) einen breiten Raum in den Erläuterungen einnehmen.

Für die Niederösterreichische Landeregierung sei eine Weiterentwicklung des Rechnungswesens grundsätzlich immer sinnvoll, wenn sie nach einer Kosten-Nutzen-Analyse klare Vorteile bzw. einen Mehrwert bringe. Da erprobte Rechnungslegungsregeln sehr wichtig und stabilisierend seien, müssten Änderungen wohl durchdacht und vorbereitet sein. Zum Beispiel sei in Niederösterreich in betrieblichen Bereichen der Landeshaushalte (Spitäler, Pflegeheime) neben der doppelten Buchhaltung zusätzlich noch SAP eingeführt worden, um bestmöglich betriebswirtschaftliche Daten generieren zu können. Eine generelle Aussage für alle Bereiche der Landesverwaltung könne daraus keinesfalls abgeleitet werden. Niederösterreich sei auch für eine Abstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften – wie bereits derzeit im Rahmen der VRV. Aufgrund der Budgethoheit der Länder müsste die Letztentscheidung, ob Änderungen gesetzt werden, als essentieller Bestandteil des Föderalismus bei den Landtagen verbleiben.

Die Oberösterreichische Landesregierung wies auf das langfristige Management- und Unternehmungskonzept für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV 2015) hin, das u.a. eine Anpassung des gesamten Rechnungswesens an die Erfordernisse einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung unter Zuhilfenahme betriebswirtschaftlicher Instrumente vorsehe. Eine weitreichende Flexibilisierung in der Haushaltsführung und Globalbudgets mit mehrjähriger Planung würden in Pilotprojekten erprobt.

Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in Österreich

Nach Ansicht der Salzburger Landesregierung würde eine Abkehr von der Kameralistik die Liquiditätserfordernisse, wie die Aufnahme von Fremdverbindlichkeiten (Schulden), in den Hintergrund drängen und den Schwerpunkt auf „Bewertungen“ von am Markt nicht handelbaren Vermögenswerten legen. Eine Bilanz sei zudem für die Öffentlichkeit weitaus schwieriger zu interpretieren als eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung. Eine Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens sollte ausschließlich zusätzliche Informationsgewinne erwirken und müsste von allen Gebietskörperschaften einheitlich umgesetzt werden, um eine bessere Vergleichbarkeit der finanziellen Lage der Gebietskörperschaften untereinander zu ermöglichen. Eine Abkehr von den tatsächlich erfolgten Zahlungen eines Jahres zu Gunsten rein fiktiver Bewertungen sei nicht anzustreben.

Die Steiermärkische Landesregierung stellte fest, dass im Zuge der auf Bundesebene beschlossenen Haushaltsrechtsreform auch seitens des Landes Steiermark bereits einige wesentliche Schritte zur Modernisierung und Weiterentwicklung der Haushaltsführung und des Rechnungswesens eingeleitet worden seien. Beispielsweise werde seit der Umstellung auf das Buchungssystem SAP bereits auf doppische Konten durchgebucht. Auch konnte mit der Einführung umfassender Deckungsbestimmungen eine entsprechende Flexibilisierung der Mittelverwendung erreicht werden.

Die Vorarlberger Landesregierung teilte mit, dass bereits im Jahr 1995 eine neue Software für die Führung des Landeshaushalts nach doppischen Gesichtspunkten implementiert worden sei. Durch die ständigen Verbesserungen bzw. Weiterentwicklungen dieses EDV-Systems (VBK – Voranschlag, Buchhaltung, Kostenrechnung) könnten verschiedene Entwicklungen bzw. neue Erfordernisse abgedeckt werden.

- 10.4** Der RH betonte gegenüber der Burgenländischen, der Kärntner, der Niederösterreichischen, der Oberösterreichischen, der Salzburger, der Steiermärkischen und der Vorarlberger Landesregierung, dass auch bewährte Systeme im Interesse der Steuerungs- und Budgethoheit weiterentwickelt werden müssen, wofür ein gemeinsames einheitliches Vorgehen der Gebietskörperschaften erforderlich ist, um unterschiedliche Entwicklungen zu vermeiden und ein gesamtstaatlich aussagekräftiges Rechnungswesen zu erreichen. Für eine möglichst vollständige und wahre Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates ist die Vergleichbarkeit mit den anderen Gebietskörperschaften sicherzustellen. Dafür sind eine Harmonisierung des Haushaltsrechts und des Rechnungswesens von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig.

Weiters hob der RH hervor, dass aus gesamtstaatlich vergleichbaren Erfolgs-, Vermögens- und Schuldendarstellungen und insbesondere aus mehrjährigen Entwicklungsvergleichen wertvolle zusätzliche Informationen für die Unterstützung der Steuerungs- und Budgethoheit zu gewinnen wären.

Der RH anerkannte die durchaus richtungsweisenden betriebswirtschaftlichen Entwicklungen im Rechnungswesen der Länder, wie etwa im Rahmen der Einführung von SAP, der WOV 2015 oder des Vorarlberger Systems.

Der RH begrüßte daher die zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft der Länder, an einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems bzw. des öffentlichen Rechnungswesens mitzuwirken.

Analyse der Rechnungsabschlüsse der Länder

Erfolgsrechnung

11.1 Der Rechnungsabschluss einer Gebietskörperschaft soll über ihre Wirtschaftsführung und das Jahresergebnis Aufschluss geben und gleichzeitig eine zusammenhängende Prüfung der wirtschaftlichen Maßnahmen und Handlungen ermöglichen (§ 10 VRV).

Als Informationsquellen für die Haushaltsplanung und für die Abbildungen der Gebarungserfolge dienen in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen für die jeweiligen Rechnungsjahre der Länder

- die Kassenabschlüsse (eine Ist- bzw. Geldflussrechnung auf Basis tatsächlich erfolgter Zahlungsleistungen),
- die Haushaltsrechnung (eine Soll- bzw. Fälligkeitsrechnung, die neben den Zahlungsflüssen der Kassenrechnung auch fällige Forderungen und Verbindlichkeiten beinhaltet),
- die Voranschlags- und Rechnungsquerschnitte (in der VRV definierte Beilagen zu den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen. Darin werden die Buchungen der Haushaltsrechnung gegliedert in Beiträge zum laufenden Ergebnis, zu den Finanztransaktionen und zur übrigen Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen dargestellt) und

- weitere – auch zur näheren Aufgliederung der Periodenergebnisse und deren Veränderung gegenüber dem Vorjahr dienliche – Nachweise, wie z.B. die personalbezogenen Nachweise (§ 17 Abs. 2, Z 1, 10 und 11 VRV) oder die Nachweise über Transfers von und an Träger öffentlichen Rechts (§ 17 Abs. 2 Z 2 VRV).

Die Haushaltsrechnung bildet das Kernstück der Budgetierungs- und Ergebnisdarstellungen. Aus ihr ergeben sich in den Rechnungsabschlüssen die Haushaltsergebnisse als Differenz zwischen den Soll-Einnahmen und den Soll-Ausgaben (daher (+): Überschuss, (-): Abgang).

Im Regelfall wurden aber von den Ländern weder Überschüsse oder Abgänge ausgewiesen, sondern ausgeglichene Haushaltsergebnisse. Zum Ausgleich dienten u.a. Schuldaufnahmen, Vermögensverkäufe oder Rücklagenauflösungen. Diese Maßnahmen waren in vielen Fällen nicht unmittelbar, sondern erst nach einer näheren Analyse der Rechnungsabschlüsse ersichtlich.

Weitere Einflüsse auf die Ergebnisermittlung, die einer zuverlässigen Erkennbarkeit des wirtschaftlichen Erfolgs einer Gebietskörperschaft entgegenstehen, ergeben sich aus der kameralistischen Darstellungsweise.

Die kamerale Methode einer Geldflussrechnung mit Einnahmen und ihnen gegenüberstehenden Ausgaben bietet zur Ermittlung von Aufwendungen und Erträgen – den eigentlichen Zielgrößen einer zeitgemäßen Erfolgsrechnung – nur Näherungswerte. Deutlich werden diesbezügliche Abweichungen bei mehrjährig nutzbaren Investitionen, wie z.B. der Errichtung von Gebäuden. Die Haushaltsergebnisse werden dabei sofort mit dem gesamten Finanzierungsbedarf belastet, im Gegenzug wird im Laufe der danach folgenden Nutzungsjahre kein Vermögensverzehr durch Abnutzung dieses Anlagevermögens berücksichtigt.

Dem allgemeinen Trend folgend war auch bei den überprüften Ländern in den letzten Jahren eine vermehrte Übertragung von Aufgaben an ausgegliederte Gesellschaften zu beobachten. Damit einher ging auch die Zunahme der Bedeutung dieser außerhalb der Landeshaushalte stehenden Bewirtschaftungsbereiche für eine gesamthafte wirtschaftliche Beurteilung ihrer Ergebnis- und Vermögensentwicklung.



In die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder gehen Ergebniseinflüsse von Landesgesellschaften aber nur mit jenen Zahlungsströmen ein, mit denen sie – z.B. in Form von Transfers – mit diesen in Beziehung stehen. Konsolidierte Aufstellungen von Ergebnisdarstellungen sowie Schulden- und Vermögensdarstellungen der Länder mit ihren Landesgesellschaften und Landesfonds sind im vorherrschenden Prinzip der Einzelrechnungslegung der jeweiligen Rechtsträger nicht vorgesehen. Probleme gäbe es insbesondere bei der Überleitung von doppisch buchenden Landesgesellschaften in den kameralen Rechnungsabschluss.

Weiters ist in der kameralen Rechnungslegung der Länder eine gesonderte Abbildung von ergebniswirksamen ökonomischen Sondereffekten nicht vorgesehen. Dabei handelte es sich in den letzten Jahren vor allem um die in Punkt 6 beschriebenen Erlöse aus Verwertungen von Wohnbauförderungsdarlehen und die Einnahmen aus der Veräußerung von Liegenschaften und Immobilien (Gründung von Landesimmobiliengesellschaften).

Einfach ersichtliche Informationen über die gewöhnlichen Ergebnisse vor derartigen Einflussfaktoren – wie es in einer kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung in Form des Ergebnisses aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit üblich ist – wurden in den Rechnungsabschlüssen nicht geboten. Die in einigen Ländern verwendete Gliederung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt bot nicht denselben Informationsgehalt.

Ohne entsprechende Zusatzinformationen über in den Gesamtergebnissen enthaltene besondere Geschäftsfälle („Einmaleffekte“) ist es für den Leser der Rechnungsabschlüsse daher nicht möglich, solche für die strukturelle – nachhaltige – Haushaltsentwicklung wichtige Ergebnisgrößen zu ersehen und zu bewerten.

- 11.2** Der RH stellte fest, dass die von den Ländern in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Daten zur Haushaltslage und ihrer Entwicklung – gemessen an den Zielsetzungen eines zeitgemäßen externen Rechnungswesens – verbesserungsfähig sind.

Eine Aussage über den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes lässt sich aufgrund der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt treffen. Aus den kameralen Haushaltsergebnissen der Länder können auf direktem Weg keine verlässlichen Schlüsse über die Haushaltsstabilität abgeleitet werden.

Der RH empfahl, den Jahreserfolg in den Rechnungsabschlüssen in einem Übersichtsblatt offen auszuweisen und darin auch die Methode des Haushaltsausgleichs sowie Einmaleffekte gesondert darzustellen.

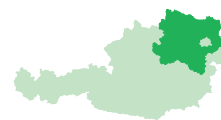
Die Berücksichtigung von ausgegliederten Einheiten in den Rechnungsabschlüssen erfordert letztlich deren Konsolidierung mit dem Landeshaushalt in einer umfassenden Übersicht, um einen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage des Landes als Ganzes zu erhalten. Dies ist in der derzeit durch die VRV vorgegebenen Form schwierig, weshalb auch aus diesem Grund eine grundlegende Reform des Haushaltsrechts der Länder zweckmäßig erscheint.

11.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass Maßnahmen, die größere Sondereffekte im Rechnungsabschluss bewirkten (wie die Gründung der Landesimmobiliengesellschaften oder der Verkauf der Wohnbauförderungsdarlehen), gesondert im Landtag behandelt worden und im Rechnungsabschluss anhand der Erläuterungen und Nachweise auch nachvollziehbar seien.*

Die Kärntner Landesregierung wies darauf hin, dass die Schulden der ausgegliederten Rechtsträger und Fonds des Landes, soweit sie in der Folge aus Mitteln des Landes zu bestreiten sind, einbezogen worden seien. Die vorgeschlagene Konsolidierung von Jahresergebnissen des Landes und seiner ausgegliederten Rechtsträger und Landesbeteiligungen erscheine derzeit im Hinblick auf die gänzlich unterschiedliche Gestaltung der Rechnungsgrundlagen selbst mit hohem Aufwand unmöglich.

Die Tiroler Landesregierung sagte zu, dass der Empfehlung des RH, den Jahreserfolg in einem Übersichtsblatt mit Darstellung der Methode des Haushaltsausgleichs in den Rechnungsabschluss aufzunehmen, entsprochen werde. Die vom RH empfohlene Ausweisung von Einmaleffekten werde geprüft werden.

Die Vorarlberger Landesregierung wies darauf hin, dass der verbesserten Darstellung der in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Daten zur Haushaltsslage in einigen Bereichen die geltenden Bestimmungen der VRV entgegenstünden. Das VR-Komitee erschiene dem Land als geeignetes Gremium, um diesbezüglich abgestimmte und übergreifende Vorschläge auszuarbeiten, damit der Bundesminister für Finanzen diese im Einklang mit den Bestimmungen des § 16 Abs. 1 F-VG erlassen könne.



- 11.4** Der RH nahm die Ausführungen zur Kenntnis. Er hielt jedoch seine Empfehlung zur übersichtlichen Darstellung des Jahreserfolgs, der Methode des Haushaltsausgleichs und der Einmaleffekte in den Rechnungsabschlüssen aufrecht. Für die strukturelle – nachhaltige – Haushaltsentwicklung wichtige Ergebnisgrößen sollten aus allen Rechnungsabschlüssen zu ersehen und zu bewerten sein. Um nicht erforderlichen Mehraufwand zu vermeiden sollte – wie vom RH empfohlen – eine Abwägung von Kosten und Nutzen bzw. eine gemeinsam konzipierte Vorteilhaftigkeitsanalyse der Länder durchgeführt werden.

Für die Ausarbeitung übergreifender Vorschläge durch das VR-Komitee oder anderer Expertengremien erachtete der RH eine politische Willensbildung der Länder und einen Grundkonsens aller Gebietskörperschaften über die Reform ihres Haushaltsrechts zur möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates für erforderlich. Jedenfalls sind die Gebietskörperschaften seit 1. Jänner 2009 durch Art. 13 Abs. 2 B-VG verpflichtet, ihre Haushaltsführung zu koordinieren.

Vermögensrechnung

- 12.1** Um einen vollständigen Überblick von der Vermögens- und Schuldenlage einer Gebietskörperschaft zu erhalten, sollten das gesamte Vermögen und die gesamten Schulden in einer Übersicht gegenübergestellt werden. In der kaufmännischen Praxis erfolgt dies in Form einer Bilanz.

Hier findet sich auf der Aktivseite das Vermögen und auf der Passivseite die Finanzierung dieses Vermögens durch Eigen- oder Fremdkapital. Die Salden der Aktiv- und der Passivseite müssen immer gleich hoch sein, Kapitalherkunft und Kapitalverwendung müssen also ein geschlossenes System ergeben.

Die bestehenden Voranschläge und Rechnungsabschlüsse bieten diesbezüglich keinen Einblick, weil diese Rechenwerke rein zahlungsorientiert aufgebaut sind. Auch durch die von der VRV im § 17 zusätzlich vorgegebenen Nachweise ist ein vollständiger Überblick nicht gewährleistet.

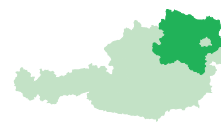
So war hinsichtlich der Vermögenswerte dem Rechnungsabschluss gemäß § 17 Abs. 2 Z 7 ein Nachweis über den Stand an Beteiligungen anzuschließen. Gemäß den Anmerkungen zur VRV zählen als Beteiligungen alle kapitalmäßig begründeten Rechte an anderen Unternehmungen. Im entsprechenden Nachweis waren zwar die direkten Landesbeteiligungen mit dem prozentuellen Beteiligungsmaß und den nominellen Anfangs- und Schlusständen enthalten. Nicht enthalten waren aber die wiederum von diesen Gesellschaften gehaltenen Beteiligungen.

Außerdem gab es in den vorhandenen Nachweisen keine einheitlichen Bewertungsansätze für das Vermögen, weil die VRV keine Vorgaben zur Vermögensbewertung wie bspw. in IPSAS 17 enthielt.

Den Ländern blieb eine Regelung für ihren Bereich überlassen. Es waren zwar Vermögensrechnungen vorhanden, aber es gab erhebliche Unterschiede z.B. bei der Bewertung der Liegenschaften, der Verbuchung von Liegenschaftserwerben und Veräußerungen, der Bewertung und Abschreibung von Gebäuden und beweglichen Wirtschaftsgütern sowie bei der Aufnahme von Straßen in die Vermögensrechnung.

Grundsätzlich haben die Länder ihre Liegenschaften mit dem historischen Anschaffungswert eingestellt und allfällige Verkäufe aus- sowie allfällige Erwerbe zugebucht. Unterschiede gab es aber darin, dass die Liegenschaften entweder zum Stichtag der Eröffnungsbilanz bewertet wurden oder – trotz aller Zu- und Abgänge – mit einem jährlich gleich bleibenden Fixbetrag zu Buche standen.

Ähnlich verhielt es sich mit den Gebäuden der Länder. Diese standen entweder mit dem halben Anschaffungswert in den Büchern, oder sie wurden laufend abgeschrieben. Straßen und Straßenbeläge wurden in fast keinem Fall bewertet. Bewegliche Wirtschaftsgüter standen mit dem halben Anschaffungswert zu Buche; zum Teil wurde auch eine der Lebensdauer entsprechende Abschreibung gebucht. Auch geringwertige Wirtschaftsgüter (Güter bis 400 EUR Anschaffungswert) waren zum Teil mit dem halben Anschaffungswert in der Vermögensrechnung enthalten.



- 12.2 Hinsichtlich der Darstellung des Landesvermögens empfahl der RH, im Sinne einer übersichtlichen und transparenten Rechnungslegung die Beteiligungsnachweise des Landes in der Weise zu gestalten, dass daraus alle wesentlichen Beteiligungen des Landes zu ersehen sind. Die Bewertung des Landesvermögens wäre nach einheitlichen Grundsätzen durchzuführen. Eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Landesvermögens und der Landesschulden in der Art einer Bilanz würde die Übersicht über diesen Bereich deutlich erhöhen.

Im Hinblick auf Art. 13 B-VG (nachhaltig geordnete Haushalte, Koordinationspflicht der Gebietskörperschaften) besteht bei der Vermögensdarstellung nach Ansicht des RH (wie auch bei der Erfolgsermittlung) Handlungsbedarf bei den Ländern. Er verwies diesbezüglich auf die vom Bund geplante Orientierung an den IPSAS, die u.a. detaillierte Regelungen für die Vermögensdarstellung beinhalten. Eine rechtzeitige Absprache zwischen den Gebietskörperschaften würde eine spätere Abstimmung der Rechenwerke wesentlich erleichtern.

- 12.3 *Die Kärntner Landesregierung betonte, dass bereits seit Jahrzehnten neben der kameralistischen Buchführung auch eine doppische Buchführung vorgenommen werde und das Rechenwerk auch eine Gewinn- und Verlustrechnung, wie eine Bilanz des Landes beinhalte. Diese seien allerdings sicherlich nicht mit einer solchen nach den geltenden kaufmännischen Rechnungslegungsvorschriften der Privatwirtschaft vergleichbar, weil u.a. bei Vermögensbewertungen und Abschreibungen nicht streng nach derzeit in Geltung stehenden handels- und steuerrechtlichen Bewertungskriterien vorgegangen werde. Ab dem Jahr 2007 würden im Anlagevermögen der Bilanz des Landes Kärnten auch die im Eigentum des Landes befindlichen Landesstraßen nach dem jeweiligen Straßenzustand nach Güteklassen bewertet werden. Auf diese Weise erfolgten Zuschreibungen bei Straßensanierungsmaßnahmen und Abschreibungen bei Verschlechterung des Straßenzustands.*

Die Niederösterreichische Landesregierung wies auf den negativen Ertragswert bei öffentlichen Bauwerken (Straße, Schule, Krankenhaus, Pflegeheim) hin, die durch laufende Erhaltungs- und Betriebsaufwände den Haushalt belasten. Da diese Bauwerke benötigt und betrieben werden müssten, sei auch kein Verkaufswert gegeben. Es wäre daher zuerst der Mehrwert einer Bilanz des Landesvermögens gegenüber den Mehraufwendungen zu ermitteln.

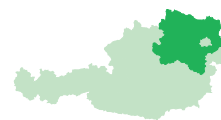
Nach Ansicht der Salzburger Landesregierung würden die zahlreichen Bewertungsvarianten die bestehende Systematik der VRV überschreiten. Dies betreffe insbesondere die Bewertung der öffentlichen Straßen und anderen öffentlichen Güter, für die kein Verkehrswert existiere. Daher könnte es bei der praktischen Umsetzung der Empfehlung, in den Vermögensnachweisen die wahre finanzielle Lage darzustellen, zu den unterschiedlichsten Bewertungsansätzen oder Interpretationen kommen, womit keine Vereinheitlichung, sondern eine weitere Zersplitterung der Rechenwerke drohen könnte. Bei der Zielverfolgung sei daher darauf Bedacht zu nehmen, dass die in Aussicht genommenen Maßnahmen einerseits in die Systematik der VRV integriert werden können und andererseits deren Umsetzung mit keinem zu großen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Schließlich müsse eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden.

Eine umfassende Vermögensrechnung (Bilanz) sei im Land Salzburg ohnedies schon seit Jahrzehnten wesentlicher Bestandteil des Rechnungsabschlusses des Landes.

Die Tiroler Landesregierung hielt fest, dass der Nachweis der Beteiligungen im Rechnungsabschluss der derzeit geltenden Rechtslage nach der VRV entspreche und dass bereits seit mehreren Jahren jährlich ein eigener Beteiligungsbericht erstellt werde.

Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung wären für die vom RH empfohlene Bewertung des Landesvermögens nach einheitlichen Grundsätzen im Sinne der Vergleichbarkeit einheitliche Bewertungsregeln der Länder unabdingbar und eine diesbezügliche Entwicklung im Gleichklang mit den anderen Gebietskörperschaften zu überdenken. Weiters habe Tirol eine Bewertung und Abschreibung des abnutzbaren Anlagevermögens im Sinne einer Anlagenbuchhaltung eingeführt, was eine teilweise Bewertung des Landesvermögens nach handelsrechtlichen Gesichtspunkten ermöglichen würde.

Die Vorarlberger Landesregierung verwies darauf, dass sowohl den jährlichen Rechnungsabschlüssen des Landes als auch den Rechenschaftsberichten ein Beteiligungsnachweis über die direkten Beteiligungen des Landes angeschlossen sei. Darüber hinaus werde im Rechenschaftsbericht über weitere Vorkommnisse im Beteiligungsbereich berichtet. Durch die Neukonzeption der „Anlagenbuchhaltung“ in der VBK könnten zukünftig die Vermögenswerte des Landes entsprechend einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise dargestellt werden. Für länderübergreifend vergleichende Ergebnisse seien Abschreibungszeiträume und Bewertungen aufeinander abzustimmen bzw. hierüber ein Konsens herzustellen.



12.4 Der RH anerkannte die bereits bestehenden Bilanzierungsformen und Vermögensrechnungen sowie die zusätzliche Nachweise zu den Rechnungsabschlüssen. Er sah jedoch im Hinblick auf die gebotene Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden nach wie vor Handlungsbedarf bei der Vermögensdarstellung und bei der Erfolgsvermittlung, damit länderübergreifend vergleichbare Ergebnisse erzielt werden können. Um zu solchen vergleichbaren und gesamtstaatlich aussagekräftigen Darstellungsformen zu gelangen, müsste das Landesvermögen nach einheitlichen Grundsätzen bewertet werden.

Gegenüber der Kärntner Landesregierung hob er hervor, dass Abschreibungszeiträume und Bewertungen aufeinander abzustimmen sind.

Gegenüber der Niederösterreichischen und der Salzburger Landesregierung stellte der RH klar, dass mit Blick auf die Aufwand–Nutzen–Relationen in einer von den Ländern gemeinsam konzipierten Vorteilhaftigkeitsanalyse untersucht werden sollte, in welcher Form das bestehende Haushalts– und Rechnungswesen modernisiert werden muss. Eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Landesvermögens in der Art einer Bilanz würde die Übersicht jedenfalls deutlich erhöhen. Bundesländer, wie Kärnten, Tirol und Vorarlberg, konnten bei der Erfassung und Bewertung des Landesvermögens bereits nennenswerte Ergebnisse erzielen.

Gegenüber der Tiroler und der Vorarlberger Landesregierung verwies er auf den eingeschränkten Informationsgehalt, den – auch VRV–konforme – Nachweise der direkten Beteiligungen in den Rechnungsabschlüssen bieten. Diese waren auch nicht Bestandteil der Rechenwerke.

Verschuldung: Berechnungsarten und Darstellung in den Rechenwerken

13.1 Laut der VRV ist im Rechnungsabschluss einerseits ein Nachweis über den Schuldenstand und andererseits ein Nachweis über den Schuldendienst mit bestimmten Angaben (Tilgung, Zinsen, Schuldendienst insgesamt, Schuldendienstsätze und Nettoaufwand) darzustellen. Der Nachweis über den Stand der Schulden ist in Form einer Bestandrechnung zu erbringen, in der der anfängliche Schuldenstand, die im Laufe des Finanzjahres entstandenen Veränderungen und der schließliche Stand anzugeben sind. Der Schuldendienst ist – nach seiner Vermögenswirksamkeit – in Tilgung und Zinsen aufzuteilen.

Weiters ist ein Nachweis über den Stand der gegebenen Darlehen und der noch nicht fälligen Verwaltungsforderungen und –schulden am Beginn des Finanzjahres, über die Veränderungen während des Finanzjahres (Zugänge und Abgänge) und über den Stand am Schluss des Finanzjahres darzustellen.

Den Gegenstand dieses Nachweises bilden jene Forderungen und Verbindlichkeiten, deren Rechtsgültigkeit und Höhe zwar schon feststehen, deren Fälligkeit aber am Schluss des Finanzjahres noch nicht eingetreten ist.

Die wesentlichen Kategorien nicht fälliger Verwaltungsschulden bilden Verpflichtungen aus der Wohnbauförderung und aus Leasingfinanzierungen.

Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds sind in den Rechenwerken der Länder nur auszuweisen, wenn die Gebietskörperschaft dafür eine Haftung oder eine Rückzahlungsverpflichtung übernahm.

Die Darstellung der Schulden soll für die verantwortlichen Entscheidungsträger eine wesentliche Entscheidungshilfe für Finanz- und Wirtschaftsmaßnahmen darstellen. Sie bildet aber auch eine Grundlage für die Darstellung des vorhandenen finanziellen Spielraums der öffentlichen Haushalte in der Zukunft. Damit kommt der vollständigen und transparenten Erfassung besondere Bedeutung zu.



Allein aus dem Bestehen von „tatsächlichen Darlehen“ (Ist-Darstellung) und Darlehensermächtigungen (Soll-Darstellung) in den Schuldennachweisen ergaben sich aber unterschiedliche Bilder der Verschuldung in den Ländern. Auch wurden Gläubiger, Schuldenzweck und Schuldenlaufzeit zum Teil nicht in der von der VRV vorgesehenen Form dargestellt. Weiters ergaben sich durch Finanzschulden aus aufgenommenen Darlehen für Dritte (so genannte „weitergegebene Darlehen“, in der Praxis bisher überwiegend bei der Krankenanstaltenfinanzierung von Bedeutung) sowohl „Brutto“- als auch enger mit dem eigenen Haushalt in Beziehung stehende „Netto“-Verschuldungswerte. Somit eröffneten sich innerhalb der Darstellungen der Finanzschulden sowohl bei Einzelbetrachtungen als auch insbesondere bei Vergleichen einige Interpretationsspielräume, erforderliche Abgrenzungsdefinitionen und nicht zuletzt mögliche Quellen für unterschiedliche Informationsauswertungen durch die Leser.

Die Nachweise über die Finanzschulden zeigen folgendes Bild:

Tabelle 6: Finanzschulden der Länder

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bundesländer	in 1.000 EUR					
Burgenland	209.094	208.359	207.890	207.758	206.800	206.800
Kärnten	405.472	521.439	586.630	680.135	758.436	875.161
Niederösterreich	950.416	1.030.831	1.380.381	1.680.164	2.042.756	2.271.383
Oberösterreich	–	–	–	–	–	–
Salzburg	347.219	339.110	346.110	378.025	401.301	406.753
Steiermark	652.807	367.344	367.344	442.344	442.344	442.344
Tirol	88.187	15.969	57.300	106.300	132.200	176.200
Vorarlberg	81.686	77.408	73.896	73.889	83.888	78.181
Bundesländer ohne Wien	2.734.881	2.560.460	3.019.551	3.568.615	4.067.725	4.456.822

Quelle und Datenstand: Gebarungsstatistik der Statistik Austria, Oktober 2008, Finanzschulden inkl. weitergegebene Darlehen

Niederösterreich als einziges Bundesland inklusive Krankenanstalten

Verschuldung: Berechnungsarten und Darstellung in den Rechenwerken

Umgelegt auf die Bevölkerung der Länder bieten diese Daten folgenden Überblick:

Tabelle 7: Finanzschulden der Länder pro Einwohner („Pro-Kopf-Verschuldung“)

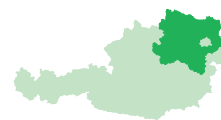
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bundesländer	in EUR					
Burgenland	756	754	749	746	739	737
Kärnten	724	932	1.048	1.214	1.353	1.560
Niederösterreich	614	664	883	1.067	1.288	1.425
Oberösterreich	–	–	–	–	–	–
Salzburg	669	651	660	717	759	768
Steiermark	548	309	307	369	368	367
Tirol	130	23	83	153	189	251
Vorarlberg	230	217	206	204	230	214
Bundesländer ohne Wien	420	392	460	541	614	671

Quelle und Datenstand: Datenbasis Statistik Austria, eigene Berechnungen Oktober 2008

Aus den Nachweisen ist zu ersehen, dass der Schuldenstand aller Bundesländer (ohne Wien) nach einem Rückgang von 2002 auf 2003 jährlich um etwa 400 bis 500 Mill. EUR anstieg und 2007 rd. 4,46 Mrd. EUR erreichte. Die Pro-Kopf-Verschuldung 2007 reichte von null in Oberösterreich bis deutlich über 1.000 EUR in Kärnten und in Niederösterreich, wobei Niederösterreich die gesamte Spitalsfinanzierung einbezog.

Die Rechnungsabschlüsse der Länder enthalten allerdings keine Angaben über die außerbudgetären Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds. Deren Ergebniseinflüsse gehen nur mit jenen Zahlungsströmen in die Rechnungsabschlüsse ein, mit denen sie – z.B. in Form von Transfers – mit den Ländern in Beziehung stehen. Konsolidierte Ergebnis- und Vermögensrechnungen der Länder mit ihren Landesgesellschaften und Landesfonds sind in den Rechnungsabschlüssen nicht enthalten.

Die dem Sektor Staat zuzurechnenden Finanzschulden aus den Rechnungsabschlüssen bilden eine Teilsumme der von der Statistik Austria berechneten Maastricht-Schulden der Landesebene. Diese methodisch in einem komplexen Berechnungsverfahren ermittelten Jahresdaten waren anlässlich der gegenständlichen Überprüfung für den Betrachtungszeitraum zwar für die gesamte Landesebene, jedoch nicht für die einzelnen Länder verfügbar.



Sie unterschieden sich der Höhe nach deutlich von den Summen der Finanzschulden der Länder, weil sie u.a. auch im ESVG definierte Verbindlichkeiten der zum Sektor Staat zählenden Landesgesellschaften und Fonds berücksichtigen:

Tabelle 8: Entwicklung der Maastricht-Schulden der Landesebene und der Finanzschulden der Länder ohne Wien

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
			in Mill. EUR			
Finanzschulden (FSch)	2.735	2.560	3.020	3.569	4.068	4.457
Maastricht-Schulden (MSch)	4.966	4.986	5.649	6.858	7.677	8.242
Differenz in % der Finanzschulden	81,60	94,72	87,07	92,16	88,74	84,94
			in %			
FSch: Veränderung gegenüber dem Vorjahr		- 6,38	17,93	18,18	13,99	9,57
MSch: Veränderung gegenüber dem Vorjahr		0,39	13,30	21,40	11,96	7,36
			in EUR			
Finanzschulden pro Einwohner	420	392	460	541	614	671
Maastricht-Schulden pro Einwohner	763	764	861	1.040	1.159	1.240

Quelle und Datenstand: Datenbasis Statistik Austria, eigene Berechnungen Oktober 2008

Die Verschuldung der Länder ohne Wien und die Maastricht-Schulden der Landesebene erhöhten sich bis 2007 etwa gleichförmig auf rd. 4,46 Mrd. EUR (Finanzschulden) bzw. 8,24 Mrd. EUR. (Maastricht-Schulden). Die Schuldensteigerung seit 2002 betrug rd. 63 % (Finanzschulden) bzw. 66 % (Maastricht-Schulden).

Die durchschnittliche Pro-Kopfverschuldung lag im Jahr 2007 bei 671 EUR (Finanzschulden) bzw. 1.240 EUR (Maastricht-Schulden).

Für eine umfassende Darstellung der Verschuldungssituation sind auch die nicht fälligen Verwaltungsschulden zu berücksichtigen. Dies sind jene Schulden, deren Rechtsgültigkeit und Höhe zwar schon feststeht, deren Fälligkeit aber noch nicht eingetreten ist. Wesentliche Beispiele bilden zugesicherte Annuitäten- und Zinsenzuschüsse sowie Darlehen im Rahmen der Wohnbauförderung, Zahlungsverpflichtungen für Dritte und Leasingschulden.

Verschuldung: Berechnungsarten und Darstellung in den Rechenwerken

Aus den Nachweisen ergibt sich folgende Entwicklung:

Tabelle 9: Nicht fällige Verwaltungsschulden

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in 1.000 EUR					
Burgenland	61.895	55.889	88.650	71.047	80.709	87.729
Kärnten	846.495	1.099.304	1.388.686	1.127.292	1.609.269	1.940.318
Niederösterreich	3.999.146	4.103.119	4.299.847	4.615.109	5.027.869	5.511.011
Oberösterreich	1.093.675	972.909	1.030.018	1.326.450	2.423.155	2.972.111
Salzburg	87.571	81.351	70.823	60.908	52.396	44.065
Steiermark	2.187.664	2.146.778	2.345.154	2.324.204	2.352.038	2.388.638
Tirol	-	-	-	-	-	-
Vorarlberg	44.281	42.766	40.443	36.980	47.538	36.648
Summe	8.320.727	8.502.086	9.263.621	9.561.990	11.592.974	12.980.520

Während in Tirol kein entsprechender Nachweis vorhanden war, ergab sich in Oberösterreich durch eine verbesserte Erfassung dieser Schuldenart ein deutlicher Anstieg ab dem Jahr 2006. In Niederösterreich erfolgte die Erfassung nicht fälliger Verwaltungsschulden vollständig in den Nachweisen zum Rechnungsabschluss. Durch diese unterschiedlichen Vorgangsweisen waren eine eindeutige und zuverlässige Gegenüberstellung dieser Schuldenart mit den nicht fälligen Verwaltungsforderungen und auch ein Vergleich zwischen den Ländern nur eingeschränkt möglich. So zeigte sich etwa, dass aufgrund unterschiedlicher Laufzeiten der Schulden und Forderungen bei einer nominellen Darstellung eine unmittelbare Vergleichbarkeit nicht gegeben war.

Der Betrag von rd. 13,0 Mrd. EUR im Jahr 2007 für alle Länder außer Wien ergibt sich aus den in den Anlagen zu den Rechnungsabschlüssen dargestellten Werten, wobei von 2005 auf 2006 eine Steigerung um mehr als 2 Mrd. EUR, das sind mehr als 20 % innerhalb eines Jahres, stattgefunden hat.

- 13.2** Der RH hielt fest, dass die Bestimmungen der VRV einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Darstellung der Schulden zuließen; sie wurden in den Rechenwerken in unterschiedlicher formaler und inhaltlicher Form wahrgenommen, wodurch ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Ländern auch hinsichtlich der Finanzschulden aus den Rechenwerken nur eingeschränkt möglich ist. Der RH empfahl den Ländern, sich im Sinne der Vergleichbarkeit der Rechenwerke auf eine einheitliche Darstellung der Schulden zu einigen.



Sämtliche Schulden (Finanzschulden, außerbudgetäre Schulden und nicht fällige Verwaltungsschulden) erfuhren eine wesentliche Ausweitung. Es war nach Ansicht des RH davon auszugehen, dass ein weiterer Anstieg der Verschuldung insbesondere mit der Dynamik der letzten Jahre auch massive (Zins)Belastungen sowie auch Einschränkungen in den finanziellen Haushaltsdispositionen bewirken wird. Der RH empfahl daher, diesen Aspekten besonderes Augenmerk zu widmen und vor allem der Schuldenausweitung entgegenzuwirken.

Gleichzeitig hielt der RH fest, dass ein umfassender Vergleich zwischen den Ländern, insbesondere im Hinblick auf deren gesamte finanzielle Lage, nur eingeschränkt möglich war. Wesentliche Gründe dafür waren die fehlende Berücksichtigung der außerbudgetären Schulden und die inhaltlich unterschiedlichen Darstellungen der noch nicht fälligen Verwaltungsschulden in den Rechenwerken der Länder.

Der RH empfahl daher den Ländern, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Schulden für künftige budgetäre Spielräume eine möglichst umfassende und einheitliche Darstellung der Verschuldungssituation und deren Entwicklung sicherzustellen. Nur dadurch ist die erforderliche Transparenz gegeben, um allenfalls Gegensteuerungsmaßnahmen zu setzen.

- 13.3** Die Burgenländische Landesregierung betonte, dass die Schulden des Landes nicht gestiegen seien, sondern im überprüften Zeitraum keinerlei Neuverschuldung eingegangen und der Schuldenstand verringert worden sei.

Die Niederösterreichische Landesregierung hob hervor, dass die VRV einen weiten Gestaltungsspielraum der Schuldendarstellung zulasse und daher ein Vergleich der Schulden zwischen den Ländern nur sehr eingeschränkt möglich sei. Dies treffe insbesondere für Niederösterreich zu, welches als einziges Bundesland seine Krankenanstalten im Budget ausweise. Daher seien nur in Niederösterreich auch die Schulden der Krankenanstalten im Schuldenstand und in der Pro-Kopf-Verschuldung enthalten. Andere Bundesländer hätten daher inklusive Krankenanstalten eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung.

Verschuldung: Berechnungsarten und Darstellung in den Rechenwerken

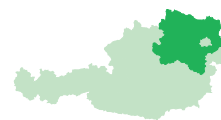
Nach Ansicht der Salzburger Landesregierung wäre eine möglichst umfassende und einheitliche Darstellung der Verschuldenssituation in den öffentlichen Haushalten sicherzustellen und mit relativ einfachen Methoden durch eine Präzisierung der VRV umsetzbar. Die Aufnahme von außerbudgetären Schulden (in ausgegliederten Einheiten), übernommene Zahlungsverpflichtungen für Dritte und Leasingverbindlichkeiten sollten dabei nach einheitlich festgelegten Vorgaben und Standards erfolgen, um die wahre Finanz- und Vermögenslage hinsichtlich der Verschuldung der öffentlichen Haushalte einheitlich darstellen zu können. Ziel dieser Maßnahmen müsse es sein, dass eine Belastung der künftigen Haushaltsjahre in den Rechenwerken ersichtlich ist. Dazu bedürfe es entsprechender Festlegungen in der VRV – für Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Tiroler Landesregierung teilte mit, dass die vom RH empfohlene Darstellung der Verschuldenssituation und ihre Entwicklung Bestandteil der mittelfristigen Finanzplanung sei, die regelmäßig fortgeschrieben werde und auch einen ausreichenden Detaillierungsgrad enthielte. Die nicht fälligen Verwaltungsschulden würden ab dem Rechnungsabschluss 2008 dargestellt.

Die Vorarlberger Landesregierung bekräftigte, dass sich die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Vorarlberg im Betrachtungszeitraum (2002 bis 2007) auf rund ein Drittel des angeführten Durchschnittswerts reduziert hätte. Zu der vom RH empfohlenen Vereinheitlichung und Ergänzung der Schuldendarstellung wäre eine Länderexpertenkonferenz zwecks gemeinsamer Abstimmung einzurichten.

- 13.4** Der RH erwiderte der Burgenländischen Landesregierung, dass sich nur die in den Rechnungsabschlüssen des Landes ausgewiesenen Finanzschulden verringert hatten, diese jedoch keine umfassende Darstellung der Verschuldenssituation des Landes und deren Entwicklung enthielten. Die fehlende Berücksichtigung und die unterschiedliche Darstellung der außerbudgetären Verschuldung in den Rechenwerken der Länder schränkten den Vergleich der finanziellen Lage ein.

Die Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung bestärkte den RH in seiner mehrfach dargelegten Feststellung, dass wegen der fehlenden Berücksichtigung von außerbudgetären Schulden und der unterschiedlichen Darstellung noch nicht fälliger Verwaltungsschulden ein Vergleich der finanziellen Lage der Länder und ihrer Verschuldenssituation nur sehr eingeschränkt möglich ist.



Wegen der Verschlechterung der Budget- und Wirtschaftslage und der gebotenen Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden sah der RH – wie bereits bei der Vermögensdarstellung und bei der Erfolgsvermittlung – Handlungsbedarf, um eine umfassende und einheitliche Darstellung der Verschuldenssituation sicherstellen zu können. Er begrüßte daher die Anregung der Vorarlberger Landesregierung, eine Länderexpertenkonferenz zwecks gemeinsamer Abstimmung einzurichten.

Der RH begrüßte das Interesse der Salzburger Landesregierung, an einer umfassenden und einheitlichen Darstellung der Verschuldungssituation und die auch von der Vorarlberger Landesregierung zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft an einer grundlegenden Modernisierung des Rechnungswesens mitzuwirken, weil für ein solches Projekt eine gemeinsame politische Willensbildung und auf allen Ebenen ein klarer Auftrag erforderlich sind. Die Stellungnahme der Tiroler Landesregierung nahm der RH zur Kenntnis.

Sonstige Feststellungen zu den Rechnungsabschlüssen

Mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung

- 14.1** Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet alle Teilnehmer an der Währungsunion – also auch Österreich – zur jährlichen Erstellung eines Stabilitätsprogramms. Dieses muss sich neben dem laufenden Jahr und dem Vorjahr mindestens auf die drei folgenden Jahre beziehen. Die Stabilitätsprogramme sollen dazu beitragen, das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite bereits in einem frühen Stadium zu verhindern und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu fördern.

In den Österreichischen Stabilitätspakten war erstmals ab dem Jahr 2001 im Art. 7 Abs. 1 vorgesehen, dass Bund, Länder und Gemeinden eine mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sicherzustellen haben. Eine Aussage über Form und Inhalt wurde an dieser Stelle nicht getroffen.

Mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung

Es gab aber in den Ländern bereits seit längerer Zeit selbst entwickelte mittelfristige Planungen. Sie beinhalteten eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der nächsten Jahre. Der Detaillierungsgrad reichte dabei von einer Kurzdarstellung der geplanten Maastricht-Ergebnisse (z.B. Niederösterreich) bis zu umfangreicheren Untergliederungen in Einnahmen- und Ausgabenkategorien (z.B. Vorarlberg). Der Prognosezeitraum orientierte sich teilweise an der laufenden Legislatur- oder Finanzausgleichs-Periode (z.B. Burgenland) und ging nicht darüber hinaus; teilweise wurde die Planung jährlich fortgeschrieben (z.B. Salzburg).

Die Erstellung erfolgte durch die Finanzabteilung des jeweiligen Landes anhand einer Prognose auf Basis des letzten Voranschlages oder Rechnungsabschlusses. In der Mehrzahl der Länder, nämlich Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg, ergab diese Vorgangsweise negative Haushaltsergebnisse bzw. Maastricht-Ergebnisse, die unter den im Stabilitätspakt vereinbarten Maastricht-Ergebnissen lagen. Die Finanzabteilungen wiesen diesfalls darauf hin, dass zum Ausgleich dieser zu erwartenden Finanzlücke noch Maßnahmen zu ergreifen seien. In den übrigen Ländern wurde die Prognose so gestaltet, dass sich ausgeglichene Haushaltsergebnisse bzw. genau die im Stabilitätspakt vereinbarten Maastricht-Ergebnisse ergaben.

Art. 7 Abs. 3 der Österreichischen Stabilitätspakte 2001, 2005 und 2008 verpflichtete den Bund und die Länder u.a., ihre aktuellen Planungen für die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung jährlich dem österreichischen Koordinationskomitee¹⁾ zu berichten. Dieser Bericht war im Stabilitätspakt nicht näher definiert. Das österreichische Koordinationskomitee (BMF) stellte jährlich Wirtschaftsdaten zur Verfügung und gab als Rahmen für die Meldung eine Kurzfassung des Rechnungsquerschnitts mit dem Maastricht-Ergebnis vor. Die Form der Sensitivitätsanalyse – die ab dem Stabilitätspakt 2005 vorgesehen war – blieb frei. Die Meldepflicht wurde von allen Ländern erfüllt; die Meldungen waren der Vorgabe entsprechend deutlich kürzer als die detaillierten Planungen der Länder.

¹⁾ im BMF zur Beratung von Angelegenheiten der Haushaltskoordinierung eingerichtet; besteht aus Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden (siehe Art. 6 Österreichischer Stabilitätspakt 2008)



- 14.2 Der RH empfahl, mittelfristige Planungen in Form von möglichst realistischen Prognosen der finanziellen Lage eines Landes zu erstellen. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, die künftigen Einnahmen und Ausgaben nicht an ein gewünschtes Ergebnis (insbesondere das im Stabilitätspakt vereinbarte Maastricht-Ergebnis) anzupassen, sondern die künftigen Einnahmen und Ausgaben unabhängig voneinander zu berechnen, auch wenn dies schlechtere Ergebnisse als erwünscht ergeben sollte.

Weiters empfahl er, künftig mittelfristige Planungen in ausreichendem Detaillierungsgrad zu erstellen. Sie hätten zumindest eine Prognose der wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenkategorien sowie der Maastricht-Ergebnisse zu beinhalten. Die Planungen sollten auch regelmäßig fortgeschrieben werden und nicht mit der aktuellen Finanzausgleichs- oder Legislaturperiode enden, um eine durchgehende Planung zu gewährleisten.

An das österreichische Koordinationskomitee sollten zu erwartende Finanzlücken in jedem Fall gemeldet werden, um die Entwicklung des gesamtstaatlichen Maastricht-Ergebnisses besser abschätzen zu können. Ab dem 1. Jänner 2009 verpflichtet Art. 13 Abs. 2 B-VG die Gebietskörperschaften zur Koordinierung ihrer Haushaltsführung. Nur auf diese Weise lässt sich die Einhaltung nachhaltig koordinierter Haushalte sicherstellen. Verbesserte Datengrundlagen über die konsolidierte Entwicklung aller Gebietskörperschaften sind sowohl für die gesamtstaatliche Planung als auch aufgrund der Meldepflichten an die EU unbedingt erforderlich.

- 14.3 *Die Burgenländische Landesregierung verwies auf die in der Landesverfassung bereits vorgesehene fünfjährige – über die jeweilige Legislaturperiode geltende – Budgetplanung in Form eines Finanzplans. Auf der Grundlage der vergangenen Rechnungsabschlüsse und prognostizierten Erlöse und Ausgaben werde eine detaillierte Fortschreibung der Einnahmen und Ausgaben vorgenommen. Die Feststellung, in einigen Ländern wären die Prognosen so gestaltet worden, dass ausgeglichene Haushaltsergebnisse bzw. genau die im Stabilitätspakt vereinbarten Maastricht-Ergebnisse erzielt werden, sei für das Burgenland daher nicht zutreffend.*

Mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung

Die Kärntner Landesregierung betonte, dass die Verpflichtung zur Erstellung eines Budgetprogramms für die jeweilige Gesetzgebungsperiode sowie die Erstellung eines jährlichen Budgetberichts bereits seit 1996 in der Kärntner Landesverfassung bestehe (Art. 61 K-LVG). Dieses Budgetprogramm sowie die in der Folge jährlich vorzunehmenden Änderungen und Ergänzungen wären die Basis für die Budgetvorgaben des jeweils kommenden Jahres. Das Programm gebe auch einen Überblick über die Entwicklung der außerbudgetären Finanzierungen des Landes.

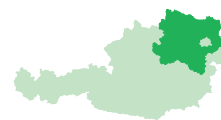
Die Niederösterreichische Landesregierung hob hervor, das NÖ Budgetprogramm 2009 – 2013 unterscheide sich von einer reinen Prognoserechnung dadurch, dass es auf detaillierten Einnahmen und Ausgabenprognosen basiere, vom Landtag beschlossen worden sei und Ziele vorgebe, für deren Erreichung Maßnahmen gesetzt werden müssten.

Die Oberösterreichische Landesregierung hielt fest, dass beim Land Oberösterreich durch eine rollierende Mehrjahresplanung bzw. durch weitreichende Deckungsmöglichkeiten verbunden mit der Bildung von Haushaltsrücklagen bereits Instrumente zur Anwendung gelangen würden, die jenen der ersten Etappe der Haushaltsreform des Bundes ähnlich wären.

- 14.4** Der RH erwiderte der Burgenländischen Landesregierung, dass der ihm vorgelegte Finanzplan für das Burgenland 2006 – 2010 vom November 2007 in seinen Prognosedaten für alle Vorschauperioden ausgeglichene Haushaltsergebnisse auswies, wobei „... es sich vor allem um extrapolierte Werte in Zusammenhang mit gewissen Zielerfüllungskomponenten handelt ...“.

Zukünftige Einnahmen und Ausgaben sollten aber nicht nach vorgesehenen (Maastricht-) Ergebnissen fortgeschrieben, sondern unabhängig voneinander möglichst realistisch prognostiziert werden, auch wenn dies schlechtere Ergebnisse bedeuten sollte.

Zum Budgetprogramm des Landes Kärnten bemerkte er, dass der Planungshorizont gegen Ende einer Legislaturperiode immer kürzer wird, was bei einer rollierenden Planung nicht der Fall wäre. Für die strukturelle – nachhaltige – Haushaltsentwicklung sollten jedoch wichtige Ergebnisgrößen aus allen Rechnungsabschlüssen zu ersehen und zu bewerten sein.



Der Niederösterreichischen Landesregierung teilte der RH mit, dass vor der Erstellung des Budgetprogramms eine Prognoserechnung erarbeitet werden sollte, die aufzeigt, wie sich der Landeshaushalt entwickelt, wenn keine neuen Maßnahmen gesetzt werden. Eine solche Entscheidungsgrundlage sollte dem Landtag vor dem Beschluss des Budgetprogramms zur Verfügung gestellt werden.

Besondere Herausforderungen bezüglich der vertikalen Mittelverfolgung

15.1 Die vielfachen finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften werden im Wesentlichen durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt, das die Aufteilung der Abgaben und Erträge auf die einzelnen Gebietskörperschaften bestimmt.

Die Rechnungsabschlüsse der Länder bieten als Übersicht dazu einen Nachweis über Finanzausweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an und von Gebietskörperschaften.

Der RH stellt in der nachfolgenden Tabelle einen Ausschnitt dieses Nachweises dar, der die Höhe der jeweiligen Transferzahlungen zwischen den Ländern und den Gemeinden im Jahr 2007 gegenüberstellt:

Tabelle 10: Höhe der Transferzahlungen zwischen Ländern und Gemeinden

2007	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg
	in Mill. EUR							
Gemeinden und Gemeindeverbände an Länder	32,43	166,48	198,65	355,29	105,21	72,59	89,92	30,25
Länder an Gemeinden und Gemeindeverbände	42,37	105,76	286,92	343,63	99,05	514,14	161,47	130,24
Saldo	- 9,94	60,72	- 88,27	11,66	6,16	- 441,55	- 71,55	- 99,99

Der Saldo der Finanzausweisungen, Zuschüsse oder Beiträge zwischen dem Land und seinen Gemeinden schwankt im Vergleich zwischen den Ländern stark. Besonders hoch ist der negative Saldo in der Steiermark.

Dies liegt vor allem an der unterschiedlichen Organisation der Sozialhilfe. In der Steiermark müssen die Sozialhilfverbände einen größeren Teil der Sozialhilfe vorläufig selbst tragen und bekommen diesen im Nachhinein zu 60 % vom Land ersetzt (insbesondere Maßnahmen der allgemeinen Sozialhilfe und Behindertenhilfe sowie Jugendwohlfahrt, in Summe 256 Mill. EUR im Jahr 2007).

Besondere Herausforderungen bezüglich der vertikalen Mittelverfolgung

In anderen Ländern (z.B. Oberösterreich) sind diese Kosten zu einem wesentlich höheren Teil als direkte Landesausgaben im Rechnungsabschluss enthalten und scheinen daher in diesem Umfang nicht im Nachweis über Finanzausweisungen, Zuschüsse oder Beiträge auf. Aus den dargestellten höheren Transfers an die Sozialhilfeverbände lassen sich deshalb höhere Kosten für die Sozialhilfe in der Steiermark nicht ableiten.

Zudem gab es auch andere organisatorische Unterschiede, z.B. beim Gemeindeanteil an der Betriebsabgangsdeckung der Krankenanstalten. Dieser wurde entweder von den Gemeinden direkt an den Landesgesundheitsfonds bezahlt und schien damit nicht im Landeshaushalt auf oder er wurde wie in Oberösterreich und Kärnten über den Landeshaushalt abgewickelt.

Darüber hinaus unterschieden sich die Nachweise über Finanzausweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an und von Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Verbuchung der Landesumlage. So waren diese bedeutenden Beträge im Nachweis bspw. in Vorarlberg enthalten, nicht aber in Oberösterreich.

Auch Zahlungsströme zwischen dem jeweiligen Land und dem Bund waren im Nachweis über Finanzausweisungen, Zuschüsse und Beiträge an und von Gebietskörperschaften enthalten; bspw. im Bereich der Wohnbauförderung die Zahlungen des Bundes nach dem Zweckzuschussgesetz 2001 (ZZG). Diese Zahlungen werden von den Ländern teilweise als laufende Transfers (Post 8501) und teilweise als Kapitaltransfers (Post 8551) verbucht. Nachdem die Zahlungen unter diesem Titel beträchtliche Höhen erreichen (in den acht Ländern ohne Wien im Jahr 2007 zwischen 51,2 Mill. EUR und 299,8 Mill. EUR, beeinflusst die Wahl verschiedener Posten die Auswertung der Rechnungsabschlüsse deutlich.

Ersichtlich ist dies vor allem in den Rechnungsquerschnitten. Betroffen sind insbesondere die Werte für die Einnahmen der laufenden Gebarung, die Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen sowie deren jeweiliges Verhältnis zu den Gesamteinnahmen/-ausgaben („Einnahmen/Ausgaben der laufenden Gebarung und der Vermögensgebarung“). Die folgende Tabelle zeigt beispielhaft die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Verbuchung auf die Einnahmen aus Kapitaltransfers in Prozent der laufenden Ausgaben auf:

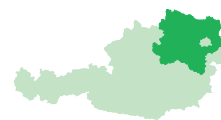


Tabelle 11: Einnahmen aus Kapitaltransfers in Prozent der laufenden Ausgaben

	Burgen- land	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salz- burg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg
WBF-Beiträge nach dem ZZG als Kapital-Transfer-einnahmen verbucht	ja	ja	ja	nein	nein	ja	nein	nein
Einnahmen aus Kapitaltransfers in % der laufenden Ausgaben (Durchschnitte 2002 bis 2006)	8,42	8,76	7,98	0,70	0,61	7,76	1,52	0,51

Obwohl in allen Ländern die Bundeszahlung sachlich dieselbe ist, zeigt sich in der Auswertung der Rechnungsquerschnitte ein deutlich abweichendes Bild, weil die Verbuchung dieses Transfers von den Ländern uneinheitlich gehandhabt wird.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass der Nachweis über Finanzzuweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an und von Gebietskörperschaften nicht ausreicht, um die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesamthaft beurteilen zu können. Dazu wäre pro Aufgabengebiet (wie Sozialhilfe oder Krankenanstaltenwesen) eine übersichtliche Darstellung über alle Gebietskörperschaften erforderlich.

Er empfahl den Ländern, gemeinsam mit dem Bund und den Gemeinden Übersichten zu erstellen, um beurteilen zu können, welche Mittel bei einer gesamthaften Betrachtung in bestimmte Aufgabengebiete fließen.

Der RH empfahl den Ländern weiters, eine einheitliche Verbuchung von Zahlungsströmen sicherzustellen, um aussagekräftige Auswertungsergebnisse zu ermöglichen.

- 15.3** *Laut Niederösterreichischer Landesregierung gingen die Finanzverflechtungen zwischen Land und Gemeinden über die Transferzahlungen im engeren Sinn bei weitem hinaus. Es sei schon in mehreren Studien versucht worden, die Unterschiede in den einzelnen Bundesländern zu ermitteln, jedoch ohne wirklich einheitliches Ergebnis. Vermutlich wären die Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern aufgrund ihrer örtlichen Struktur zu unterschiedlich, um einen Vergleich herstellen zu können.*

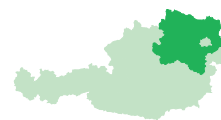
Besondere Herausforderungen bezüglich der vertikalen Mittelverfolgung

Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung würden die zum Teil sehr unterschiedlichen (Finanz-)Strukturen in den Ländern die vom RH empfohlene gesamthafte Darstellung einzelner Aufgabengebiete über alle Gebietskörperschaften erschweren, um beurteilen zu können, welche Mittel in bestimmte Aufgabengebiete fließen. Diesbezügliche Versuche bei den Vorbereitungen zu FAG-Verhandlungen seien mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden und ohne zusätzliche Erläuterungen kaum vergleichbar gewesen. Es bedürfe hierfür eines gemeinsamen Vorgehens aller Gebietskörperschaften.

Die Vorarlberger Landesregierung verwies auf den erweiterten „Nachweis über die veranschlagten Transfers von und an Träger(n) des öffentlichen Rechts“ ab dem Rechnungsjahr 2008, der eine vertiefte und aussagefähigere Darstellung der Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften erbringen werde. Unterschiedliche Regelungen in den Ländern würden allerdings eine vergleichbare Darstellung der Transferbeziehungen erschweren. In Vorarlberg sei eine konsolidierte Darstellung der Transferbeziehungen zwischen dem Land und den selbständigen Landesfonds im EDV-System (VBK) möglich, laut VRV jedoch nicht vorgeschrieben. Weiters verwies das Land auf die Umwandlung des Zweckzuschusses zur Wohnbauförderung in einen Ertragsanteil durch das Finanzausgleichsgesetz 2008 ab 2009.

- 15.4 Nach Ansicht des RH zeigen insbesondere die Mitteilungen der Niederösterreichischen und der Tiroler Landesregierung, dass es derzeit nicht möglich ist, die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesamthaft und nach einzelnen Aufgabengebieten zu beurteilen. Für die Vergleichbarkeit und die Transparenz des öffentlichen Mitteleinsatzes bedarf es daher eines gemeinsamen Vorgehens aller Gebietskörperschaften.

In Bezug auf die Mitteilung der Vorarlberger Landesregierung, dass ab 2009 infolge der Umwandlung der Zweckzuschüsse zur Wohnbauförderung in Ertragsanteile durch das Finanzausgleichsgesetz 2008 eine unterschiedliche Verbuchung dieser Zuschüsse nicht mehr möglich sein werde, bekräftigte der RH, dass gesamtstaatlich übersichtliche, aufgabenbezogene Darstellungen der Finanzverflechtungen der Gebietskörperschaften erforderlich sind. Mit einer gesamthaften Betrachtung, welche Mittel in bestimmte Aufgabengebiete fließen, werden Zahlungsströme transparent und ihre Transaktionskosten nachvollziehbar.



Weiters kann damit die Steuerungs- und Budgethoheit durch verbesserte ökonomische Grundlagen unterstützt werden, indem Datengrundlagen einheitlich erfasst und vervollständigt werden. Die Anwendung einheitlicher Methoden und die Schaffung einheitlicher Datengrundlagen sind überdies wesentliche Voraussetzungen für ein aussagekräftiges Rechnungswesen und eine gesamtstaatlich wirkungsorientierte Haushaltsführung.

Gesamthafte Betrachtungen

Anforderungen an ein künftiges zeitgemäßes Rechnungswesen aus Sicht der Haushaltskontrolle

16.1 Wie im Bericht verdeutlicht, lassen die überwiegend kameral geführten Haushalte der Länder tatsächliche Kosten und finanzielle Folgewirkungen politischer Entscheidungen häufig nicht deutlich erkennen. In den Rechenwerken enthaltene fiskalisch motivierte Einmalmaßnahmen erschweren die Verfolgung und Bewertung der strukturellen Haushaltsentwicklung. Auch sind die Beziehungen zwischen erbrachten Leistungen und dem dafür jeweils erforderlichen Ressourcenverbrauch nur unzureichend ersichtlich. Durch die Einjährigkeit der Darstellung wesentlicher Zahlengrundlagen werden zudem mittelfristige Trends nur schwer ersichtlich.

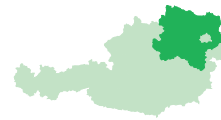
Nachstehend werden die aus Sicht des RH wesentlichen Anforderungen an ein zeitgemäßes Rechnungswesen zusammengefasst:

- Wiedergabe der wahren finanziellen Lage und der Entwicklung der Haushalte durch:
 - sachgerechte Bewertung von Vermögensbeständen und Fortschreibung der Wertentwicklung,
 - Abbildung der laufenden Haushaltserfolge unter Einbeziehung von nicht zahlungswirksamen Aufwendungen und Erträgen sowie
 - Ergebnisdarstellung auch unter Einbeziehung ausgegliederter Einheiten

Anforderungen an ein künftiges zeitgemäßes Rechnungswesen aus Sicht der Haushaltskontrolle

- Aussagefähigkeit und Transparenz erzielen durch:
 - Vergleichbarkeit von Datengrundlagen, Einheitlichkeit von Begriffen, Abgrenzungskriterien, Kontierung und Verbuchungspraxis,
 - aufgabenbezogene Konsolidierbarkeit der Gebietskörperschaften und
 - übersichtliche Darstellung von ökonomischen Sondereffekten in Abgrenzung zur laufenden Haushaltsführung
- Vollständigkeit erreichen durch:
 - Darstellung von Belastungen bzw. Verbindlichkeiten zukünftiger Rechnungsjahre sowie von Leasingfinanzierungen, Sonderfinanzierungsformen und Wohnbauförderung und
 - Überblick über ausgegliederte Einheiten (Nicht-Marktteilnehmer mit öffentlichen Aufgaben) bezüglich Ergebnis- und Vermögensrechnung und Verbindlichkeiten
- Steuerungs- und Budgethoheit des Landtages unterstützen durch:
 - einen aussagefähigen Überblick über den ökonomischen Gesamtverantwortungsbereich,
 - Möglichkeiten der Gesamtsteuerung durch Übersicht über die Entwicklung vergangener Jahre
 - und einer darauf beruhenden Prognoserechnung (mehrjährige Abbildungen wesentlicher Eckdaten, mittelfristiger Finanzplan, „Budgetkontinuität“)

16.2 Der RH empfahl zusammenfassend, die formellen Grundlagen für die Rechnungslegung der Länder mittelfristig zu vereinheitlichen, die Praxis der Buchführungen abzustimmen und in den Rechnungsabschlüssen die Ergebnisermittlung sowie die zugehörigen Nachweise methodisch und formal auf der Landesebene weitgehend anzugleichen. Ebenso sollten die mittelfristigen Planungen hinsichtlich der Methoden, der Datentiefe und der Vorschauzeiträume vereinheitlicht werden.



Ob dabei das bestehende kamerale Haushalts- und Rechnungswesen entweder in den Grundelementen und methodisch durchgängig modernisiert wird oder mit Blick auf die Aufwand-Nutzen-Relationen das Rechnungswesen der Länder in einem gemeinsamen Umsetzungsprojekt mittelfristig auf ein System einer doppelten Buchhaltung (vgl. z.B. IPSAS) übergeleitet wird, sollte dabei in einer von den Ländern gemeinsam konzipierten Vorteilhaftigkeitsanalyse untersucht werden.

Bei einem solchen Reformvorhaben wäre es zweckmäßig, ein in den methodischen Grundelementen auch für die Städte und Gemeinden anwendbares Regelwerk zu entwickeln, wie dies in vergleichbarer Weise auch bei der VRV gegeben ist. Für eine aufgabenbezogene Konsolidierbarkeit der Gebietskörperschaften wäre auch eine Abstimmung mit dem Bund erforderlich.

- 16.3** *Die Kärntner Landesregierung stehe insgesamt einer einvernehmlichen Weiterentwicklung der Regeln des öffentlichen Rechnungswesens im Hinblick auf die internationalen Entwicklungen und die Überlegungen des Bundes zur Reform des Bundeshaushaltsrechts zur Erhöhung der Transparenz und Vergleichbarkeit der Rechenwerke grundsätzlich positiv gegenüber. Sie werde mit Interesse entgegensehen, wie sich die Reformen des Bundes in der Praxis bewähren. Die Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens auf ein ziel- und wirkungsorientiertes Modell werde ausführliche Schulungen und ein Umdenken auf fachlicher und auf politischer Ebene erfordern.*

Nach Ansicht der Niederösterreichischen Landesregierung würde die Vereinheitlichung der Rechnungslegung, der Ergebnisermittlung und der Nachweise eine wesentliche Kompetenz der Länder beseitigen und von den Ländern daher einhellig abgelehnt. Niederösterreich sei zwar für eine Koordinierung mit den anderen Bundesländern. Die Untersuchung der Vorteile des kameralistischen und doppischen Buchungssystems könne durchaus koordiniert erfolgen. Eine Entscheidung über seine Form des Rechnungswesens müsse aber jedes Bundesland selbst treffen.

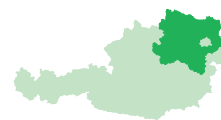
Die Oberösterreichische Landesregierung stimmte dem RH zu, dass die Modernisierung des Rechnungswesens der Länder durch eine gemeinsam konzipierte Vorteilhaftigkeitsanalyse untersucht werden sollte. Als koordinierende Stelle würde sich das VR-Komitee anbieten.

Anforderungen an ein künftiges zeitgemäßes Rechnungswesen aus Sicht der Haushaltskontrolle

Die Salzburger Landesregierung wies darauf hin, dass Gebietskörperschaften andere Aufgaben hätten als der Privatsektor. Diese wären in der Regel verlustträchtig, jedoch für die Sicherung der Versorgung unerlässlich. Andererseits wären die Steuereinnahmen öffentlicher Haushalte wesentlich stabiler als erwartete Erträge im privaten Sektor. Zusammenfassend wären die existierenden Regelungen für das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden (in Form der VRV) zwar teilweise verbesserungswürdig, jedoch eine bewährte Grundlage, um feststellen zu können, für welche Aufgaben welche Gebietskörperschaft wie viele finanzielle Mittel einsetzt und wie hoch der erforderliche Liquiditäts- und Fremdfinanzierungsbedarf ist. Diese Aussagekraft sollte nicht gefährdet, sondern um sinnvolle Informationswerte ergänzt werden.

Die Steiermärkische Landesregierung pflichtete dem RH bei, dass sich die Länder auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung im Sinne einer vollständigen Vermögens- und Erfolgsrechnung verständigen und sich diesbezüglich sowohl untereinander als auch mit dem Bund abstimmen sollten, und es zweckmäßig wäre, ein in den methodischen Grundelementen auch für die Städte und Gemeinden anwendbares Regelwerk zu entwickeln. Ein länderweit übergreifender Diskussionsprozess sei durch Behandlung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Rahmen der Landesfinanzreferentenkonferenz bereits im Herbst 2008 eingeleitet worden.

Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung empfehle der RH in seiner Kernaussage den Ländern die Überleitung ihrer vorwiegend kameral gehaltenen Haushalte in ein System der doppelten Buchhaltung und gehe damit konform mit den Wünschen des Bundes hinsichtlich der Übernahme seiner Haushaltsreform durch die Länder. Zur Modernisierung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens, insbesondere zur Umstellung auf ein System der doppelten Buchhaltung, bestünden in den Bundesländern unterschiedliche Ansätze und die Sorge von Überregulierungen und von Einschränkungen der Haushaltsregelungskompetenz der Länder. Ausgehend von den internationalen Entwicklungen werde es als sachgerecht betrachtet, vorerst die Entwicklung beim Bund abzuwarten. In einzelnen Ländern bestehende Initiativen müssten dadurch nicht verhindert werden. Mit der Einführung des Rechnungssystems SAP R3, der Kosten- und Leistungsrechnung, der mittelfristigen Finanzplanung, dem jährlichen Beteiligungsbericht und der Anlagenbuchhaltung habe das Land Tirol bereits vor einigen Jahren entsprechende Schritte in Richtung Modernisierung gesetzt.



Der Empfehlung des RH, mit Blick auf die Aufwand–Nutzen–Relation in einer von den Ländern gemeinsam konzipierten Vorteilhaftigkeitsanalyse zu untersuchen, könne die Tiroler Landesregierung näher treten, wenn dazu ein Konsens zwischen allen Ländern herbeigeführt werden kann.

Laut Vorarlberger Landesregierung könnten die Empfehlungen des RH zur Vereinheitlichung der formellen Grundlagen für das Rechnungswesen, der Abstimmung der Praxis der Buchführung, einer vergleichbaren Ergebnisermittlung samt dazugehörigen Nachweisen, von mittelfristigen Planungen, sowie der Erarbeitung einer Vorteilhaftigkeitsanalyse hinsichtlich eines kameralen bzw. doppischen Haushaltswesens nur nach einer sorgfältig vorbereiteten politischen Willensbildung (auf allen Ebenen) umgesetzt werden. Dies erfordere umfassende Abstimmungen auf Expertenebene und Vorgaben des VR-Komitees, damit die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für dieses große Reformvorhaben bei Ländern und Gemeinden gegeben sind. Die Erfahrungen auf Bundeseite hinsichtlich der Haushaltsrechtsreform seien bei Änderungen der Form des Rechnungswesens von Ländern und Gemeinden jedenfalls zu berücksichtigen.

- 16.4** Der RH begrüßte die Bereitschaft bzw. die Initiativen der Kärntner, der Oberösterreichischen, der Steiermärkischen und der Tiroler Landesregierung, im Interesse der Steuerungs- und Budgethoheit an einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems bzw. des öffentlichen Rechnungswesens mitzuwirken. Er unterstrich, dass für ein solches Projekt zur grundlegenden Modernisierung des Rechnungswesens auf allen Ebenen eine gemeinsame politische Willensbildung und ein klarer Auftrag erforderlich sind.

Gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung bekräftigte der RH, dass die Gebietskörperschaften ihre Haushaltsführung im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Ziele eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte zu koordinieren haben. Dies erfordert als wesentliche Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage die Vergleichbarkeit der Gebarung bzw. der wahren finanziellen Lage. Ohne eine Harmonisierung des Rechnungswesens und der Finanzberichterstattung sind die ökonomischen Entscheidungsgrundlagen unzureichend. Eine grundlegende Reform bzw. Modernisierung der Rechnungslegungsvorschriften (VRV) ist daher notwendig, um den zeitgemäßen Anforderungen zu entsprechen und die Steuerungs- und Budgethoheit auch im europäischen Kontext zu unterstützen. Auch die VRV steht im Dienste dieser in der Finanzverfassung angelegten weitgehenden Vergleichbarkeit.

Anforderungen an ein künftiges zeitgemäßes Rechnungswesen aus Sicht der Haushaltskontrolle

Der RH betonte gegenüber der Salzburger und der Tiroler Landesregierung, dass aus gesamtstaatlich vergleichbaren Erfolgs-, Vermögens- und Schuldensdarstellungen und insbesondere aus mehrjährigen Entwicklungsvergleichen wertvolle zusätzliche Informationen für die Unterstützung der Steuerungs- und Budgethoheit zu gewinnen wären.

Der RH stimmte der Vorarlberger Landesregierung zu, dass für die Weiterentwicklung des Haushaltswesens der Länder eine politische Willensbildung (auf allen Ebenen) erforderlich ist. In einer solchen Haushaltsreform sind jedenfalls alle Gebietskörperschaften einzubeziehen.

Der RH stellte klar, dass in einer von den Ländern gemeinsam konzipierten Vorteilhaftigkeitsanalyse und Kosten-Nutzen-Analyse untersucht werden sollte, in welcher Form das bestehende Haushalts- und Rechnungswesen im Interesse der Steuerungs- und Budgethoheit modernisiert werden muss.

In Bezug auf die Vorteilhaftigkeitsanalyse ergänzte der RH, dass es für eine im Sinn der Art. 13 Abs. 2 B-VG mit dem Bund harmonisierte Haushaltsführung der Länder erforderlich ist, die Analysen und Reformschritte der Länder mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes in Einklang zu bringen, welche ab 2013 ein doppisches Rechnungswesen (in Anlehnung an IPSAS) vorsieht.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

17 Zusammenfassend empfahl der RH den Bundesländern:

(1) Die Länder sollten sich auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung ihres Rechnungswesens im Sinne einer vollständigen Vermögens- und Erfolgsrechnung verständigen und sich diesbezüglich sowohl untereinander als auch mit dem Bund abstimmen. Dies auch deshalb, um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates zu erhalten. (TZ 10)

(2) Beim Maastricht-Ergebnis sollten neue Gestaltungsmaßnahmen vermieden werden, damit eine transparente und vergleichbare Darstellung sichergestellt ist. (TZ 5)

(3) Im Interesse einer nachhaltigen Wirtschaftsführung sollten tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität entwickelt werden. (TZ 6)



(4) Der Jahreserfolg sollte in den Rechnungsabschlüssen in einem Übersichtsblatt offen ausgewiesen und darin auch die Methode des Haushaltsausgleichs sowie Einmaleffekte gesondert dargestellt werden. (TZ 11)

(5) Hinsichtlich der Darstellung des Landesvermögens wären – im Sinne einer übersichtlichen und transparenten Rechnungslegung – die Beteiligungsnachweise des Landes in der Weise zu gestalten, dass daraus alle wesentlichen Beteiligungen des Landes zu ersehen sind. Die Bewertung des Landesvermögens sollte nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden. Eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Landesvermögens und der Landesschulden in der Art einer Bilanz würde die Übersicht über diesen Bereich deutlich erhöhen. (TZ 12)

(6) Die Länder sollten eine möglichst umfassende und einheitliche Darstellung der Verschuldungssituation und deren Entwicklung sicherstellen. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung von außerbudgetären Schulden sowie eine einheitliche Darstellung der noch nicht fälligen Verwaltungsschulden. (TZ 13)

(7) Mittelfristige Planungen sollten in Form von möglichst realistischen Prognosen der finanziellen Lage eines Landes erstellt werden. Diese sollten einen ausreichenden Detaillierungsgrad aufweisen, regelmäßig fortgeschrieben werden und nicht mit der aktuellen Finanzausgleichs- oder Legislaturperiode enden, um eine durchgehende Planung zu gewährleisten. (TZ 14)

(8) Um die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesamthaft beurteilen zu können, wäre pro Aufgabengebiet (wie Sozialhilfe oder Krankenanstaltenwesen) eine übersichtliche Darstellung über alle Gebietskörperschaften erforderlich. Die Länder sollten gemeinsam mit dem Bund und den Gemeinden Übersichten erstellen, um beurteilen zu können, welche Mittel bei einer gesamthaften Betrachtung in bestimmte Aufgabengebiete fließen. (TZ 15)

Landeskrinikum St. Pölten–Lilienfeld; Follow–up–Überprüfung

Das Land Niederösterreich setzte den überwiegenden Teil der Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2005 betreffend das Landeskrinikum St. Pölten (nunmehr Landeskrinikum St. Pölten–Lilienfeld) erst teilweise bzw. nicht um. Handlungsbedarf bestand nach wie vor bei der bescheidmäßigen Festlegung des Versorgungsgrads, bei den Überstunden im medizinischen Bereich und bei der durchgängigen IT–unterstützten Zeiterfassung.

Kurzfassung

Ziel der Follow–up–Überprüfung war, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Mit der Bestellung eines hauptberuflichen ärztlichen Leiters für das Landeskrinikum St. Pölten–Lilienfeld (Landeskrinikum) wurde der Empfehlung des RH entsprochen. (TZ 4)

In den Dienstleistungsbereichen wurde – entsprechend der Empfehlung des RH – vermehrt kostengünstigeres Fremdpersonal eingesetzt. (TZ 7)

Der Empfehlung des RH, eine neue Betriebsvereinbarung mit den Ärzten abzuschließen, wurde zwar gefolgt, allerdings gelang lediglich eine eingeschränkte Flexibilisierung der Dienstzeiten. Dadurch wurde die empfohlene Reduzierung der Überstunden nicht erreicht. (TZ 5)

Mit der elektronischen Führung der Dienstpläne sowie der automatisierten Gehaltsdatenübermittlung an die Bezugsverrechnungsstellen wurde der Empfehlung des RH zwar entsprochen, eine für alle Berufsgruppen durchgängige IT–unterstützte Zeiterfassung war aber noch nicht eingerichtet. (TZ 6)

Weiterhin fehlte die vom RH empfohlene eindeutige und transparente Festlegung des Versorgungsgrads des Landeskrankenhauses und somit auch die Möglichkeit, im Falle eines Schwerpunktversorgungsauftrags eine medizinisch zweckmäßige und ökonomische Nachdienstregelung einzurichten. (TZ 3)

Kenndaten des Landeskrankenhauses St. Pölten–Lilienfeld

Rechtsträger	Land Niederösterreich mit der Betriebsführungsgesellschaft Niederösterreichische Landeskrankenhäuser–Holding			
Rechtsgrundlagen	Krankenanstalten– und Kuranstaltengesetz, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. NÖ Krankenanstaltengesetz, LGBl. 9440 i.d.g.F.			
Leistungserbringung	2004	2005	2006	2007
	Anzahl			
systemisierte Betten	1.108	1.108	1.108	1.074
tatsächliche Betten	990	1.000	1.047	1.026
Personal (auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet)	2.309	2.461	2.498	2.523
stationäre Patienten ¹⁾	49.408	50.486	51.658	52.339
<i>davon 0–Tages–Patienten²⁾</i>	<i>8.211</i>	<i>8.865</i>	<i>9.285</i>	<i>9.710</i>
ambulante Patienten	143.836	157.075	166.179	178.779
Belagstage	271.040	274.002	282.565	284.613
durchschnittliche Belagsdauer in Tagen ³⁾	6,6	6,6	6,7	6,7
LKF–Punkte ⁴⁾	143.430.226	145.461.719	154.694.761	162.544.153 ⁵⁾
	in %			
Bettenauslastung ⁶⁾	75,0	75,1	73,9	76,0
Gebarung⁷⁾	in Mill. EUR			
Gesamtaufwand	200,71	202,67	223,89	269,06
<i>davon Personalaufwand</i>	<i>108,12</i>	<i>104,65</i>	<i>117,91</i>	<i>144,66</i>
Gesamterträge	181,21	180,13	194,58	218,44
Betriebsabgang	– 19,50	– 22,54	– 29,31	– 50,62

¹⁾ (Aufnahmen + Entlassungen + Verstorbene) / 2

²⁾ Patienten, die am gleichen Tag in ein Krankenhaus aufgenommen und wieder entlassen werden

³⁾ Belagstage / Stationäre Patienten ohne 0–Tages–Patienten

⁴⁾ LKF–Punkte sind Grundlage für die Abrechnung von Leistungen im stationären Krankenanstaltenbereich

⁵⁾ Quelle: Rechnungsabschluss 2007 des Landeskrankenhauses

⁶⁾ (Belagstage / (Tatsächliche Betten * 365 bzw. 366)) * 100

⁷⁾ Quellen: Rechnungsabschlüsse des Landeskrankenhauses

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im Juli 2008 die Umsetzung jener Empfehlungen, die er im Jahr 2005 bei einer Gebarungsüberprüfung der Landeshauptstadt St. Pölten hinsichtlich des Krankenhauses St. Pölten (nunmehr Landeskrankenhaus St. Pölten–Lilienfeld) abgegeben hatte. Der in der Reihe Niederösterreich 2006/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zu dem im Oktober 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Niederösterreichische Landesregierung im Dezember 2008 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2009.

Einleitung

2 Im Herbst 2004 wurde in einem Übergabevertrag der Übergang der Rechtsträgerschaft am Krankenhaus St. Pölten mit 1. Jänner 2005 von der Landeshauptstadt St. Pölten auf das Land Niederösterreich beschlossen. Nach dem Übergabestichtag führte das Krankenhaus die Bezeichnung „Landeskrankenhaus St. Pölten“.

Zur Besorgung der Aufgaben, wie der Errichtung, der Führung und des Betriebs aller Landeskrankenanstalten, wurde im Sommer 2005 die Niederösterreichische Landeskrankenhaus– Holding errichtet.

Im Herbst 2007 wurde die Führung der Bezeichnung „Landeskrankenhaus St. Pölten–Lilienfeld“ für die an den räumlich getrennten Standorten St. Pölten und Lilienfeld betriebene einheitliche Krankenanstalt sanitätsbehördlich bewilligt.

In weiterer Folge wird die Krankenanstalt als „Krankenhaus St. Pölten“ (für die Zeit vor dem Trägerwechsel) bzw. als „Landeskrankenhaus“ (für die Zeit ab dem Trägerwechsel) bezeichnet.

Versorgungsgrad

3.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht dem Land Niederösterreich empfohlen, aus Anlass des Trägerwechsels bei der bescheidmäßigen Einstufung des Landeskrankenhauses die Möglichkeit zu prüfen, ob durch das Landeskrankenhaus eine Maximal- oder eine Schwerpunktversorgung gewährleistet werden soll; letzterenfalls hätten die Nachtdienste im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen kostengünstiger besetzt werden können.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Land Niederösterreich weiterhin keine Bescheide hinsichtlich des Versorgungsgrads für die einzelnen niederösterreichischen Fondskrankenanstalten erlassen hat.

Versorgungsgrad

Nach wie vor war der Versorgungsauftrag gemäß der in der 13. Fondsversammlung genehmigten Richtlinie aus dem Jahr 2000 gültig. Demgemäß hatte das Landeskrankenhaus in Kooperation mit dem Landeskrankenhaus Krems zentrale Versorgungsaufgaben zu erfüllen. Im Übergabevertrag vom Herbst 2004 wurde die Funktion des „Zentralklinikums St. Pölten“ als Krankenanstalt mit Aufgaben der Spitzenmedizin festgehalten.

Laut Anstaltsordnung vom Jänner 2008 ist das Landeskrankenhaus eine Schwerpunktkrankenanstalt mit überregionalem Versorgungsauftrag, deren Rechtsträger Aufgaben der medizinischen Vollversorgung sicherzustellen hat.

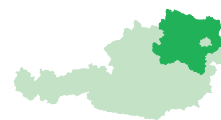
- 3.2 Die Empfehlung des RH wurde somit nicht umgesetzt; es fehlte weiterhin eine eindeutige und transparente Festlegung des Versorgungsgrads des Landeskrankenhauses. Der RH hielt daher seine seinerzeitige Empfehlung, den Versorgungsgrad bescheidenmäßig eindeutig festzulegen, aufrecht.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei der Versorgungsauftrag des Landeskrankenhauses auf Basis der derzeitigen Rechtslage eindeutig festgelegt, weil erst im Jahr 2012 der fehlende Versorgungsteil der Psychiatrie beim Um- und Zubau des Landeskrankenhauses berücksichtigt werde. Davon unabhängig werde eine Änderung auf Basis der regionalen Strukturpläne eintreten.*
- 3.4 Der RH entgegnete, dass der interpretative Spielraum hinsichtlich des Versorgungsstatus des Landeskrankenhauses eine medizinisch zweckmäßige und ökonomische Nachtdienstregelung erschwerte.

Ärztlicher Direktor

- 4.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, aufgrund der Größe und des umfangreichen Aufgabengebiets des Landeskrankenhauses einen hauptberuflichen ärztlichen Leiter zu bestellen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass seit 1. November 2006 ein hauptamtlicher ärztlicher Leiter für das Landeskrankenhaus tätig war.

- 4.2 Das Land Niederösterreich entsprach mit der Bestellung eines hauptamtlichen ärztlichen Leiters für das Landeskrankenhaus der Empfehlung des RH.



Betriebsvereinbarung und Überstunden der Ärzte

- 5.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Überstunden der Ärzte durch Vermeidung von verlängerten Diensten und durch eine gleichmäßige Verteilung der Dienstzeiten zwischen 8.00 Uhr und 22.00 Uhr zu reduzieren sowie die Betriebsvereinbarung an das Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz anzupassen.

Im Jahr 2007 hatte das Land Niederösterreich mit den Ärzten eine neue Betriebsvereinbarung abgeschlossen, in der – so wie zuvor – längere Arbeitszeiten im Sinne des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes zugelassen wurden. Ab dem Jahr 2009 wurde der Ärzteschaft die Möglichkeit eingeräumt, einvernehmlich die wöchentliche Höchstarbeitszeit bei verlängerten Diensten gegenüber der alten Betriebsvereinbarung noch um weitere zwei Stunden auf 52 Stunden herabzusetzen.

Unverändert blieb auch nach der 11. Novelle zum NÖ Spitalsärztegesetz 1992 (NÖ SÄG 1992), dass nach sechs Stunden täglicher Mindesttagesdienstzeit alle Arbeitsstunden als Überstunden verrechnet wurden; neu war die flexible Gestaltung des Tagesdienstzeitrahmens. Der Beginn eines verlängerten Dienstes (Nachtdienstes) wurde jedoch in der mit den Ärzten des Landeskrankenhauses abgeschlossenen Betriebsvereinbarung weiterhin zwischen 7.00 Uhr und 8.00 Uhr festgesetzt.

Weitere Maßnahmen dieser Novelle bewirkten einen Anstieg der Überstunden. So musste der Wegfall des bisher durch das Grundgehalt abgedeckten Überstundenpauschales von 2,5 Stunden im Monat künftig bei der Berechnung der Überstunden berücksichtigt werden. Zusätzlich wurde die Arbeitszeit durch die neu eingeführten dienstfreien Tage im Ausmaß von bis zu 24 Stunden jährlich verkürzt. Darüber hinaus waren im genehmigten Dienstplan vorgesehene Überstunden bei Dienstverhinderung infolge Krankheit 1:1 abzugelten (Ausfallsprinzip); ab dem Jahr 2009 auch mit Überstundenzuschlag.

Tatsächlich erhöhte sich im Landeskrankenhaus die Anzahl der ausbezahlten Überstunden der Ärzte von rd. 222.200 im Jahr 2004 auf rd. 260.400 (inklusive der neu eingeführten dienstfreien Tage und rückwirkend ausbezahlter 2,5 Stunden/Monat je Arzt) im Jahr 2007, was eine Steigerung um rd. 17,2 % bedeutete. Der Aufwand für die Überstundenvergütung der Ärzte war von rd. 5,5 Mill. EUR um rd. 38 % auf rd. 7,5 Mill. EUR angewachsen.

Betriebsvereinbarung und Überstunden der Ärzte

- 5.2 Die Empfehlung des RH wurde insofern teilweise umgesetzt, als eine gewisse Flexibilisierung der Tagesdienstzeiten erfolgt war. Die Reduzierung der Überstunden wurde damit aber nicht erreicht, vielmehr führte die 11. Novelle zum NÖ SÄG 1992 insgesamt zu einer Verschärfung der Überstundenproblematik. Der RH empfahl daher, bei der nächsten Novelle zum NÖ SÄG 1992 Initiativen zur Reduzierung der Überstunden zu setzen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei die Einschränkung der Flexibilisierung der Beginnzeiten verlängerter Dienste am Landeskrankenhaus das Ergebnis der Verhandlungen mit der betrieblichen Interessensvertretung gewesen. In der nächsten Betriebsvereinbarung sollten diese Einschränkungen entfallen, so dass durch flexible Beginnzeiten verlängerte Dienste auch am Landeskrankenhaus verringert werden können.*

Der Abbau von Überstunden sei auch ein wesentliches Anliegen des Rechtsträgers. Im Vergleich zu den durch die Gleichstellung der Ärzteschaft mit allen Landesbediensteten getroffenen Maßnahmen, die einen Anstieg der Überstunden bewirkt hatten, habe sich das Urlaubsausmaß durch die Anpassung an das NÖ Landes-Bedienstetengesetz reduziert. Weiters sei bei den im Jahr 2004 ermittelten Überstunden das Überstundenpauschale nicht berücksichtigt worden. Da diese Überstunden schon bisher geleistet worden waren, handle es sich daher in diesem Ausmaß um keine tatsächliche Erhöhung der angefallenen Überstunden.

- 5.4 Der RH würdigte die Anknüpfung der urlaubsrechtlichen Bestimmungen an das NÖ Landes-Bedienstetengesetz, wies aber darauf hin, dass diese Bestimmungen nur für Ärzte zur Anwendung kamen, deren Dienstverhältnis nach dem 1. Juli 2007 begonnen hat. Für alle anderen Ärzte blieben im Sinne des Vertrauensschutzes die Bestimmungen vor der Novelle aufrecht.

Der RH wies darauf hin, dass sich die Überstunden auch unter Einberechnung des Überstundenpauschales von 2,5 Stunden und der Feiertagsregelung erhöhten.

**IT–unterstützte
Dienstpläne und
Zeiterfassung**

- 6.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, die Dienstpläne IT–unterstützt für alle Fachbereiche zu führen und die Gehaltsdaten automatisiert an die Bezugsverrechnungsstellen zu übermitteln. Die IT–unterstützte Zeiterfassung hätte in allen Dienststellen des Landeskrinikums angewendet werden sollen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die elektronische Führung der Dienstpläne seit Anfang 2008 flächendeckend zum Einsatz kam und der Gehaltsdatenaustausch seit August 2008 automatisiert erfolgte. Eine für alle Berufsgruppen durchgängige IT–unterstützte Zeiterfassung war aber noch nicht eingerichtet.

- 6.2 Das Landeskrinikum entsprach mit der elektronischen Führung der Dienstpläne sowie der automatisierten Gehaltsdatenübermittlung an die Bezugsverrechnungsstellen der Empfehlung des RH. Nach wie vor fehlte jedoch eine für alle Berufsgruppen durchgängige IT–unterstützte Zeiterfassung. Der RH erachtete diese als unverzichtbar und hielt daher seine seinerzeitige Empfehlung weiter aufrecht.

- 6.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei nicht beabsichtigt, eine für alle Berufsgruppen durchgängige IT–unterstützte Zeiterfassung anzuwenden.*

- 6.4 Der RH entgegnete, dass das elektronische Zeiterfassungssystem für alle Bedienstetengruppen des Landeskrinikums eine Grundlage für ein integratives Dienstplan– und Bezugsverrechnungssystem darstellt.

**Dienstleistungs-
bereiche**

- 7.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, in den Dienstleistungsbereichen vermehrt kostengünstigeres Fremdpersonal einzusetzen.

Während in der Vorperiode im Dienstleistungsbereich durchwegs Eigenpersonal tätig war, beschäftigte die Abteilung Wirtschaft zur Zeit der Follow–up–Überprüfung in den Dienstleistungsbereichen insgesamt 38 Personen einer Fremdunternehmung. Zusätzlich erfolgte im Bereich der Reinigung der nicht sensiblen Bereiche (z.B. außerhalb von Operationssälen, Milchküche oder Zentralröntgen) eine Fremdvergabe.

- 7.2 Der Empfehlung des RH wurde mit dem Einsatz von Fremdpersonal entsprochen. Abschließend empfahl der RH, in regelmäßigen Abständen die Kosten zu evaluieren.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

8 Der RH stellte fest, dass von fünf überprüften Empfehlungen des Vorberichts zwei vollständig umgesetzt wurden; zwei Empfehlungen wurden teilweise umgesetzt. Einer Empfehlung wurde noch nicht entsprochen. Er hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

(1) Bei der nächsten Novelle zum NÖ Spitalsärztegesetz 1992 wären Initiativen zur Reduzierung der Überstunden zu setzen. (TZ 5)

(2) Die IT-unterstützte Zeiterfassung sollte für alle Berufsgruppen des Landeskrankenhauses St. Pölten–Lilienfeld angewendet werden. (TZ 6)

(3) Der Versorgungsgrad des Landeskrankenhauses St. Pölten–Lilienfeld wäre eindeutig und transparent festzulegen, um eine medizinisch zweckmäßige und ökonomische Nachtdienstregelung zu gewährleisten. (TZ 3)

Wien, im Juli 2009

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Bisher erschienen:

Reihe
Niederösterreich 2009/1

- Bericht des Rechnungshofes
- Nachfrageverfahren 2006/2007
 - EU-Finanzbericht 2008
 - Aufgabenerfüllung und Organisation der Forstdienste in den Ländern
 - Landeshauptstadt St. Pölten – Personal, Organisation und Informationstechnologie; Follow-up-Überprüfung

Reihe
Niederösterreich 2009/2

- Bericht des Rechnungshofes
- Landeshauptstadt St. Pölten – Personal, Organisation und Informationstechnologie; Follow-up-Überprüfung

Reihe
Niederösterreich 2009/3

- Bericht des Rechnungshofes
- Klimarelevante Maßnahmen bei der Wohnbausanierung auf Ebene der Länder