



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2012/3

Bericht des Rechnungshofes

**Ausbauprogramm des
Landes Niederösterreich im
Spitalswesen**

**Ausgewählte Leistungs-
bereiche der Bezirkshaupt-
mannschaften Melk,
St. Johann im Pongau und
St. Veit an der Glan**

**Konsolidierungsmaßnahmen
der Länder Kärnten, Nieder-
österreich und Tirol**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

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

Herausgegeben:

Wien, im Juni 2012



Bericht des Rechnungshofes

Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen

**Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften
Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan**

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der Rechnungshof erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die *Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. 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 Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Inhaltsverzeichnis

Niederösterreich

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen _____ 5

Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk,
St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan _____ 113

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich
und Tirol _____ 235

Bericht des Rechnungshofes

**Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich
im Spitalswesen**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10
Glossar _____	12

Niederösterreich**Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich****Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen**

KURZFASSUNG _____	18
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	32
Entscheidungsgrundlagen _____	35
Medizinischer Versorgungsbedarf _____	56
Betriebsorganisation _____	84
Finanzierung _____	102
Zusammenfassende Betrachtung _____	106
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Bauvorhaben und den jeweiligen Projektstand (Stand Juli 2011)	36
Tabelle 2: Kenndaten zu den Krankenhausübernahmen	38
Tabelle 3: Nutzflächenberechnung für eine Ein-Haus-Lösung	54
Tabelle 4: Fächerstruktur und Bettenzahlen der Krankenanstalten der Thermenregion gemäß RSG-NÖ	56
Tabelle 5: Bettenmessziffern gemäß RSG-NÖ	58
Tabelle 6: Bettenmessziffern gemäß RSG-NÖ anhand der prognostizierten Einwohnerzahlen der entsprechenden Bezirke im Jahr 2030	58
Tabelle 7: Kostendaten LK Baden-Mödling (ohne Hinterbrühl), LK Wiener Neustadt und LK Neunkirchen 2009 bis 2010	60
Tabelle 8: Leistungsdaten LK Baden-Mödling, LK Neunkirchen und LK Wiener Neustadt 2009 bis 2010	61
Tabelle 9: Geplante Fächeraufteilung LK Baden-Mödling	63
Tabelle 10: Großgeräte und Raumreserven in den geplanten Neubauten des LK Baden-Mödling	68
Tabelle 11: Vergleich Bettenkapazitäten LK Baden-Mödling	69
Tabelle 12: Durchschnittliche Auslastung LK Baden-Mödling 2009 und 2010	71
Tabelle 13: Belagsdauern im Vergleich 2010	71
Tabelle 14: Personalerhöhende und personalreduzierende Faktoren LK Baden-Mödling	74
Tabelle 15: Vergleich Bettenkapazitäten LK Neunkirchen	77
Tabelle 16: Bearbeitungsstand Betriebsorganisationskonzepte	84
Tabelle 17: Ambulanzorganisation	86

Tabelle 18: Ambulanzbesuche 2010 außerhalb der Regelbetriebszeiten _____	87
Tabelle 19: Ambulanzbesuche Kinderambulanzen 2010 außerhalb der Regelbetriebszeiten _____	87
Tabelle 20: Auslastung der Intensivbereiche nach Belagstagen in den Jahren 2009 und 2010 _____	90
Tabelle 21: Vergleich Intensivkapazitäten (in Betten) LK Baden-Mödling und LK Neunkirchen _____	91
Tabelle 22: Übersicht OP-Bereiche der LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt 2010 _____	94
Tabelle 23: Geplante OP-Saal-Kapazitäten LK Baden-Mödling und LK Neunkirchen _____	95
Tabelle 24: Speisenversorgung NÖ Landeskliniken-Holding _____	100
Tabelle 25: Speisenversorgung mit „Cook and Chill“ _____	101
Tabelle 26: Leasingfinanzierung LK Baden-Mödling und LK Neunkirchen _____	103

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CT	Computertomographie
d.h.	das heißt
DIAG	Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen
etc.	et cetera
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IMCU	Intermediate Care Unit (Überwachungsbetten-Station)
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
KAKuG	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
LK	Landesklinikum
LKF	Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
m ²	Quadratmeter
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MRT	Magnetresonanztomographie
NÖ	Niederösterreichisch(e, em, en, er, es)
NÖKAG	Niederösterreichisches Krankenanstaltengesetz
Nr.	Nummer
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
OP	Operation(en)

rd.	rund
RH	Rechnungshof
RNS	Remobilisation- und Nachsorgestation
RSG-NÖ	Regionaler Strukturplan Gesundheit für NÖ
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(-e, -en)
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Angiographie, Koronarangiographie

Darstellung von Blutgefäßen (Herzkranzgefäße) im Röntgen nach Injektion eines Röntgenkontrastmittels

Computertomographie

bildgebendes Verfahren, bei dem der Körper Schicht für Schicht durchstrahlt wird

Dermatologie

Lehre von der Haut und ihren Erkrankungen; medizinisches Fachgebiet, das sich mit der Erkennung und Behandlung von ansteckenden, nicht ansteckenden bzw. tumorösen Erkrankungen der Haut und Unterhaut, der hautnahen Schleimhäute sowie der Hautanhangsgebilde (Haare, Nägel) beschäftigt

Dialyse

Blutreinigungsverfahren

elektive, nicht elektive Patienten

geplante/bestellte Patienten; nicht geplante Patienten, Akut-/Spontanpatienten

Histologie

Lehre vom Aufbau von Körpergeweben und ihren Zellen; Untersuchung von Geweben und deren Zellen auf krankhafte Veränderungen

IMCU

Intermediate Care Unit, Überwachungsbetten-Station

intramural, extramural

in der Krankenanstalt; außerhalb der Krankenanstalt

Kardiologie

Lehre vom Herzen und dessen Erkrankungen

Konsiliar-(dienst etc.)

die patientenbezogene Beratung von Ärzten durch entsprechende Fachärzte; kann innerhalb einer Krankenanstalt (z.B. Facharzt für Neurologie klärt einen Patienten einer Internen Abteilung neurologisch ab), aber auch mit niedergelassenen Fachärzten erfolgen

LKF-Punkte

Krankenhausaufenthalte werden nach dem LKF (Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung)-System leistungsorientierten Diagnosefallgruppen zugeordnet, von denen jede einen bestimmten Punktwert (sogenannte LKF-Punkte) besitzt. Diese sogenannte Fallpauschale – die Abgeltung für den Krankenhausaufenthalt – setzt sich aus einer Tages- und einer Leistungskomponente zusammen.

Magnetresonanztomographie

Gerät, das zur Herstellung von Schichtbildern des Körpers ein Magnetfeld erzeugt

Neonatologie

Lehre von den Neugeborenen und ihren Erkrankungen

Onkologie

medizinisches Fachgebiet zur Erkennung und Behandlung von Tumorerkrankungen

Palliativmedizin

die Behandlung von Patienten mit einer voranschreitenden bzw. weit fortgeschrittenen Erkrankung und einer begrenzten Lebenserwartung, in der die Erkrankung nicht mehr auf eine kurative Behandlung anspricht und die Behandlung von Schmerzen und anderen Krankheitsbeschwerden (z.B. psychologischen und sozialen Problemen) vorrangig ist

Psychosomatik

medizinisches Fachgebiet von der wechselseitigen Beziehung von Körper und Seele

Pulmologie

Lehre von der Lunge und deren Erkrankungen

Remobilisation

sämtliche Maßnahmen, die dazu dienen, Patienten bei Bettlägerigkeit oder nach einer Operation wieder körperlich zu aktivieren und die Beweglichkeit und die Selbstständigkeit wieder herzustellen

Sonderkrankenanstalt

Krankenanstalt zur Untersuchung und Behandlung von Personen mit bestimmten Altersstufen oder für bestimmte Zwecke

Standardkrankenanstalt

Krankenanstalt zur Basisversorgung, bettenführende Abteilungen zumindest in den Fachrichtungen Chirurgie und Innere Medizin sowie zusätzlich weitere Abteilungen zur Basisversorgung, z.B. für Röntgendiagnostik

Stent

röhrenförmiger Ersatzteil (Stent) zur Sicherung der Durchgängigkeit der Herzkranzgefäße

Schwerpunktkrankenanstalt

Krankenanstalt mit bettenführenden Abteilungen in den Fächern Augenheilkunde, Chirurgie, Frauenheilkunde und Geburtshilfe, Hals-, Nasen- und Ohrenkrankheiten, Haut- und Geschlechtskrankheiten, Innere Medizin, Kinderheilkunde einschließlich Neonatologie, Neurologie und Psychiatrie, Orthopädie, Unfallchirurgie und Urologie

Zytologie

die Beurteilung von Zellen, die durch Abstrich, Biopsie oder Punktion entnommen werden

Zytoskopie

eine urologische Untersuchung der Harnblase

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen

Das Land Niederösterreich entschied, die drei Landeskliniken Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt an vier Standorten neu zu errichten, ohne im Vorfeld der Entscheidung sämtliche Handlungsalternativen zu untersuchen.

Durch die Neuerrichtung des Landesklinikums Baden-Mödling an einem Standort (sogenannte Ein-Haus-Variante) wären im Vergleich zu den geplanten Neubauten in Baden und in Mödling Einsparungen von rd. 34 Mill. EUR (ohne Folgekosten) zu erzielen gewesen. Auch in medizinisch-organisatorischer Hinsicht wäre eine Konzentration an einem Standort zweckmäßiger und würde Doppelstrukturen vermeiden.

Für den Standort Baden, an dem die Krankenanstalt nach den Plänen des Landes Niederösterreich abgerissen werden soll, war die Notwendigkeit eines Neubaus nicht zwingend ableitbar; die erforderliche Anpassung an einen modernen Standard hätte auch durch Zu- und Umbauten sichergestellt werden können. Das Altgebäude der Krankenanstalt in Baden erschien zumindest für eine Nachnutzung von abgestuften Versorgungsstrukturen, z.B. für ein Pflegeheim, weiter verwendbar.

Auf Basis der gegebenen Rahmenbedingungen waren die Betriebsorganisationskonzepte im Hinblick auf die geplanten medizinischen Versorgungsstrukturen und die Versorgungslogistik für die Landeskliniken Baden-Mödling und Neunkirchen grundsätzlich geeignet, eine zweckmäßige Betriebsführung bei bestmöglicher Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Für das Landeskrankenhaus Wiener Neustadt lag noch kein genehmigtes Betriebsorganisationskonzept vor.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	<p>Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> – der Entscheidungsgrundlagen des Landes Niederösterreich für die Neubauten der Landeskliniken (LK) Baden–Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt, – des Versorgungsauftrags der Standorte anhand des Regionalen Strukturplans Gesundheit für NÖ sowie – der Frage, ob durch das an vier Standorten vorgehaltene medizinische Leistungsangebot mit Mehrkosten verbundene Parallelstrukturen in unmittelbarer geografischer Nähe geschaffen werden und ob die geplanten Betriebsorganisationen geeignet sind, eine zweckmäßige Betriebsführung bei bestmöglicher Versorgung der Patienten zu ermöglichen. (TZ 1)
Entscheidungsgrundlagen	<p>Überblick Bauvorhaben</p> <p>Mit Juli 2011 waren die Planungsarbeiten für das LK Baden–Mödling an den zwei Standorten Baden und Mödling mit jeweils eigener Speisenversorgung und das LK Neunkirchen weitgehend abgeschlossen. Für das LK Wiener Neustadt waren die Planungen zur Betriebsorganisation erst in Ausarbeitung. (TZ 2)</p>

Übersicht über die Bauvorhaben und den jeweiligen Projektstand (Stand Juli 2011)

	LK Baden–Mödling		LK Neunkirchen	LK Wiener Neustadt
	Standort Baden	Standort Mödling		
Bauvorhaben	Neubau	Neubau	Neubau	Neubau
Projektdauer¹	6 Jahre	7 Jahre	5 Jahre	keine Angabe
genehmigte Baukosten (in Mill. EUR)²	beide LK zusammen: 346,6		166,8	keine Angabe
Stand der Umsetzung	Ausführungsfreigabe		Planungsfreigabe	Projektentwicklung
geplante Nutzfläche (in m²)	28.298	23.372	19.173	keine Angabe
geplante Betten laut RSG–NÖ	443	338	364	944
beauftragte Leistungen (in Mill. EUR)	40,8	27,5	20,1	rd. 0,7

¹ von Planung bis Umsetzung/Inbetriebnahme

² ohne Kosten der Liegenschaft, Umsatzsteuer und Finanzierung

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landeshochbau

In der Thermenregion sollen in den nächsten Jahren vier neue Krankenhäuser mit 2.089 Betten und 70.843 m² Nutzfläche um 513,4 Mill. EUR (Nutzfläche und Kosten ohne LK Wiener Neustadt) gebaut werden. (TZ 2)

Das Land begründete die Entscheidung, für das LK Baden–Mödling Neubauten in Baden und in Mödling zu errichten, damit, dass die Erfüllung der im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) verankerten Erreichbarkeitskriterien Krankenhäuser an beiden Standorten erforderte. Konkrete Daten zur Unterstützung dieser Argumentation legte das Land allerdings nicht vor. Das vom RH diesbezüglich um Stellungnahme ersuchte BMG wies ausdrücklich darauf hin, dass sich – bezogen auf Baden und Mödling – aus den Bestimmungen des § 18 KAKuG keine zwingende Verpflichtung zur Einrichtung von zwei Standorten ergäbe. Das BMG betonte auch, dass länderübergreifende Versorgungsbeziehungen auch in dieser Region zu berücksichtigen seien, worauf auch der ÖSG explizit hinweise. Zudem hätten laut BMG die Länder – so auch Niederösterreich – bislang keinen expliziten Änderungswunsch hinsichtlich der Erreichbarkeitsrichtwerte in den Arbeitsgremien der Bundesgesundheitskommission vorgebracht. (TZ 1, 2)

Rahmenbedingungen für den Neubau an vier Standorten

In den Übernahmeverträgen der ehemaligen Gemeindekrankenanstalten verpflichtete sich das Land, am jeweiligen Standort eine öffentliche Krankenanstalt zu belassen. Die abgegebenen Standortgarantien erschwerten die Schaffung effizienter und bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen. Eine flexible Fächeraufteilung und Schwerpunktsetzungen in der Region blieben möglich, wurden jedoch nicht genutzt. (TZ 3)

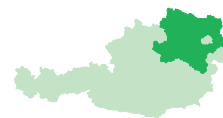
Neubauten für das LK Baden–Mödling

Das Land stellte im Zuge der Entscheidungsvorbereitung keine Untersuchungen hinsichtlich eines gemeinsamen Standorts (sogenannte Ein–Haus–Variante) für einen Neubau der Spitäler Baden und Mödling an, obwohl ein Gutachten aus dem Jahr 2003 bei zwei Standorten auf höhere Investitionskosten und bleibende Kostennachteile hingewiesen hatte. Auch Primärärzte der beiden Spitäler sowie etliche niedergelassene Ärzte forderten in einer Petition die Zusammenführung beider Spitäler an einem der bestehenden Standorte oder den Neubau eines Spitals an einem Standort. (TZ 4)

Das Gutachten, in dem die politische Umsetzbarkeit doppelt so hoch gewichtet wurde wie die Qualität der medizinischen Versorgung, wies auch darauf hin, dass ein Ausbau am bestehenden Standort Mödling nicht realisierbar sei. (TZ 4)

Die von der NÖ Landeskliniken– Holding im April 2010 durchgeführte Wirtschaftlichkeitsrechnung für das LK Baden–Mödling, in der eine Ein–Haus–Variante der Zwei–Haus–Variante gegenübergestellt wurde, erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem die Grundsatzentscheidung für die Neubauten an zwei Standorten bereits getroffen war. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung bestätigte lediglich die Grundsatzentscheidung des Niederösterreichischen Landtages aus dem Jahr 2007. (TZ 5)

Tatsächlich ging auch die Ein–Haus–Variante dieser Wirtschaftlichkeitsrechnung der NÖ Landeskliniken– Holding von einem neuen zentralen Standort und einer Reduktion des Standorts Baden auf ein Mindestversorgungsmodell mit einer 24–Stunden–Ambulanz und einem tagesklinischen Ambulatorium aus. Der dargestellte Vorteil der Zwei–Haus–Variante ergab sich im Wesentlichen aus der daraus resultierenden Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung an beiden Standorten; dies wäre aber aufgrund der geringen Entfernung der beiden Standorte grundsätzlich zu überdenken gewesen. (TZ 5)



Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen

Durch einen einheitlichen Standort wären nach Berechnungen des RH, die sich auf Daten der NÖ Landeskliniken-Holding stützten, im Vergleich zu den geplanten Neubauten in Baden und in Mödling Einsparungen von rd. 34 Mill. EUR (ohne Folgekosten) zu erzielen gewesen. Dieser Betrag setzt sich einerseits aus Einsparungen bei den Errichtungskosten (rd. 46 Mill. EUR) und provisorischer Bauten in Mödling (rd. 3,8 Mill. EUR) und andererseits aus Mehrausgaben aufgrund der Grundstücksbeschaffung (rd. 15,8 Mill. EUR) zusammen. Eine Ein-Haus-Variante wäre auch bei den Personalkosten erheblich geringer gewesen. (TZ 5)

Auch aus medizinisch-organisatorischen Gründen erschien eine Ein-Haus-Variante für das LK Baden-Mödling zweckmäßiger. (TZ 5)

Neubau für das LK Neunkirchen und das LK Wiener Neustadt

In Bezug auf die LK Neunkirchen und Wiener Neustadt nahm das Land keine Variantenüberlegungen bezüglich eines gemeinsamen Standorts vor. (TZ 6)

Am bestehenden Standort des LK Wiener Neustadt wurde als Übergangslösung ein mit der bestehenden Krankenanstalt verbundener Betten- und Funktionstrakt in Raumzellenbauweise für die II. Interne Abteilung und die Unfallchirurgie mit 189 Betten und Funktionsräumen kostengünstig und in kurzer Bauzeit errichtet. Die gravierenden Mängel der Bausubstanz wurden damit in diesem Bereich behoben. (TZ 7, 9)

Regionalökonomische Auswirkungen

Zwei vom Land beauftragte Studien aus dem Jahr 2010, welche die regionalökonomischen Auswirkungen und Beschäftigungseffekte untersuchten, erlaubten keine Rückschlüsse auf die Zuordnung volkswirtschaftlicher Effekte zu einer bestimmten Region des Landes Niederösterreich. Die Studien waren nicht geeignet, die Bauentscheidungen volkswirtschaftlich zu belegen. (TZ 8)

Bausubstanz

Aus diversen Prüfgutachten für die Krankenanstalt in Baden, die nach den Plänen des Landes abgerissen werden soll, war die Notwendigkeit eines Neubaus nicht zwingend ableitbar; die erforderliche Anpassung an einen modernen Standard hätte auch durch Zu- und Umbauten sichergestellt werden können. Das Altgebäude der Krankenanstalt in Baden erschien zumindest für eine Nachnutzung von abgestuften Versorgungsstrukturen, z.B. für ein Pflegeheim, weiter verwendbar. (TZ 9)

Grundstücke und Gebäude

Am bestehenden Standort Baden waren ausreichend Bauflächen vorhanden, um einen gemeinsamen Standort des LK Baden-Mödling in Baden zu realisieren. (TZ 10)

Bezüglich der Krankenanstalt in Mödling stellte das Land im Jahr 2004 fest, dass ein Neubau an einem anderen Standort wesentliche Vorteile mit sich brächte. Daraufhin erwarb die im Eigentum des Landes stehende NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. drei aneinander grenzende Grundstücke entlang der Südbahnstrecke zum Preis von 5,7 Mill. EUR, ohne zuvor deren Eignung für einen Spitalsneubau zu untersuchen. Gemäß einem Gutachten vom November 2005 waren diese Liegenschaften für eine Krankenanstalt nicht geeignet, weshalb das Land von einem Neubau an diesem Standort wieder Abstand nahm. Der Aufwand in Höhe von 5,7 Mill. EUR hätte in diesem Fall vermieden werden können. (TZ 11)

Im Jahr 2008 erwarb das Land in unmittelbarer Nähe des bestehenden Standorts ein weiteres Grundstück zum Preis von 3,0 Mill. EUR. Mittlerweile wurde die auf dieser Liegenschaft befindliche Fabrikhalle unter Denkmalschutz gestellt, was die Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks einschränkte. (TZ 12)

Der Neubau am bestehenden Standort in Mödling wird bei laufendem Betrieb einen vermehrten logistischen und organisatorischen Aufwand erfordern. Die Lösung, am bestehenden Standort in Mödling einen Krankenhausneubau zu errichten, war nicht zweckmäßig. (TZ 13)

Raum- und Funktionsprogramm des LK Baden-Mödling

Die Entscheidung, sowohl in Baden als auch in Mödling neu zu bauen, bedingt, dass Bereiche der Basisversorgung an beiden Standorten aufrechterhalten werden müssen. Dies führt dazu, dass Nutzflächen, z.B. für OP-Einrichtungen, Radiologie, Labormedizin, Intensivabteilung, doppelt vorgehalten werden. Auch für den Bereich der Verwaltung, der sozialen Dienste sowie der Ver- und Entsorgung waren die geplanten Nutzflächen an beiden Standorten nahezu gleich groß und mussten folglich zweifach bereitgestellt werden. (TZ 16)

Auf Basis der Raum- und Funktionsprogramme könnten für die Standorte Baden und Mödling bei einer Ein-Haus-Lösung und unverändertem Versorgungsauftrag Flächen im Gesamtausmaß von rd. 6.700 m² eingespart werden. Daraus ergäben sich Einsparungen an Errichtungskosten von rd. 46 Mill. EUR. Nicht berücksichtigt sind dabei die höheren Folgekosten. (TZ 5, 16)

Medizinischer
Versorgungsbedarf

Versorgungsauftrag der Landeskliniken

Die Versorgungsaufträge der einzelnen Landeskliniken waren gut aufeinander abgestimmt, wodurch sich innerhalb der Thermenregion ein umfassendes, abgestuftes Leistungsangebot ergab. (TZ 17)

Versorgungsdichte

Unter Berücksichtigung des tatsächlichen Einzugsgebietes lag die Versorgungsdichte in der Thermenregion mit 5,66 Betten je 1.000 Personen im mittleren Bereich des im ÖSG vorgegebenen Bettenmessziffer-Intervalls von 4,49 bis 7,49. (TZ 18)

Kosten- und Leistungsentwicklung

Die Kostensteigerungen in den LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt lagen von 2009 auf 2010 unter den Werten der Vorjahre. Während die Kosten im LK Neunkirchen um 1,5 % und im LK Wiener Neustadt um 4,2 % anstiegen, konnte im LK Baden-Mödling eine Reduktion um 1,8 % erzielt werden. Im Jahr zuvor hatten die Steigerungsraten noch 3,5 % im LK Baden-Mödling, 9,2 % im LK Neunkirchen und 7,9 % im LK Wiener Neustadt betragen. Wesentlichen Anteil daran hatte die geringere Steigerung der Personalkosten, die von 2009 auf 2010 zwischen 1,9 % und 3,1 % lag,

während sie ein Jahr zuvor noch 4,4 % (Baden–Mödling), 8,0 % (Neunkirchen) und 11,4 % (Wiener Neustadt) betrug. (TZ 19)

Die Belagstage wiesen generell eine sinkende Tendenz auf, was eine Verschlechterung der durchschnittlichen Auslastung zur Folge hatte. Die Auslastung war 2009 auf 2010 rückläufig und in jeder der überprüften Krankenanstalten niedriger als der Landesdurchschnitt von 76,0 % bzw. 73,3 %. Österreichweit betrug diese Kennzahl 78,9 % bzw. 78,0 %. (TZ 19)

LK Baden–Mödling

Die Aufteilung der medizinischen Fächer auf die Standorte Baden und Mödling könnte Nachteile in der medizinischen Versorgung und im wirtschaftlichen Bereich mit sich bringen. Allein die Sicherstellung einer medizinischen Basisversorgung sowohl in Baden als auch in Mödling erfordert die Vorhaltung von Doppelstrukturen, die im Fall einer Ein–Haus–Lösung entbehrlich wären. Die geplante Änderung der Fächeraufteilung zwischen Baden und Mödling wird auch eine Neuorientierung der Patientenströme erfordern. (TZ 20)

Die von der NÖ Landeskliniken– Holding verfolgte Strategie, geplante Eingriffe am Standort Mödling und akute Behandlungen am Standort Baden zu konzentrieren, ließ sich nicht ohne Kompromisse umsetzen. Dies zeigten Beispiele aus den Fachbereichen Gefäßchirurgie, Orthopädie, Gynäkologie und Urologie. (TZ 21)

Bei Nutzung der geplanten Raumreserven für drei Großgeräte wären an den beiden Standorten des LK Baden–Mödling mit drei CT–, zwei MRT– und drei Angiografiegeräten künftig insgesamt acht Großgeräte in Betrieb. Im Vergleich dazu wären bei einer Konzentration an einem Standort insgesamt nur fünf Großgeräte – wie bisher – notwendig, um den kapazitätsmäßigen Anforderungen zu entsprechen. Bei tatsächlicher Aktivierung der Raumreserven für diese drei medizinischen Großgeräte würden Anschaffungskosten von zumindest rd. 2,5 Mill. EUR entstehen. (TZ 22)

Bei der Kapazitätsplanung des LK Baden–Mödling wurde der tagesklinische Bereich ausgebaut. Der noch im Jahr 2009 bestehende Anteil tagesklinisch erbrachter Leistungen von 14,86 % verbesserte sich bis Ende 2010 auf 16,13 %. Der Bundesdurchschnitt lag im Jahr 2010 bei 18,58 %. (TZ 23)



Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen

Die Auslastung in Mödling lag mit 70,8 % (2009) bzw. 68,6 % (2010) unter dem Bundes- und Landesdurchschnitt. Die Belagsdauer an den Abteilungen für Innere Medizin und Chirurgie des LK Baden-Mödling war sowohl im Vergleich zum Landes- als auch zum Bundesdurchschnitt höher. Außerdem waren die neu geplanten interdisziplinären Aufnahmestationen bei der Dimensionierung der verbleibenden Bettenkapazitäten nicht ausreichend berücksichtigt. Die Errichtung der geplanten Palliativstation könnte den stationären Bereich (insbesondere Abteilungen für Innere Medizin) weiter entlasten. (TZ 24)

Aufgrund der Änderungen in der medizinischen Leistungserbringung (Forcierung der tagesklinischen Leistungen), der geplanten neuen Betriebsformen (interdisziplinäre Aufnahmeambulanzen und -stationen) sowie durch Auslastungsoptimierung und Maßnahmen zur Belagsdauerreduktion (z.B. Aufnahme- und Entlassungsmanagement) wäre gegenüber der derzeitigen Planung eine Verringerung der vollstationären Bettenkapazitäten möglich gewesen. (TZ 24)

Die Realisierung des Neubaus des LK Baden-Mödling an zwei Standorten lässt einen zusätzlichen Personalbedarf und damit jährliche Mehrkosten von rd. 4,66 Mill. EUR erwarten. Etliche für diesen erhöhten Bedarf verantwortliche Faktoren (z.B. zwei Aufnahmestationen statt einer, zwei Tageskliniken statt einer, Leitstellen etc.) wären bei der Konzentration des Landeskrankenhauses auf einen Standort nicht gegeben. (TZ 25)

LK Neunkirchen

Die Bemühungen des Landes, in Neunkirchen eine Remobilisations- und Nachsorgestation in der Thermenregion einzurichten und durch die Verlagerung der orthopädischen Abteilung des LK Wiener Neustadt neben der Psychiatrie einen zweiten Schwerpunkt zu etablieren, führten zu einem breiten Leistungsspektrum und dadurch zu einer langfristigen Absicherung des Standorts. Dies ist für zukünftige Umwidmungen – etwa zu einer Standardkrankenanstalt der Basisversorgung oder zu einer anderen alternativen Versorgungsform – hinderlich und es reduziert sich dadurch der Spielraum des Landes bei der Versorgungsplanung. (TZ 26)

Der Anteil an tagesklinischen Leistungen lag im LK Neunkirchen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (2009: LK Neunkirchen 7,38 %, Österreich 17,83 %). Die geplante Dimensionierung des tagesklinischen Bereichs (ohne Tagesklinik für Psychiatrie) entsprach bei 85%iger Auslastung einem Tagesklinikanteil von rd. 25 %. (TZ 27)

Die Personalbedarfsabschätzung ergab für das LK Neunkirchen eine Personalreduktion von rd. 10 % des Dienstpostenplans 2010; dies bedeutete geringere Folgekosten von rd. 3,80 Mill. EUR jährlich. (TZ 28)

LK Wiener Neustadt

Das Land plante, im Zuge eines Neubaus des LK Wiener Neustadt ein Comprehensive Cancer Center einzurichten. Dazu wäre laut ÖSG ein universitärer Standort erforderlich, der in Wiener Neustadt nicht vorgesehen war. Die möglichen Synergieeffekte mit MedAustron könnten allerdings auch im Rahmen eines regulären Onkologischen Referenzzentrums genutzt werden. (TZ 29)

Zusammenarbeit der Institute in der Thermenregion

Um die Auslastung des eigenen MRT-Geräts (45 %) zu steigern, plante das LK Neunkirchen, mit einem niedergelassenen Facharzt zu kooperieren. Ein entsprechender Bedarf seitens der Zuweiser bestand insofern, als kein extramurales MRT-Gerät im Bezirk Neunkirchen vorhanden war. Verhandlungen der NÖ Landeskliniken-Holding mit der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse im Interesse einer besseren Auslastung des MRT-Geräts scheiterten. (TZ 30)

Die Möglichkeit einer teleradiologischen Mitbetreuung des LK Neunkirchen durch das Radiologieinstitut des LK Wiener Neustadt wurde nicht genutzt. Im LK Neunkirchen war auch – über die Kernarbeitszeit hinaus – rund um die Uhr ein Facharzt im radiologischen Institut anwesend. (TZ 30)

Das LK Neunkirchen wurde hinsichtlich der histologischen und zytologischen Untersuchungen sowie der Gefrierschnitte vom pathologischen Institut des LK Wiener Neustadt mitversorgt. Die in Neunkirchen anfallenden Obduktionen wurden durch den Vorstand des Wiener Neustädter Instituts für Pathologie außerhalb der Dienstzeit auf Werkvertragsbasis vorgenommen. Die Kosten dafür belie-



fen sich im Jahr 2009 auf rd. 40.000 EUR; sie stiegen im Jahr 2010 auf rd. 53.000 EUR. (TZ 31)

An allen Landeskliniken der Thermenregion war ein Labor eingerichtet. Die NÖ Landeskliniken-Holding plante eine Zentralisierung der Laborleistungen und sah darin ein Einsparungspotenzial von jährlich rd. 650.000 EUR. (TZ 32)

Während das LK Baden-Mödling von einem niedergelassenen Facharzt für physikalische Medizin mittels Konsiliardienstes versorgt wurde, bestanden sowohl im LK Neunkirchen als auch im LK Wiener Neustadt hierfür eigene Primariate. Im Bereich der Physikalischen Medizin waren keine den Laborleistungen vergleichbaren Optimierungen geplant. (TZ 33)

Betriebsorganisation

Allgemeines

Auf Basis der gegebenen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf die geplanten medizinischen Versorgungsstrukturen sowie die Versorgungslogistik waren die Betriebsorganisationskonzepte für die Landeskliniken Baden-Mödling und Neunkirchen grundsätzlich geeignet, eine zweckmäßige Betriebsführung bei bestmöglicher Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Für das LK Wiener Neustadt lag noch kein genehmigtes Betriebsorganisationskonzept vor. (TZ 34)

Interdisziplinäre Aufnahmeambulanzen und -stationen

An den LK Baden-Mödling (an beiden Standorten) und Neunkirchen waren in den Neubauten interdisziplinäre Aufnahmeambulanzen (auch Notfallaufnahmen) mit daran angeschlossenen interdisziplinären Aufnahmestationen vorgesehen. Im LK Baden-Mödling war jedoch die interdisziplinäre Aufnahmeambulanz und Unfallnotaufnahme voneinander getrennt geplant. Dadurch konnten Synergien nicht genutzt werden. (TZ 35)

Ambulanzbesuche außerhalb der Regelbetriebszeit

Die hohe Inanspruchnahme der Ambulanzen der Landeskliniken außerhalb der Regelbetriebszeiten und insbesondere an Wochenenden hing mit der nur eingeschränkt verfügbaren Versorgung im niedergelassenen Bereich zusammen. Bemühungen, am Standort Mödling einen Wochenendbereitschaftsdienst durch niedergelassene Kinderärzte einzurichten, scheiterten bislang mangels einer Einigung mit der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse über die Honorierung der teilnehmenden Ärzte. (TZ 36)

Bettenbelegung

Für die Neubauten war zweckmäßigerweise geplant, die Bettenstationen nicht ausnahmslos den einzelnen Fachabteilungen zuzuordnen, sondern auch eigenständige interdisziplinäre Pflegemodule zu bilden. (TZ 37)

Bereichsleitung Pflege

Die Einführung von Bereichsleitungen in der Pflegeorganisation war vor dem Hintergrund des vermehrten Einsatzes interdisziplinärer Betriebsformen grundsätzlich zweckmäßig und insbesondere im LK Wiener Neustadt aufgrund der großen Leitungsspanne der Pflegedirektion notwendig. Zweckmäßig war eine gleichzeitige Reduktion der Stationsleitungen. (TZ 38)

Intensivbereiche

Das Ausbaukonzept und die räumliche Anordnung der Intensivbereiche im örtlichen Verbund der LK Baden-Mödling und Neunkirchen waren zweckmäßig, weil damit Synergie- und Effizienzpotenziale zwischen den einzelnen Bereichen genutzt werden konnten. (TZ 39)

Tageskliniken

Die NÖ Landeskliniken-Holding und die Landeskliniken waren bemüht, die tagesklinischen Leistungen auszubauen. Damit konnte der stationäre Bereich entlastet und eine kostengünstigere, bedarfsgerechte medizinische Versorgung der Patienten erreicht werden.

Hervorzuheben war das Pilotprojekt der interdisziplinären Tagesklinik am Standort Mödling, das durch klar strukturierte Prozesse und Vorgaben gekennzeichnet war. (TZ 40)

OP-Bereiche

Für die Neubauten der LK Baden-Mödling und Neunkirchen waren Zentral-OP vorgesehen. Die Empfehlungen einer externen OP-Analyse waren bereits umgesetzt bzw. in Umsetzung begriffen. (TZ 41, 42)

Allgemeine Verwaltung

Durch die Planung des LK Baden-Mödling an zwei Standorten konnten keine Einsparungspotenziale beim Verwaltungspersonal realisiert werden. Durch die getrennten Standorte war eine doppelte Bereitstellung von Diensträumlichkeiten in den Bereichen für Direktion, Personalmanagement, teilweise Finanz- und Rechnungswesen, sowie Archivierung, Technik und Bibliothek notwendig. Bei einem gemeinsamen Standort könnten rd. 20 % der Nutzflächen in der Verwaltung (rd. 500 m²) eingespart werden. Dies hätte auch geringere Baukosten von rd. 2 Mill. EUR zur Folge. (TZ 43)

Reisetätigkeiten

Wegen der getrennten Standorte in Baden und Mödling entstanden Reisetätigkeiten von Mitarbeitern. Die Dienstreisen gingen meist zu Lasten der Dienstzeit in den Spitälern. (TZ 44)

Speisenversorgung

Die NÖ Landeskliniken-Holding plante die Speisenversorgung an den Standorten Mödling, Baden, Neunkirchen und Wiener Neustadt durch eine jeweils eigene Küche und durch herkömmliche Produktion mit Ausspeisung („Cook and Serve“, d.h. Servieren der Speisen unmittelbar nach Zubereitung). Durch die Speisenversorgung nach dem Modell „Cook and Chill“ (d.h. Kochen und Kühlen) könnten Personalkosten von rd. 3 Mill. EUR eingespart werden. (TZ 45)

Finanzierung

Das Land sah für die Neubauten der LK Baden-Mödling und Neunkirchen eine Leasingfinanzierung vor. Durch die Neubauten fallen zusätzliche Ausgaben durch die Leasingentgelte und Kauttionen in der Größenordnung von rd. 39 Mill. EUR (ohne Wertsicherung) an. (TZ 46)

Trotz der finanziellen Größenordnung der Bauvorhaben lagen den Finanzierungsentscheidungen über die Neubauten der LK Baden-Mödling und Neunkirchen keine Wirtschaftlichkeitsanalysen zugrunde. Der Vorsteuerabzug, ein gängiges Argument für die Vorteilhaftigkeit des Leasings bei Bauten der öffentlichen Hand, kam nach Ansicht des RH bei der Errichtung von Krankenanstalten nicht zum Tragen, weil diese bereits durch das Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz zum Vorsteuerabzug berechtigt waren. (TZ 47)

Kenndaten zu den drei überprüften Landeskliniken

Krankenanstalten	Landeskrankenhaus Thermenregion Baden-Mödling (LK Baden-Mödling), Landeskrankenhaus Thermenregion Neunkirchen (LK Neunkirchen), Landeskrankenhaus Wiener Neustadt (LK Wiener Neustadt)			
Rechtsträger	Land Niederösterreich Die NÖ Landeskliniken-Holding nimmt für das Land Niederösterreich die Aufgaben des Trägers hinsichtlich Errichtung, Führung und Betrieb aller Landeskrankenanstalten wahr. Sie steht unter der Aufsicht der Niederösterreichischen Landesregierung.			
Rechtsgrundlagen				
kompetenzrechtliche Grundlage	Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F., Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten			
Bundesrecht	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.			
Landesrecht	NÖ KRANKENANSTALTENGESETZ, LGBl. Nr. 9440 i.d.g.F. Gesetz über die Errichtung der NÖ Landeskliniken-Holding, LGBl. Nr. 9452 i.d.g.F.			
Leistungsdaten 2010	LK Baden-Mödling		LK Neunkirchen	LK Wiener Neustadt
	Standort Baden	Standort Mödling		
	Anzahl			
tatsächliche Betten	389	337	366	880
stationäre Aufenthalte	17.535	17.768	14.873	46.532
ambulante Frequenzen	199.363	284.886	302.109	782.060
	in %			
Auslastung nach Belagstagen	75,7	69,1	68,7	70,4
	in Tagen			
durchschnittliche Belagsdauer	6,1	4,8	6,2	4,9
	in VBÄ ¹			
Personal	724,00	773,41	750,26	2.066,44
	in Mill. EUR			
Endkosten	74,9	68,3	62,4	199,9
	Anzahl in 1.000			
LKF-Punkte	47.361	48.069	42.386	131.337
	in EUR			
Kosten je LKF-Punkt	1,58	1,42	1,47	1,52
Bauvorhaben	Neubau	Neubau	Neubau	Neubau
	in Mill. EUR			
geplante Baukosten	189,7	156,9	166,8	offen

¹ Vollbeschäftigungsäquivalente

Quelle: NÖ Landeskliniken-Holding

Chronologie	
18.10.1956	Landtagsbeschluss zur Übernahme der Krankenanstalt Mödling durch das Land Niederösterreich
02.07.2002	Beschluss der Niederösterreichischen Landesregierung, die Krankenanstalt Baden zu übernehmen
01.01.2003	Übernahme der Rechtsträgerschaft der Krankenanstalt Baden durch das Land Niederösterreich
01.01.2005	Zusammenführung der Krankenanstalten Baden und Mödling unter einheitlicher Führung als Thermenklinikum Baden–Mödling an zwei Standorten
23.04.2007	19. Holdingversammlung: Beschluss Neubau Landesklinikum Baden–Mödling an zwei Standorten
28.06.2007	Landtagsbeschluss zum Ausbau des Landesklinikums Baden–Mödling um rd. 330,5 Mill. EUR
01.01.2008	Übernahme der Rechtsträgerschaft der Spitäler Wiener Neustadt und Neunkirchen durch das Land Niederösterreich
07.10.2008	30. Holdingversammlung: Beschluss Neubau Betten- und Funktionstrakt beim Landesklinikum Wiener Neustadt
26.02.2009	Landtagsbeschluss: Neubau Betten- und Funktionstrakt beim Landesklinikum Wiener Neustadt, Kosten rd. 29,3 Mill. EUR
02.04.2009	34. Holdingversammlung: Beschluss Neubau Landesklinikum Neunkirchen
02.07.2009	Landtagsbeschluss: Neubau Landesklinikum Neunkirchen, Kosten rd. 166,8 Mill. EUR
23.03.2010	41. Holdingversammlung: Beschluss zur Umsetzung des Logistikzentrums Wiener Neustadt
08.06.2010	43. Holdingversammlung: Genehmigung der Gesamtkosten des Logistikzentrums Wiener Neustadt, Kosten rd. 18,7 Mill. EUR
14.09.2010	Beschluss der 44. Holdingversammlung, die Gesamtprojektkosten für das Landesklinikum Baden–Mödling um 16,1 Mill. EUR für Energieeffizienzmaßnahmen aufzustocken

Holding: NÖ Landeskliniken–Holding

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2011 die Ausbaupläne des Landes Niederösterreich bezüglich des Landesklinikums Thermenregion Baden–Mödling (LK Baden–Mödling), des Landesklinikums Thermenregion Neunkirchen (LK Neunkirchen) und des Landesklinikums Wiener Neustadt (LK Wiener Neustadt).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Entscheidungsgrundlagen des Landes Niederösterreich für die Neubauten der Landeskliniken Baden–Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt,
- des Versorgungsauftrags der Standorte anhand des Regionalen Strukturplans Gesundheit für NÖ (RSG–NÖ) sowie
- der Frage, ob durch das an vier Standorten vorgehaltene medizinische Leistungsangebot mit Mehrkosten verbundene Parallelstrukturen in unmittelbarer geografischer Nähe geschaffen werden und ob die geplanten Betriebsorganisationen geeignet sind, eine zweckmäßige Betriebsführung bei bestmöglicher Versorgung der Patienten zu ermöglichen.

Der RH unterzog im Hinblick auf die Bedeutung der Krankenhausneubauten in Baden, Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt einzelne abgeschlossene Projektabschnitte einer zeitnahen Überprüfung.

(2) Zu dem im Dezember 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Land Niederösterreich im Februar 2012 Stellung. Die NÖ Landeskliniken– Holding verzichtete auf eine gesonderte Stellungnahme.

(3) Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2012.

(4) Aufgrund wiederholter Vorwürfe in diversen Medien, der RH habe dem Land Niederösterreich in Bezug auf Versorgungsverpflichtung und Standortwahl einen Rechtsbruch empfohlen, ersuchte der RH das BMG um eine Äußerung zu den Erreichbarkeitskriterien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG). Diese bestätigte die Feststellungen des RH.

(5) Das Land Niederösterreich erhob in seiner Stellungnahme den Vorwurf, der RH habe von vornherein eine Ein–Standort–Strategie vertreten und daraus, durch nichts belegt, in medizinisch–fachlicher und in wirtschaftlicher Hinsicht nachteilige Folgen abgeleitet. Untermauert habe er diese Feststellung durch eigene Berechnungen, die dem Land Niederösterreich nicht transparent gemacht wurden. Hingegen seien die zahlreichen Gutachten, rechtlichen Ausführungen und vertraglichen Regelungen nicht berücksichtigt und nicht objektiv im Prüfungsergebnis dargestellt worden.

Nach Auffassung des Landes Niederösterreich hätten die Empfehlungen des RH hinsichtlich der Ein–Standort–Strategie einen Verstoß des Landes Niederösterreich gegen bestehende Rechtsvorschriften, einen wirtschaftlichen Nachteil und entsprechend der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einen Verlust von Mitteln und Arbeitsplätzen zur Folge.

Bei der Berechnung der Baukosten zu einer Ein–Standort–Variante sei der RH von vollkommen falschen Annahmen ausgegangen und habe zudem Baukosten und Errichtungskosten vermischt.

(6) Der RH bemerkt hiezu Folgendes:

(a) Der RH stellt klar, dass er in seinem Prüfungsergebnis die Ziele dieser Gebarungsüberprüfung betreffend die Landeskliniken (LK) Baden–Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt offengelegt hat. Zur Behauptung, er habe von vornherein eine Ein–Standort–Strategie vertreten, wird darauf verwiesen, dass sich der RH – wie dem Prüfungsergebnis klar zu entnehmen ist – nachweislich und umfassend nicht nur mit den Entscheidungsgrundlagen des Landes Niederösterreich und der Erfüllung des medizinischen Versorgungsbedarfs auseinandersetze, sondern auch mit der darauf aufbauenden Betriebsorganisation samt Folgekosten.

Dies entspricht im Übrigen auch der strategischen Grundausrichtung des RH, die im Interesse der vollen Entfaltung seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung u.a. eine sachliche und objektive Leistungserbringung sicherstellt. Der RH weist daher die Behauptung, er sei voreingenommen an diese Gebarungsüberprüfung herangegangen, ebenso scharf zurück wie den Vorwurf, die Empfehlungen des RH würden bestehenden Rechtsvorschriften widersprechen und einen wirtschaftlichen Nachteil für das Land Niederösterreich bewirken.

(b) Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf § 18 Abs. 2 zweiter Satz des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG). Demnach kann die Landesgesetzgebung bestimmen, dass bei Vorliegen besonderer topographischer oder verkehrsmäßiger Verhältnisse die Einwohnerrichtwerte je Krankenanstalt (Standardkrankenanstalt für 50.000 bis 90.000 Einwohner, Schwerpunktkrankenanstalt für 250.000 bis 300.000 Einwohner) sowohl unter-, als auch überschritten werden dürfen. Das vom RH diesbezüglich um Stellungnahme ersuchte BMG wies ausdrücklich darauf hin, dass sich – bezogen auf Baden und Mödling – aus den Bestimmungen des § 18 KAKuG keine zwingende Verpflichtung zur Einrichtung von zwei Standorten ergäbe. Das BMG betonte auch, dass länderübergreifende Versorgungsbezie-



hungen auch in dieser Region zu berücksichtigen seien, worauf auch der ÖSG explizit hinweise.

(c) Der RH weist ferner darauf hin, dass er sämtliche Gutachten, die das Land Niederösterreich in Auftrag gegeben hat, um die Standortentscheidung zu untermauern, anforderte und hinterfragte. Im Hinblick darauf, dass es aufgrund der Studien nicht möglich war, volkswirtschaftliche Effekte einer bestimmten Region zuzuordnen, hielt sie der RH für nicht geeignet, die Bauentscheidungen volkswirtschaftlich zu belegen.

(d) Im Übrigen stützten sich die Feststellungen des RH, insbesondere auch jene zu den Bau- und Folgekosten, selbstverständlich auf Unterlagen und Daten des Landes Niederösterreich bzw. der NÖ Landeskliniken-Holding. Der RH hat in seinen Betrachtungen zu den Mehrkosten von zwei getrennten Standorten sehr wohl zwischen Errichtungs- und Baukosten unterschieden.

Entscheidungsgrundlagen

Überblick
Bauvorhaben

2.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH waren die Planungsarbeiten für das LK Baden-Mödling an den zwei Standorten Baden und Mödling mit jeweils eigener Speisenversorgung und für das LK Neunkirchen weitgehend abgeschlossen. Der Beginn der Bauarbeiten war für Herbst 2011 bzw. Frühjahr 2012 vorgesehen.

Für das LK Wiener Neustadt waren die Planungen zur Betriebsorganisation erst in Ausarbeitung.

Mit Juli 2011 ergab sich jeweils folgender Projektstand:

Tabelle 1: Übersicht über die Bauvorhaben und den jeweiligen Projektstand (Stand Juli 2011)

	LK Baden–Mödling		LK Neunkirchen	LK Wiener Neustadt
	Standort Baden	Standort Mödling		
Bauvorhaben	Neubau	Neubau	Neubau	Neubau
Projektdauer¹	6 Jahre	7 Jahre	5 Jahre	keine Angabe
genehmigte Baukosten (in Mill. EUR)²	beide LK zusammen: 346,6		166,8	keine Angabe
Stand der Umsetzung	Ausführungsfreigabe		Planungsfreigabe	Projektentwicklung
geplante Nutzfläche (in m²)	28.298	23.372	19.173	keine Angabe
geplante Betten laut RSG–NÖ	443	338	364	944
beauftragte Leistungen (in Mill. EUR)	40,8	27,5	20,1	rd. 0,7

¹ von Planung bis Umsetzung/Inbetriebnahme

² ohne Kosten der Liegenschaft, Umsatzsteuer und Finanzierung

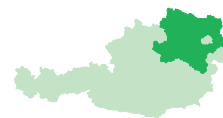
Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landeshochbau

In der Thermenregion sollen in den nächsten Jahren vier neue Krankenhäuser mit 2.089 Betten und 70.843 m² Nutzfläche um 513,4 Mill. EUR (Nutzfläche und Kosten ohne LK Wiener Neustadt) gebaut werden.

Im LK Wiener Neustadt musste im Jahr 2011 wegen baulich-organisatorischer und hygienischer Mängel an den Abteilungen der II. Internen und der Unfallchirurgie – ungeachtet des geplanten Neubaus – ein Zubau in Raumzellenbauweise¹ (siehe TZ 7) errichtet werden.

Ergänzend zu den in der Übersicht dargestellten Bauvorhaben soll in Wiener Neustadt ein Logistikzentrum für die Versorgung des LK Wiener Neustadt, des LK Neunkirchen, des LK Baden–Mödling, des LK Hainburg und des LK Hohegg mit Sterilgütern, Handelswaren und pharmazeutischen Spezialitäten errichtet werden. Das Projekt mit veranschlagten Kosten von rd. 18,7 Mill. EUR war zur Zeit der Gebarungüberprüfung in der Ausschreibungs- und Vergabephase. Bis Juli 2011 wurden bereits Aufträge in Höhe von rd. 2,2 Mill. EUR vergeben.

¹ Bei der Raumzellenbauweise werden komplette Raumzellen vorgefertigt und dann auf die Baustelle geliefert und montiert.

**Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich
im Spitalswesen**

Das Land wies bezüglich der beiden Neubauten des LK Baden-Mödling in Baden und in Mödling darauf hin, dass die Erfüllung der im ÖSG verankerten und nach Auffassung des Landes nicht mehr zeitgemäßen Erreichbarkeitskriterien² Krankenhäuser an beiden Standorten notwendig mache. Konkrete Daten zur Unterstützung dieser Argumentation legte das Land dem RH allerdings nicht vor.

Für die Planungsarbeiten der drei Kliniken wurden bereits rd. 90 Mill. EUR (vor allem für Generalplanung und Betriebsorganisation) beauftragt.

- 2.2 Nach Ansicht des RH waren bei der Planung neuer Krankenanstalten umfassende Betrachtungen anzustellen, weil dadurch die Standortstruktur zumindest für die nächsten 30 Jahre festgelegt wird.

Zu den vom Land ins Treffen geführten Vorgaben des ÖSG fehlten entsprechende Datengrundlagen. Der RH wies weiters auch darauf hin, dass es dem Land u.a. im Rahmen der Verhandlungen über die Krankenanstaltenfinanzierung gemäß Art. 15a B-VG schon bisher möglich gewesen wäre, auf eine Änderung der Erreichbarkeitskriterien des ÖSG hinzuwirken.

- 2.3 *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die gesetzlichen Grundlagen hin, die es erfordern würden, dass für 90 % der Wohnbevölkerung innerhalb von 30 Minuten ein Klinikum mit den Fächern der Grundversorgung erreichbar sein muss und dies nur mit den beiden Neubauten erzielbar sei. Mit nur einem Neubau an dem vom RH präferierten Standort in Baden könne diese Anforderung nicht erfüllt werden. Im § 18 Abs. 2 des KAKuG sei geregelt, dass pro 50.000 bis 90.000 Bewohner eine Standardkrankenanstalt einzurichten ist. Im Einzugsgebiet der betroffenen Landeskrankenanstalten würden derzeit rd. 450.000 Einwohner in den Verwaltungsbezirken Baden, Mödling, Neunkirchen, Wiener Neustadt-Stadt und Wiener Neustadt-Land leben. Damit sei die getroffene Konzeption der Errichtung von Neubauten für die in Rede stehenden Landeskliniken aus diesen gesetzlichen Grundlagen klar abzuleiten.*

- 2.4 Bezüglich der Erreichbarkeitskriterien des ÖSG verwies der RH auf die bereits in TZ 1 erwähnte Stellungnahme des BMG, wonach sich – bezogen auf Baden und Mödling – aus den Bestimmungen des § 18 KAKuG für das Land Niederösterreich keine zwingende Verpflichtung zur Einrichtung von zwei Standorten ergibt.

² 30 Minuten-Erreichbarkeit für die Fächer Intensivmedizin, Chirurgie, Innere Medizin und Unfallchirurgie; zu erfüllen für 90 % der Wohnbevölkerung

Entscheidungsgrundlagen

Der Mitteilung des BMG an den RH war außerdem zu entnehmen, dass Anwendung, Sinn und Zweck der Erreichbarkeitsrichtwerte bisweilen in den Arbeitsgremien der Bundesgesundheitskommission diskutiert worden seien. Laut BMG hätten die Länder (auch Niederösterreich) allerdings bislang keinen expliziten Änderungswunsch hinsichtlich der Erreichbarkeitsrichtwerte vorgebracht.

Rahmenbedingungen für den Neubau an vier Standorten

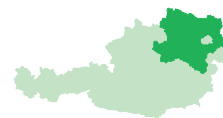
3.1 Mit der Übernahme der Gemeindekrankenanstalten Baden (2003), Neunkirchen und Wiener Neustadt (jeweils 2008) durch das Land waren wesentliche Voraussetzungen für eine regionenübergreifende Krankenhausplanung gegeben. Das Bezirksspital Mödling hatte das Land bereits im Jahr 1956 übernommen.

Tabelle 2: Kenndaten zu den Krankenhausübernahmen			
	Baden	Neunkirchen	Wiener Neustadt
vorheriger Rechtsträger	Stadtgemeinde Baden	Stadtgemeinde Neunkirchen	Stadt Wiener Neustadt
Datum des Übergabevertrags	19. November 2002	4. Dezember 2007	4. Dezember 2007
Datum der Übernahme	1. Jänner 2003	1. Jänner 2008	1. Jänner 2008
Bezeichnung	Landeskrankenhaus Thermenregion Baden	Landeskrankenhaus Thermenregion Neunkirchen	Landeskrankenhaus Wiener Neustadt

Quellen: Übernahmeverträge

In allen drei Übernahmeverträgen verpflichtete sich das Land, am jeweiligen Standort eine öffentliche Krankenanstalt zu belassen. Weitergehende Verpflichtungen hinsichtlich der bereitzustellenden Fachgebiete enthielten die Verträge nicht. Ein wesentlicher Grund für die Übernahme der Gemeindekrankenanstalten durch das Land war die erhebliche Belastung der Gemeindehaushalte durch die Führung der Krankenanstalten.

Im Jänner 2005 fiel die Entscheidung, die beiden Standorte Baden und Mödling unter einheitlicher Leitung zusammenzuführen. Außerdem gehört die Kinder- und Jugendpsychiatrie in Hinterbrühl logistisch zum Standort Mödling.



- 3.2 Nach Ansicht des RH erschwerten die abgegebenen Standortgarantien die Schaffung effizienter und bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen.³ Eine flexible Fächeraufteilung und Schwerpunktsetzungen in der Region blieben möglich, wurden aber nicht genutzt.
- 3.3 *Das Land Niederösterreich stellte in Abrede, dass Standortgarantien per se effiziente und bedarfsgerechte Versorgungsstrukturen erschweren. Die Formulierungen in den Übernahmeverträgen würden genug Raum für Flexibilität bieten, weil in den Verträgen weder die Größenordnung noch die Fächeraufteilungen garantiert würden, sondern lediglich auf den Erhalt einer Krankenanstalt mit öffentlichem Versorgungsauftrag Bezug genommen werde. Das Land Niederösterreich widersprach auch der Feststellung des RH, wonach Schwerpunktsetzungen in der Region unterblieben seien.*
- 3.4 Der RH stellte klar, dass er auf das abgestufte Versorgungsspektrum des LK Wiener Neustadt als Schwerpunktversorgung und der LK Baden-Mödling und Neunkirchen als Standardversorgung Bezug nahm. Dass Standortgarantien eine effiziente und bedarfsgerechte Versorgungsstruktur erschweren, stellte der RH bereits bei mehreren Gebarungsüberprüfungen (zuletzt bezüglich der Krankenhäuser Hainburg und Kittsee, Reihe Niederösterreich 2011/11) fest. Eine ausreichende Flexibilität wurde – wie der RH unter TZ 20 feststellte – nicht dementsprechend genutzt.

Neubauten für das
LK Baden-Mödling

Externe Gutachten

- 4.1 Ein Beratungsunternehmen untersuchte im Auftrag des Landes im Jahr 2003 für Baden und Mödling mehrere Standort- und Fächerkombinationen. Das Gutachten hielt u.a. fest, „dass zwei Standorte hohe Investitionen und bleibende Kostennachteile bedeuteten“.⁴

Anhand des Variantenvergleichs erstellte das Beratungsunternehmen eine Nutzwertanalyse, in der die politische Umsetzbarkeit doppelt so hoch bewertet wurde wie die Qualität der medizinischen Versorgung. Aus der Nutzwertanalyse war ableitbar, dass jene Variante die Geeigneteste war, die den Neubau und die Stärkung des Standorts Baden mit 324 Betten sowie den Ausbau von Mödling auf 432 Betten (jedoch nicht an bestehendem Standort Mödling realisierbar) zum Inhalt hatte.

³ siehe Bericht Reihe Kärnten 2006/1, Reihe Vorarlberg 2006/1, Reihe Burgenland 2008/4, Reihe Steiermark 2008/5, Reihe Burgenland 2011/8, Reihe Niederösterreich 2011/11

⁴ Gutachten im Auftrag des Landes Niederösterreich

Die Zusammenführung beider Spitäler an einem der bestehenden Standorte oder der Neubau eines Spitals an einem Standort (sogenannte Ein-Haus-Variante), wie dies Primärärzte der beiden Spitäler sowie etliche niedergelassene Ärzte in einer Petition forderten, wurden laut Auskunft der Fachabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung nicht untersucht.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass das Land im Zuge der Entscheidungsvorbereitung keine Untersuchungen hinsichtlich eines gemeinsamen Standorts (Ein-Haus-Variante) anstellte, obwohl das Beratungsunternehmen bei zwei Standorten auf hohe Investitionskosten und bleibende Kostennachteile hinwies. Zudem wies das Gutachten darauf hin, dass ein Ausbau am bestehenden Standort Mödling nicht realisierbar sei. Der RH beanstandete insbesondere auch, dass im Gutachten die politische Umsetzbarkeit doppelt so hoch gewichtet wurde wie die Qualität der medizinischen Versorgung.
- 4.3 *Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass das erwähnte Gutachten des Beratungsunternehmens aus dem Jahr 2003 lediglich eine erste Variantenuntersuchung von Alternativen einer Krankenanstalt an zwei Standorten war. Es stelle nur in einem Satz fest, dass lediglich aus dem Aspekt der Kostensicht die Ein-Haus-Variante günstiger sei. Die Formulierung der „politischen Umsetzbarkeit“ hätte den nachvollziehbaren Hintergrund gehabt, dass zum einen die Schließung eines Krankenhauses auf heftigen Widerstand stoße und zum anderen die rechtlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der Grundversorgung einer Ein-Standort-Strategie entgegenstehen.*
- 4.4 Der RH hielt seine Kritik aufrecht, dass das Land Niederösterreich selbst in Anbetracht des beabsichtigten Investitionsvolumens von rd. 350 Mill. EUR im Zuge der Entscheidungsvorbereitung keine Untersuchungen hinsichtlich eines gemeinsamen Standorts anstellte. Er erinnerte in diesem Zusammenhang neuerlich an die damaligen Vorbehalte von Primärärzten der beiden betroffenen Krankenhäuser und an Forderungen von niedergelassenen Ärzten. Der RH verblieb auch bei seiner Kritik, dass das Land Niederösterreich das von ihm beauftragte Gutachten akzeptierte, obwohl darin die politische Umsetzbarkeit doppelt so hoch gewichtet war wie die Qualität der medizinischen Versorgung.

Berechnungen der NÖ Landeskliniken-Holding

- 5.1 Die Grundsatzentscheidungen für die Zwei-Haus-Variante waren bereits mit einstimmigem Landtagsbeschluss vom Juni 2007 gefallen.⁵ Die NÖ Landeskliniken-Holding erstellte im April 2010 eine Wirtschaftlichkeitsrechnung für das LK Baden-Mödling, in der eine Ein-Haus-Variante der Zwei-Haus-Variante gegenübergestellt wurde. Jedoch auch die Ein-Haus-Variante ging von einem neuen zentralen Standort und einer Reduktion des Standorts Baden auf ein Mindestversorgungsmodell mit einer 24-Stunden-Ambulanz und einem tagesklinischen Ambulatorium aus.

Insgesamt ergab die Berechnung einen Kostenvorteil (Barwert) der Zwei-Haus-Variante von rd. 1,54 Mill. EUR bis zum Jahr 2029. Dieses Ergebnis war im Wesentlichen auf die Annahme zurückzuführen, dass die Kosten zur Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung in Baden höher lägen als mögliche Einsparungen bei einer Ein-Haus-Variante.

- 5.2 Der RH stellte dazu fest, dass die von der NÖ Landeskliniken-Holding durchgeführte Wirtschaftlichkeitsrechnung erst zu einem Zeitpunkt erfolgte, zu dem die Grundsatzentscheidungen für den Neubau an zwei Standorten bereits getroffen waren.

Er wies auch darauf hin, dass sich der Vorteil der Zwei-Haus-Variante in der Wirtschaftlichkeitsrechnung im Wesentlichen aus der als notwendig angenommenen Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung an beiden Standorten ergab; dies wäre aber aufgrund der geringen Entfernung der beiden Standorte grundsätzlich zu überdenken gewesen. Außerdem stellte die Ein-Haus-Variante der NÖ Landeskliniken-Holding nach Ansicht des RH keine solche dar, weil auch für Baden ein 24-Stunden-Betrieb berücksichtigt wurde.

Aufbauend auf den Berechnungen der NÖ Landeskliniken-Holding verglich der RH eine Ein-Haus-Variante mit der Zwei-Haus-Variante und kam zu dem Ergebnis, dass sich bei den Investitionskosten ein Kostenvorteil von insgesamt rd. 34 Mill. EUR zugunsten der Ein-Haus-Variante ergäbe. Dieser Betrag setzt sich einerseits aus Einsparungen bei den Errichtungskosten (rd. 46 Mill. EUR, siehe TZ 16) und provisorischer Bauten in Mödling (rd. 3,8 Mill. EUR) und andererseits aus Mehrausgaben aufgrund der Grundstücksbeschaffung (rd. 15,8 Mill. EUR) zusammen.

⁵ Landtagsbeschluss vom Juni 2007 (912/H-11/29-2007)

Aber auch bei den laufenden Kosten für den Betrieb der Krankenanstalt ergaben sich Unterschiede. Laut Berechnung der NÖ Landeskliniken-Holding fiel der jährliche Personalaufwand bei einer Ein-Haus-Variante lediglich um rd. 74.000 EUR geringer aus. Dabei war aus der Sicht des RH bei der Zwei-Haus-Variante nicht berücksichtigt, dass zahlreiche Dienste, vor allem außerhalb der Kernarbeitszeit, doppelt vorgehalten werden müssten, wodurch die Ein-Haus-Variante bei den Personalkosten erheblich günstiger wäre.

Schließlich hielt der RH eine Ein-Haus-Variante für das LK Baden-Mödling auch aus medizinisch-organisatorischen Gründen für zweckmäßiger (siehe hierzu TZ 20 bis 25).

- 5.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich baue die vom RH ange-stellte Investitions-Vergleichsrechnung auf einer vollkommen falschen Bewertungsbasis auf, weil ein willkürlich und falsch angesetztes Flächenausmaß mit unrichtiger Berechnungsbasis herangezogen worden sei. Darüber hinaus sei die Wirtschaftlichkeit einer Investition und somit auch eines Krankenhausneubaus nur unter Einbeziehung der laufenden Betriebskosten möglich, nicht aber auf Basis einer Investitionskosten-Vergleichsrechnung. Dies gelte umso mehr, als im vorliegenden Fall die jährlichen Betriebskosten knapp unter 50 % der Gesamtsumme lägen.*

In der Wirtschaftlichkeitsrechnung des Landes Niederösterreich aus 2010 seien sowohl die Investitionskosten als auch die jährlichen Betriebskosten für beide Varianten verglichen worden. Dabei habe sich gezeigt, dass die zwei Standorte wegen der vertraglich vereinbarten Aufrechterhaltung einer Grundversorgung wirtschaftlicher zu betreiben seien als die vom RH vorgeschlagene Ein-Haus-Variante. Die vom RH angeführten erheblichen Personalkosteneinsparungen in einer Ein-Haus-Variante seien ebenfalls nicht nachvollziehbar. Geringfügig höheren Personalkosten der Zwei-Haus-Variante stünden aber erhebliche Einsparungen in anderen Bereichen gegenüber.

- 5.4** Der RH stützte selbstverständlich seine Investitions-Vergleichsrechnungen auf Daten der überprüften Stellen (konkret der Fachabteilung im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und der NÖ Landeskliniken-Holding) des Landes Niederösterreich. Ausgehend von genehmigten Raum- und Funktionsplänen für Baden und Mödling hinterfragte der RH im Einzelnen die räumlichen Erfordernisse, woraus sich mögliche Einsparungen von rd. 6.700 m² ergaben. Unter Berücksichtigung der unter TZ 16 angeführten Kostenwerte gelangte der RH zur Auffassung, dass mit der Ein-Haus-Variante rd. 46 Mill. EUR an Investitionen für die Gebäude eingespart werden könnten. Ein Vergleich der gesamten Investitionskosten zwischen jenen, wie sie die

NÖ Landeskliniken-Holding anführte und den Berechnungen des RH ergibt für die Ein-Haus-Variante folgenden Investitionskostenvorteil:

Vergleich Investitionskosten		
	Berechnung NÖ Landes- kliniken-Holding	Berechnung RH
Investitionskosten	in Mill. EUR	
Grundstückskosten für Ein-Haus-Variante	15,805	15,805
Einsparungspotenzial Investitionskosten	- 19,830	- 46,000
Einsparung für provisorische Bauten Mödling	- 3,750	- 3,750
Investitionskostenvorteil Ein-Haus-Variante gesamt	- 7,775	- 33,945

Quellen: NÖ Landeskliniken-Holding; Berechnungen RH

Die Feststellung des RH, dass auch die Kosten für den laufenden Betrieb (Folgekosten) der Zwei-Haus-Variante wesentlich höher seien als jene der Ein-Haus-Variante, beruhte auf den Berechnungen, dass bei der Zwei-Haus-Variante zahlreiche Dienste – vor allem außerhalb der Kernarbeitszeit (Nachtdienste) – doppelt vorgehalten werden müssen. Aufgrund der Doppelvorhaltungen war daher allein im medizinischen Bereich von Personalkostenvorteilen der Ein-Haus-Variante in der Größenordnung von rd. 2,13 Mill. EUR auszugehen (rd. 1,40 Mill. EUR bei den Ärzten und rd. 0,73 Mill. EUR beim sonstigen medizinischen Personal; die Einsparung beträgt bei beiden Berufsgruppen jeweils 14 vollzeitbeschäftigte Mitarbeiter).

Den Vergleich des gesamten Personalaufwands zwischen den Berechnungen der NÖ Landeskliniken-Holding und jenen des RH zeigt folgende Tabelle:

Vergleich Personalaufwand		
	Berechnung NÖ Landes- kliniken-Holding	Berechnung RH
Personalaufwand	in EUR	
Ärzte	200.001	- 1.406.028
sonstiges medizinisches Personal	121.268	- 725.548
nichtmedizinisches Personal	- 395.451	- 395.451
	- 74.182	- 2.527.027

Quellen: NÖ Landeskliniken-Holding; Berechnungen RH

Entscheidungsgrundlagen

Insgesamt ergaben sich im Personalbereich Kostenvorteile von 2,53 Mill. EUR für die Ein-Haus-Variante; im Vergleich dazu lagen diese laut Berechnungen der NÖ Landeskliniken-Holding bei nur 74.000 EUR.

Die Berücksichtigung der Personalkostenvorteile bei den Folgekosten sowie die geringeren Investitionskosten – alle anderen Berechnungsgrundlagen wurden von der NÖ Landeskliniken-Holding übernommen – ergaben laut folgender Tabelle für die Ein-Haus-Variante insgesamt einen Kostenvorteil (Barwert) von rd. 67 Mill. EUR bis zum Jahr 2029:

Gegenüberstellung Geldflüsse		
	Berechnung NÖ Landes- kliniken-Holding	Berechnung RH
	in EUR	
Aufwendungen für Material und sonstige bezogene Leistungen	- 150.484	- 150.484
Personalaufwand	- 74.182	- 2.527.027
sonstige betriebliche Aufwendungen	796.880	796.880
= Nettofolgekosten	572.214	- 1.880.631
Investitionskosten aus Tabelle „Vergleich Investitionskosten“	- 7.775.000	- 33.945.000
= Nettogeldfluss im Jahr der Investition	- 7.202.786	- 35.825.631
Nettogeldfluss Folgejahre ¹	585.000	- 1.922.653
Projekt-Barwert (Vorteil Zwei-Haus-Variante)	1.541.000	
Projekt-Barwert (Vorteil Ein-Haus-Variante)		- 66.701.531

¹ In den Folgejahren wird eine durchschnittliche Preissteigerung berücksichtigt.

Quellen: NÖ Landeskliniken-Holding; Berechnungen RH

Der RH verblieb bei seiner Feststellung, dass aus Kostensicht die Ein-Haus-Variante für das LK Baden-Mödling erheblich günstiger wäre.

Neubau für das
LK Neunkirchen und
das LK Wiener Neu-
stadt

6.1 Die Planungsarbeiten für das LK Neunkirchen waren so weit abgeschlossen, dass der Beginn der Bauarbeiten 2012 vorgesehen war. Für den Neubau des LK Wiener Neustadt lagen erst Beschlüsse für projektvorbereitende Maßnahmen vor. Es war geplant, den Neubau im Norden der Stadt in örtlicher Nähe des Forschungszentrums MedAustron (Therapie- und Forschungszentrum zur Krebsbehandlung) zu errichten.⁶

Das Land nahm in Bezug auf die LK Neunkirchen und Wiener Neustadt keine Variantenüberlegungen bezüglich eines gemeinsamen Standorts vor. Das Land begründete dies mit der nicht mehr wirtschaftlich zu führenden Betriebsgröße.

6.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig gewesen, im Vorfeld der Entscheidung über den Neubau der LK Neunkirchen und Wiener Neustadt alle Handlungsalternativen zu berücksichtigen, weil bundesweite Vergleichsdaten belegen, dass auch Krankenanstalten solcher Größenordnung wirtschaftlich zu führen sind.

6.3 *Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass die dem RH vorgelegten Untersuchungen belegen würden, dass Krankenanstalten mit Betriebsgrößen zwischen 200 und 400 Betten wirtschaftlicher zu führen sind als große Krankenanstalten mit 800 bis 1.200 Betten.*

6.4 Der RH hielt seine Kritik aufrecht, dass das Land Niederösterreich im Vorfeld der Grundsatzentscheidung für die Neubauten des LK Neunkirchen und des LK Wiener Neustadt nachweislich nicht alle Handlungsalternativen berücksichtigte. Die ohne konkrete Berechnungen vorweg vorgenommene Ausscheidung der Handlungsalternative eines gemeinsamen Standorts hielt der RH nach wie vor für nicht zweckmäßig.

Der vom RH durchgeführte Krankenhausvergleich ergab für die rechnerisch zusammengefassten LK Neunkirchen und Wiener Neustadt etwa durchwegs günstigere Kostenkennzahlen als für das LK St. Pölten, wenngleich bei geringerer Leistungsintensität. Umgekehrt waren die Kostenkennzahlen bei einem Vergleichskrankenhaus eines anderen Bundeslandes bei um rd. 9 % geringerer Leistungsintensität um rd. 21 % günstiger. Dieser Vergleich bestärkte den RH in seiner Ansicht, dass es nicht zweckmäßig war, eine Entscheidungsalternative von vornherein auszuschließen.

⁶ siehe Bericht Reihe Bund 2011/2

Entscheidungsgrundlagen

- 7.1** Am bestehenden Standort des LK Wiener Neustadt war als Übergangslösung ein mit der Krankenanstalt verbundener Betten- und Funktionstrakt für die II. Interne Abteilung und die Unfallchirurgie mit zusammen 189 Betten und vier Operationssälen vorgesehen. Dieser Betten- und Funktionstrakt wurde in Raumzellenbauweise errichtet und stand im Juli 2011 unmittelbar vor der Fertigstellung. Die Kosten betragen laut den Planungen rd. 29,3 Mill. EUR, eine Endabrechnung lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht vor.
- 7.2** Der RH erachtete die Maßnahme des Landes einer Anpassung an einen modernen Standard durch die Errichtung eines Betten- und Funktionstrakts in Raumzellenbauweise wegen der vergleichsweise geringeren Kosten und der kurzen Bauzeit als zweckmäßig. Er empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, die Anwendung dieser Bauweise auch bei anderen Krankenhauszubauten zu erwägen.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Raumzellenbauweise bei allen Zu- und Umbauten von NÖ Landeskliniken geprüft. Die Bauzeit schein sehr günstig, bei den detaillierten Kostenvergleichen der einzelnen Funktionseinheiten ergebe sich jedoch ein divergierendes Bild, weshalb noch gesamtwirtschaftliche Betrachtungen notwendig seien.*
- 7.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Land Niederösterreich im Zusammenhang mit Raumzellenbauten noch eingehendere Überlegungen anstellen wird.

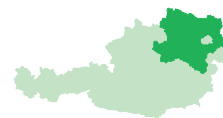
Regionalökonomische Auswirkungen

- 8.1** Eine vom Land beauftragte Studie aus dem Jahr 2010 untersuchte die regionalökonomischen Auswirkungen von fünf niederösterreichischen Krankenanstalten, darunter auch das LK Baden-Mödling⁷. Im Ergebnis wurde eine Brutto-Wertschöpfung für Gesamtösterreich von mehr als 103,5 Mill. EUR (Standort Baden) bzw. von mehr als 106 Mill. EUR (Standort Mödling) errechnet.

Eine weitere vom Land beauftragte Studie zu einem anderen Krankenhausneubau in Niederösterreich⁸ ging davon aus, dass sich der mit dem Neubau einhergehende Beschäftigungseffekt in nur sehr eingeschränktem Ausmaß lokal auswirkt, weil die Vergabe über eine internationale Ausschreibung geregelt und daher dieser Effekt sehr weiträumig verteilt wird.

⁷ Die anderen Krankenhäuser waren Waidhofen a.d. Thaya, Gmünd und Zwettl

⁸ LK Amstetten als Zentralkrankenanstalt für die Region Mostviertel



- 8.2 Der RH hielt fest, dass es aufgrund der genannten Studien nicht möglich war, volkswirtschaftliche Effekte einer bestimmten Region zuzuordnen. Nach Ansicht des RH waren daher die Studien nicht geeignet, die Bauentscheidungen volkswirtschaftlich zu belegen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich bleibe es dem RH unbenommen, den Inhalt der Studie eines österreichischen Universitätsprofessors und international anerkannten Experten in Zweifel zu ziehen. Die Studienergebnisse würden sehr wohl zeigen, dass das Bekenntnis zu den Spitalstandorten die richtige Entscheidung gewesen sei. Der RH sei nicht in der Lage gewesen, dem Studienergebnis auf gleicher fachlicher Ebene entgegenzutreten.*
- 8.4 Der RH stellte klar, dass er weder die Ergebnisse der beiden Studien noch die Qualifikation der Autoren in Zweifel zog, sondern festhielt, dass die Studien weder auf die Bruttowertschöpfung der Region um Baden und Mödling abzielten, noch auf regionale Beschäftigungseffekte, sondern auf die Bruttowertschöpfung in Gesamtösterreich und auf Beschäftigungseffekte für eine andere Region. Beiden Studien war es nicht möglich, volkswirtschaftliche Effekte einer bestimmten Region zuzuordnen. Insofern war es nicht zielführend, im Detail auf diese Studien einzugehen. Nach Auffassung des RH waren sie jedenfalls nicht geeignet, die Bauentscheidungen des Landes Niederösterreich volkswirtschaftlich zu belegen.

Bausubstanz der
LK Baden-Mödling,
Neunkirchen und
Wiener Neustadt

- 9.1 Einblick in die bestehende Bausubstanz sowie Informationen über den hygienischen und sicherheitstechnischen Standard boten u.a. die Prüfprotokolle der sanitätsbehördlichen Überprüfungen, der sicherheitstechnischen Prüfungen, der Prüfungen nach dem Lebensmittel- und Verbraucherschutzgesetz sowie diverse Prüfgutachten über haustechnische Anlagen.

Darüber hinaus war die teilweise sanierungswürdige Bausubstanz der LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt augenscheinlich erkennbar. Der Alterungsprozess an Gebäuden, Haustechnik und Gerätschaften war an den Standorten Mödling und Neunkirchen am weitesten fortgeschritten. Zum LK Neunkirchen hatte dies auch der Landesrechnungshof Niederösterreich in seinem Bericht 1/2009 festgestellt.

Die gravierenden Mängel in der Unfallchirurgie und in der II. Internen des LK Wiener Neustadt sind durch die Inbetriebnahme des Raumzellenbaues ab September 2011 behoben.

Der Standort Baden wies mit Ausnahme der Haustechnik einen insgesamt guten Gesamtzustand auf. Aus den vorliegenden Gutachten war die Notwendigkeit eines Neubaus nicht ableitbar; die notwendigen Verbesserungen könnten im postoperativen Aufwachbereich und im Aufnahmebereich der Internen durch bauliche und/oder logistische Lösungen herbeigeführt werden. Das Land beabsichtigte hingegen, die bestehende Krankenanstalt in Baden abzureißen, weil es ihm nicht einmal für die Unterbringung des – in einem äußerst schlecht befindlichen Bauzustand – Landespflegeheimes geeignet erschien.

Zur Anpassung an einen modernen Standard wurden seit 2005 für die vier Standorte Bauvorhaben in der Größenordnung von rd. 42 Mill. EUR, davon geplante rd. 29,3 Mill. EUR für den Raumzellenbau in Wiener Neustadt, getätigt.

- 9.2 Nach Ansicht des RH ließen sowohl die Ergebnisse der Gutachten, als auch seine eigenen Feststellungen vor Ort die Neubauten in Neunkirchen und Mödling dringlicher erscheinen als in Baden. Für den Standort Baden könnte eine Anpassung des Standards auch durch Zu- und Umbauten – wie zuletzt durch den Zubau für die Angiographie und die MRT – sichergestellt werden.

Der RH erachtete das Altgebäude der Krankenanstalt Baden nach einer Anpassung des Standards zumindest für eine Nachnutzung von abgestuften Versorgungsstrukturen, z.B. für ein Pflegeheim, als weiter verwendbar. Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, diese Möglichkeit, die den Abriss der alten Krankenanstalt ersparen würde, zu untersuchen.

- 9.3 *Das Land Niederösterreich wies auf das Ergebnis der sanitätsbehördlichen Einschau hin, das eine Sanierung der vorhandenen Mängel für nicht zweckmäßig und einen Neubau für unumgänglich hielt. Die geforderte Untersuchung des Altgebäudes des Krankenhauses Baden in Richtung einer Anpassung an einen modernen Standard für eine Nachnutzung als Pflegeheim sei bereits im Jahr 2005 erfolgt und habe für eine nachhaltige und den Bedürfnissen von pflegebedürftigen Bewohnern gerechte Betreuung ein negatives Ergebnis gebracht.*
- 9.4 Die Auffassung des Landes Niederösterreich, wonach laut dem Ergebnis der sanitätsbehördlichen Einschau in Bezug auf das Altgebäude in Baden eine Sanierung der vorhandenen Mängel nicht zweckmäßig und ein Neubau unumgänglich sei, war für den RH nicht nachvollziehbar. Dem Ergebnis der sanitätsbehördlichen Prüfung vom August 2010 konnte dies nämlich nicht entnommen werden. Hingegen fand sich darin bspw. die Anmerkung, dass „der Betrieb zwar alt, aber baulich



gut in Stand gehalten“ sei. Bemängelt wurden im Wesentlichen die fehlende Anzahl von postoperativen Aufwachbetten und die Situierung des Aufnahmebereichs für die Interne Abteilung. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass das Krankenhaus in Baden nach Umbauarbeiten zumindest als Pflegeheim weiter verwendbar wäre, und hielt seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Grundstücke und
Gebäude

Standort Baden

- 10.1** Eine Kostenbewertung im Herbst 2004 hatte ergeben, dass für den Standort Baden eine Kombination aus Teilsanierung und Zubau die günstigste Variante gewesen war.⁹ Im Jahr 2007 beschloss der Niederösterreichische Landtag, die Krankenanstalt am bestehenden Standort neu zu bauen.¹⁰

Zwecks Erweiterung der bestehenden Krankenanstalt erwarb das Land direkt angrenzende Flächen von rd. 6.800 m² zum Gesamtpreis von rd. 1,5 Mill. EUR. Dadurch sollte es möglich sein, den Neubau neben dem bestehenden Spital ohne große Betriebsbeeinträchtigungen zu errichten. Neben den vom Land bereits angekauften Flächen waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung weitere angrenzende Grundstücke im Ausmaß von 12.700 m² mit einem geschätzten Wert von rd. 3,6 Mill. EUR unbebaut.

Eine Erweiterungsoption des geplanten Neubaus mit einem vierten Pavillon war in den Vorplanungen enthalten, nicht mehr jedoch in der Endversion. Diese Option hätte den Ankauf der weiteren Flächen erfordert.

- 10.2** Nach Ansicht des RH waren am bestehenden Standort Baden ausreichend Bauflächen vorhanden, um einen gemeinsamen Standort des LK Baden–Mödling in Baden zu realisieren.
- 10.3** *Das Land verwies auf seine bisherigen Ausführungen und wiederholte, dass eine Ein-Standort-Variante in Baden aus den bereits genannten Gründen nicht zu untersuchen war.*

⁹ 2. Baubeirat Baden/Mödling, 16. September 2004

¹⁰ Im September 2004 untersuchte das Land drei Optionen für die Krankenanstalt in Baden: Totalsanierung, Teilsanierung mit Zubau und kompletter Neubau. Ein Neubau hätte laut den damaligen Berechnungen 12 % mehr und die Totalsanierung 18 % mehr an Investitionsmittel erfordert.

- 10.4** Der RH vermisste eine Stellungnahme zu den nach seiner Auffassung ausreichend vorhandenen Bauflächen am Standort Baden, zumal das zuständige Mitglied der Niederösterreichischen Landesregierung im Jahr 2007 selbst auf diesen Umstand hingewiesen hatte (siehe dazu TZ 12).

Standort Mödling

- 11.1** Für die Krankenanstalt Mödling kam das Land im Jahr 2004 nach mehreren untersuchten Varianten zum Ergebnis, dass ein Neubau an einem anderen Standort wesentliche Vorteile mit sich brächte.¹¹ Daher erwarb die im Eigentum des Landes stehende NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im Jahre 2003 zum Preis von 5,7 Mill. EUR drei aneinander grenzende Grundstücke mit einer Gesamtfläche von rd. 31.000 m² entlang der Südbahnstrecke.

Ein Gutachten im Auftrag des LK Mödling vom November 2005 stellte allerdings fest, dass dieser Standort wegen seiner Nähe zur elektrifizierten Eisenbahnstrecke u.a. aufgrund der möglichen elektrischen Interferenzen mit den empfindlichen medizinischen Geräten und wegen der unmittelbaren Nachbarschaft zu einer Hauptader des Schienenverkehrs mit einer zu erwartenden Steigerung des Verkehrsaufkommens für eine Krankenanstalt nicht geeignet war.

Folglich nahm das Land vom Bau einer Krankenanstalt an diesem Standort wieder Abstand. Auf einem der drei Grundstücke wurde zwischenzeitlich das Landeskriminalamt Niederösterreich – Standort Mödling errichtet.

- 11.2** Der RH beanstandete, dass die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Liegenschaft erwarb, ohne zuvor deren Eignung für einen Spitalsneubau zu untersuchen. Der Aufwand in Höhe von rd. 5,7 Mill. EUR hätte in diesem Fall vermieden werden können. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, andere im Interesse des Landes liegende Nutzungsmöglichkeiten zu überlegen oder die Grundstücke möglichst gewinnbringend zu veräußern.
- 11.3** *Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass nach Erwerb des Grundstücks in Mödling ein Gutachten in Reaktion auf Anrainerproteste festgestellt habe, dass die Nähe der Bahn negative Auswirkungen auf die medizinisch-technischen Geräte hervorrufen könne, weshalb von einem Neubau an diesem Standort Abstand genommen wurde.*

¹¹ Niederösterreichischer Landtag, 342/H-11/11 (2004)



Im Übrigen habe keines der Grundstücke in dieser Lage in den letzten zehn Jahren an Wert verloren, der Grundstückswert sei sogar laufend gestiegen.

11.4 Der RH hielt fest, dass das Land Niederösterreich erst 2005 aufgrund der eisenbahntechnischen Untersuchung, die zwei Jahre nach dem Erwerb der Liegenschaft erfolgte, von einem Neubau an diesem Standort Abstand nahm. Zur Aufgabe des Standorts verwies der RH darauf, dass bspw. das LKH Salzburg-Universitätsklinikum, eine Krankenanstalt mit hochgradiger medizintechnischer Ausstattung, unmittelbar an einer vielbefahrenen Hochleistungsstrecke gelegen ist.

12.1 Im Zusammenhang mit dem bestehenden Standort Mödling, der für einen Neubau nicht ausreichend Platz bot, wies das zuständige Mitglied der Niederösterreichischen Landesregierung in einer Holdingversammlung im April 2007 darauf hin, dass am Standort Baden ausreichend Erweiterungsflächen zur Verfügung stünden.

Das Land erwarb trotzdem im Jahr 2008 in unmittelbarer Nähe zur bestehenden Krankenanstalt, allerdings durch Wohnhäuser getrennt, ein weiteres an der Bahn gelegenes Grundstück in Mödling zum Preis von rd. 3,0 Mill. EUR.¹² Drei Jahre nach dem Kauf wurde die auf diesem Grund befindliche Fabrikshalle unter Denkmalschutz gestellt, was die Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks einschränkte.

12.2 Der RH kritisierte, dass für die Grundstücksankäufe Ausgaben von insgesamt rd. 8,7 Mill. EUR anfielen, obwohl die Liegenschaften nicht geeignet oder nur eingeschränkt benutzbar waren.

Der RH gab ferner zu bedenken, dass bei Spitalsneubauten im Hinblick auf sich ändernde Rahmenbedingungen und den medizinischen Fortschritt Erweiterungsmöglichkeiten eingeplant werden sollten. Er hielt die Entscheidung, am bestehenden Standort in Mödling einen Neubau zu errichten, auch aus diesem Grund für unzweckmäßig.

12.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die behauptete Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit der unter Denkmalschutz stehenden Fabrikshalle keinesfalls gegeben. Das Grundstück wurde bereits in das aktuelle Aus- und Umbauvorhaben einbezogen und fungiere derzeit unter anderem als Standort für die Betriebs-Kinderbetreuungseinrichtung, als Manipulationsfläche für das Bauvorhaben sowie als Parkplatz für das Krankenhaus.*

¹² für Parkplätze, Betriebskindergarten

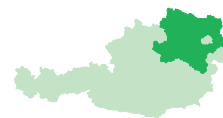
Entscheidungsgrundlagen

- 12.4** Der RH sah insofern eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten, als das denkmalgeschützte Gebäude nicht entfernt werden darf und benötigte Bauflächen dadurch nicht frei werden.
- 13.1** Der Neubau, bestehend aus drei Pavillons, soll bei Aufrechterhaltung des vollen Spitalbetriebs in drei Bauetappen erfolgen. Dabei müssen einige Bereiche, wie z.B. die Kinderabteilung, die Pathologie oder die Küche, mehrmals übersiedeln. Weiters wird auch die Errichtung von Provisorien, wie z.B. für die Küche und den Speisesaal, notwendig sein.
- 13.2** Nach Ansicht des RH wird der Neubau am bestehenden Standort bei laufendem Betrieb einen vermehrten logistischen und organisatorischen Aufwand erfordern. Auch deshalb erachtete er die Lösung, am bestehenden Standort in Mödling einen Krankenhausneubau zu errichten, für nicht zweckmäßig.
- 13.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Entscheidung, am bestehenden Standort Mödling einen Neubau zu errichten, wie bereits dargelegt, wirtschaftlich und gesetzlich erforderlich und somit zweckmäßig.*
- 13.4** Der RH verwies dazu auf seine Gegenäußerung zu TZ 1.

Standort Neunkirchen

- 14.1** Nach der Übernahme der Rechtsträgerschaft im Jahr 2008 beschloss der Niederösterreichische Landtag im Juli 2009 den Neubau des LK Neunkirchen am Standort der bestehenden Krankenanstalt. Für den Neubau waren genügend freie Flächen und auch Ergänzungsflächen auf der anderen Seite der beim Spital vorbeiführenden Straße vorhanden. Auf dem Erweiterungsareal befand sich neben einem Park auch ein sowjetischer Soldatenfriedhof.
- 14.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass der Neubau in Neunkirchen den Betrieb – im Unterschied zum geplanten Bauvorhaben in Mödling – nur geringfügig beeinträchtigen wird. Bezüglich des sowjetischen Soldatenfriedhofs wies er auf mögliche Einschränkungen in einer allfälligen Nutzung des Erweiterungsareals hin.¹³

¹³ Art. 19 Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. Nr. 152/1955 i.d.g.F. und Art. 34 I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949, BGBl. Nr. 527/1982



- 14.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Nutzungseinschränkung durch den sowjetischen Soldatenfriedhof aufgrund der aktuellen Planung nicht gegeben.

Standort Wiener Neustadt

- 15 Wie bereits erwähnt, plante das Land, den Neubau des LK Wiener Neustadt im Norden der Stadt zu errichten und auf dem Gelände des zukünftigen LK Wiener Neustadt ab April 2012 ein Logistikzentrum zu bauen (Inbetriebnahme 2013).

Die Grundstücke für den geplanten Neubau des LK Wiener Neustadt und des Versorgungszentrums wurden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH auf der Internetseite der Eigentümerin frei zum Verkauf angeboten. Das Land beabsichtigte, nach intern erfolgter Detailabklärung ab September 2011 die Grundstücke anzukaufen bzw. sie optional zu sichern.

Raum- und Funktionsprogramm LK
Baden-Mödling

- 16.1 Die Raum- und Funktionsprogramme sahen für den Standort in Baden eine Soll-Nutzfläche von 28.298 m² und für den Standort Mödling eine Soll-Nutzfläche von 23.372 m², somit zusammen 51.670 m² vor. Einschließlich energieeffizienter Maßnahmen waren Baukosten von rd. 346,6 Mill. EUR geplant bzw. genehmigt. Die Abteilung für Landeshochbau bezifferte die Errichtungskosten je m² Nutzfläche zwischen 6.400 EUR und 7.600 EUR.¹⁴

Die Entscheidung, sowohl in Baden als auch in Mödling neu zu bauen, bedingt, dass Bereiche der Basisversorgung an beiden Standorten aufrechterhalten werden müssen. Dies führt dazu, dass Nutzflächen, z.B. für OP-Einrichtungen, Radiologie, Labormedizin, Intensivabteilung, doppelt vorgehalten werden. Zwangsläufig erhöht sich damit der Flächenbedarf gegenüber einer Ein-Haus-Lösung. So bedarf es für die Aufstellung eines weiteren OP-Tisches laut Raum- und Funktionsprogramm rd. 200 m² Nutzfläche, für die Aufstellung eines radiologischen Gerätes rd. 100 m². Für den patientennahen Bereich der Verwaltung, die sozialen Dienste sowie die Ver- und Entsorgung waren die geplanten Nutzflächen an beiden Standorten nahezu gleich groß und mussten folglich im doppelten Ausmaß bereitgestellt werden.

¹⁴ Errichtungskosten ohne Grundankauf, Umsatzsteuer und Finanzierungskosten

Entscheidungsgrundlagen

- 16.2** Der RH überarbeitete die genehmigten Daten der Abteilung für Landeshochbau und stellte Überlegungen hinsichtlich der notwendigen Nutzflächen für den Fall einer Ein-Haus-Variante an. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass bei einer Ein-Haus-Lösung und unverändertem Versorgungsauftrag Flächen im Gesamtausmaß von rd. 6.700 m² eingespart werden könnten:

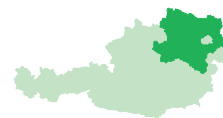
Tabelle 3: Nutzflächenberechnung für eine Ein-Haus-Lösung					
	Baden	Mödling	Summe	Ein-Haus-Lösung (laut RH)	Einsparungspotenzial (laut RH)
	in m ²			in m ²	
Untersuchung und Behandlung	6.565	6.136	12.701	10.892	1.809
Pflege	12.839	9.569	22.408	21.097	1.311
Verwaltung	1.580	1.244	2.824	2.314	510
Soziale Dienste	3.576	3.575	7.151	5.937	1.214
Ver- und Entsorgung	3.330	3.055	6.385	4.514	1.871
Gesamtfläche	27.890	23.579	51.469	44.754	6.715

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung für Landeshochbau BD6; Berechnungen des RH

Zur Bewertung der einzusparenden Nutzflächen übermittelte die NÖ Landeskliniken-Holding dem RH im September 2011 Kostenrichtwerte für Bau- und Errichtungskosten. Anhand dieser Kostenrichtwerte errechnete der RH die möglichen Einsparungen an Errichtungskosten bei nur einem Standort mit rd. 46 Mill. EUR; nicht berücksichtigt sind die höheren Folgekosten. Die meisten Einsparungen an Nutzflächen ergäben sich in den Bereichen der „Untersuchung und Behandlung“ sowie „Ver- und Entsorgung“.

Nicht berücksichtigt wurden zusätzliche Flächenreduktionen bei einer allfälligen Verminderung der Bettenanzahl, die sich durch eine höhere Auslastung, interdisziplinärer Bettenbelegung und vermehrtes tagesklinisches Angebot ergeben könnten.

- 16.3** Für das Land Niederösterreich seien die vom RH angeführten Flächeneinsparungen im Ausmaß von 6.700 m² in keiner Weise nachvollziehbar. Die angeführten möglichen einzusparenden Flächen würden auf keinerlei Leistungszahlen basieren und u.a. auch höherwertige Funktionsflächen beinhalten, die keineswegs einzusparen wären. Demzufolge seien auch die angeführten Einsparungen von 46 Mill. EUR weder nachvollziehbar noch realitätsbezogen.



In diesem Zusammenhang verwies das Land Niederösterreich auch auf eine falsche Bezeichnung bzw. Berechnung. Die im Bericht angeführten Baukosten seien nach ÖNORM 1801-1 Errichtungskosten.

- 16.4 Der RH hielt dem Vorwurf, seine Berechnungen seien objektiv nicht nachvollziehbar, entgegen, dass er sich dabei selbstverständlich auf Daten der überprüften Stellen (konkret der Fachabteilung im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und der NÖ Landeskliniken-Holding) gestützt hatte.

Zur Feststellung potenziell einzusparender Flächen hinterfragte der RH – ausgehend von den genehmigten Raum- und Funktionsplänen für Baden und Mödling – im Einzelnen die räumlichen Erfordernisse. Funktionsräume (wie etwa OP-Säle oder Ambulanzbereiche) übernahm er ungekürzt. Allein durch die Reduktion von Flächen der Verwaltung, der Warteräume, der Besprechungsräume und der Toilettenanlagen sowie bei den Flächen für die allgemeine Infrastruktur (z.B. Küchen, Ver- und Entsorgungsbereiche) ergaben sich mögliche Einsparungen von rd. 6.700 m². Die gesamte Flächenreduktion betrug knapp 13 %.

Die Einsparungen in Höhe von rd. 46 Mill. EUR errechneten sich aus den vom Land Niederösterreich mitgeteilten Kostendaten. Die Gesamtkosten je m² Nutzfläche ergaben bei den vom Land genehmigten Kosten von rd. 346,6 Mill. EUR und 51.469 m² rd. 6.734 EUR je m², somit rd. 45,1 Mill. EUR an Einsparungen. Die zuständige Fachabteilung des Landes bezifferte die durchschnittlichen Errichtungskosten für Krankenanstalten mit 6.400 EUR bis 7.600 EUR je m². Der RH ging daher von einem Wert von rd. 6.800 EUR je m² Nutzfläche aus.

Im Übrigen wies der RH darauf hin, dass er die Errichtungskosten anderer Krankenanstalten als Benchmarks heranzog. Es handelte sich dabei um Werte von 5.891 EUR je m² (KH Hallein – Sanierung mit Neubau) bis 7.254 EUR je m² (LKH Klagenfurt – Neubau).

Medizinischer Versorgungsbedarf

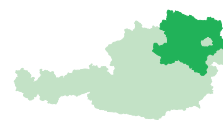
Versorgungsauftrag
der Landeskliniken

17.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Fächerstruktur und die Bettenanzahl der Krankenanstalten der Thermenregion anhand des RSG-NÖ:

	Standort Baden	Standort Mödling	Landeskrankenhaus				Thermen- region
			Baden- Mödling	Neunkirchen	Wiener Neustadt	Hohegg	
Innere Medizin	134	116	250	94	180		524
Chirurgie	72	40	112	45	103		260
Neurochirurgie					40		40
Unfallchirurgie	70		70		86		156
Orthopädie		32	32	80			112
Urologie	26		26		40		66
Gynäkologie und Geburtshilfe		55	55	26	42		123
Kinder- und Jugendheilkunde		32	32		30		62
Kinder- und Jugendpsychiatrie			38 ¹		10		48
Psychiatrie	83		83	56	15		154
Psychosomatik für Erwachsene						20	20
Neurologie					91	106	197
Augenheilkunde		10	10		29		39
Hals-, Nasen- und Ohrenheilkunde					38		38
Dermatologie					25		25
Pulmologie					70	10	80
Nuklearmedizin					32		32
Palliativmedizin	10		10			8	18
Remobilisation und Nachsorge				32			32
Intensivmedizin	24	22	46	12	67		125
gemischter Belag	24	31	55	19	46		120
Gesamt	443	338	819	364	944	144	2.271

¹ Standort Hinterbrühl

Quelle: NÖ Landeskliniken-Holding



Die unterschiedliche Fächerstruktur der einzelnen Landeskliniken der Thermenregion spiegelte verschiedene Funktionen im Sinne einer abgestuften Versorgung wider, an deren Spitze das LK Wiener Neustadt stand. Es verfügte als Schwerpunktkrankenanstalt¹⁵ über das breiteste Leistungsangebot. Die Standorte Baden und Mödling bildeten gemeinsam eine Standardkrankenanstalt, die zusätzlich Leistungen in mehreren Spezialfächern (Unfallchirurgie, Urologie, Augenheilkunde, Kinderheilkunde und –psychiatrie) bot. Für das LK Neunkirchen waren neben seiner Funktion als Standardkrankenanstalt mit den Abteilungen für Psychiatrie und Orthopädie zwei zusätzliche Schwerpunkte vorgesehen. Das LK Hohegg nahm die Funktion einer Sonderkrankenanstalt wahr, deren Leistungsangebot auf die Behandlung von pulmonologischen und neurologischen Krankheiten konzentriert war.

Die konkreten Versorgungsaufträge der einzelnen Krankenanstalten waren Ergebnis einer mehrstufigen Planung, deren Ausgangspunkt der ÖSG bildete und der den bundesweiten Rahmen für die Versorgungsplanung in den Regionalen Strukturplänen Gesundheit vorgab. Das Ende 2010 im RSG–NÖ vereinbarte intramurale Leistungsangebot war von der Landesregierung als Landeskrankenanstaltenplan in Form einer Verordnung verbindlich festzulegen.¹⁶

17.2 Nach Ansicht des RH waren die Versorgungsaufträge der einzelnen Landeskliniken gut aufeinander abgestimmt, wodurch sich innerhalb der Thermenregion ein umfassendes, abgestuftes Leistungsangebot ergab.

Versorgungsdichte

18.1 Insgesamt standen 2.271 Betten für die rd. 450.000 Einwohner der politischen Bezirke Baden, Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt–Stadt sowie Wiener Neustadt–Land zur Verfügung. Dies entsprach einer Versorgungsdichte von 5,06 Betten je 1.000 Einwohner.

Für die in den Regionalen Gesundheitsplänen vorzunehmende Versorgungsplanung waren die Einwohnerzahlen allein allerdings nicht ausreichend. Laut ÖSG waren auch inländische Gastpatienten zu berücksichtigen. Bei Einberechnung der Patientenströme ergab sich für die vier Landeskliniken¹⁷ der Thermenregion im Jahr 2009 ein tatsächliches Einzugsgebiet von rd. 400.000 Personen. Das entsprach einer Versorgungsdichte von 5,66 Betten je 1.000 Einwohner.

¹⁵ gemäß § 2a Abs. 1 lit. b i.V.m. Abs. 3 KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.F. BGBl. I Nr. 69/2011 unter Berücksichtigung der an den Standort Neunkirchen verlegten Abteilung für Orthopädie

¹⁶ vgl. § 10a KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.F. BGBl. I Nr. 69/2011 und § 21a NÖKAG, LGBl. 9440–31

¹⁷ Baden–Mödling, Neunkirchen, Wiener Neustadt, Hohegg

Tabelle 5: Bettenmessziffern gemäß RSG-NÖ

	Landeskrlinikum				Thermen-region
	Baden-Mödling	Neunkirchen	Wiener Neustadt	Hochegg	
Betten gesamt	819	364	944	144	2.271
tatsächliches Einzugsgebiet	150.061	58.372	164.073	28.777	401.283
Bettenmessziffer¹ 2009	5,46	6,24	5,75	5,00	5,66

¹ Bettenmessziffer = Betten/(tatsächliches Einzugsgebiet/1.000)

Quelle: NÖ Landeskliniken-Holding

Die Bettenmessziffer lag damit innerhalb des im ÖSG vorgegebenen Spielraums von 4,49 bis 7,49 Betten je 1.000 Einwohner. Dies traf auch auf die einzelnen Standorte zu. Das LK Neunkirchen wies mit 6,24 die höchste Bettenmessziffer auf. Die niedrige Bettenmessziffer des LK Hochegg von 5,00 erklärte sich aufgrund seiner Funktion als Sonderkrankenanstalt für Pulmologie und Neurologie. Das LK Hochegg war insofern nicht mit den anderen Landeskliniken vergleichbar.

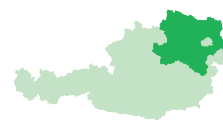
Bei Berücksichtigung des für die Thermenregion prognostizierten Bevölkerungszuwachses war im Jahr 2030 mit einem erhöhten tatsächlichen Einzugsgebiet zu rechnen. Die regionsweite Bettenmessziffer würde unter diesen Umständen mit 4,92 Betten je 1.000 Einwohner niedriger ausfallen, läge 2030 aber immer noch innerhalb des derzeit gültigen ÖSG-Intervalls.

Tabelle 6: Bettenmessziffern gemäß RSG-NÖ anhand der prognostizierten Einwohnerzahlen der entsprechenden Bezirke im Jahr 2030

	Landeskrlinikum				Thermen-region
	Baden-Mödling	Neunkirchen	Wiener Neustadt	Hochegg	
Betten gesamt	819	364	944	144	2.271
tatsächliches Einzugsgebiet	179.279	62.200	187.340	32.567	461.386
Bettenmessziffer¹ 2030	4,57	5,85	5,04	4,42	4,92

¹ Bettenmessziffer = Betten/(tatsächliches Einzugsgebiet/1.000)

Quelle: NÖ Landeskliniken-Holding



- 18.2** Wie der RH feststellte, lag – unter Berücksichtigung des tatsächlichen Einzugsgebiets – die Versorgungsdichte in der Thermenregion mit 5,66 Betten je 1.000 Personen im mittleren Bereich des im ÖSG vorgegebenen Bettenmessziffer-Intervalls von 4,49 bis 7,49. Das LK Neunkirchen wies die höchste Bettenmessziffer auf, weil bei Berechnung des tatsächlichen Einzugsgebiets die im RSG-NÖ vorgesehene Verlegung der Orthopädie und die Etablierung einer Station für Remobilisation und Nachsorge, die eine Änderung der Patientenströme erwarten ließen, noch nicht berücksichtigt werden konnten.

Bis 2030 war aufgrund der absehbaren medizinischen Entwicklung eine noch stärkere Verlagerung des Leistungsangebots in den tagesklinischen bzw. ambulanten Bereich zu erwarten, die eine Reduzierung der vollstationären Kapazitäten möglich erscheinen ließ. Der RH empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, dieses Szenarium noch in die Planung für die Neubauten in Baden, Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt einfließen zu lassen.

- 18.3** *Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass die Bettenmessziffer, auch wenn sie immer als Vergleichszahl herangezogen wird, keinen Parameter für die Wirtschaftlichkeit eines Hauses darstelle. Die Berechnungen des RH seien objektiv nicht nachvollziehbar. Der für die Thermenregion zutreffende Wert läge bei 4,0 Betten pro 1.000 Einwohner und damit sogar unter der ÖSG-Bandbreite.*
- 18.4** Der RH stellte klar, dass er anhand der Bettenmessziffer Aussagen über den regionalen Versorgungsbedarf traf und nicht, wie vom Land Niederösterreich behauptet wird, über die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Krankenhäuser. Dies deshalb, weil Bettenmessziffern für die Kapazitätsplanung der akutstationären Versorgung von hoher Relevanz sind, wie die sogenannten „Bettenmessziffer-Soll-Intervalle“ des ÖSG zeigen (vgl. Kap. 2.2.2. ÖSG, S. 15 f).

Der RH stellte in diesem Zusammenhang auch klar, dass er für die laut dem Land Niederösterreich nicht nachvollziehbare Berechnung der Bettenmessziffer ausschließlich auf Daten der NÖ Landeskliniken-Holding zurückgriff. Der laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich angeblich richtige Wert von 4,0 Betten pro 1.000 Einwohner ist für den RH seinerseits nicht nachvollziehbar und wurde im Zuge der Gebarungsüberprüfung auch nicht vorgebracht.

Medizinischer Versorgungsbedarf

Kosten- und Leistungsentwicklung der Landeskliniken

19.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Kosten für den Zeitraum 2009 bis 2010:

Tabelle 7: Kostendaten LK Baden-Mödling (ohne Hinterbrühl), LK Wiener Neustadt und LK Neunkirchen 2009 bis 2010									
	LK Baden-Mödling			LK Neunkirchen			LK Wiener Neustadt		
	2009	2010	Veränderung	2009	2010	Veränderung	2009	2010	Veränderung
	in 1.000 EUR		in %	in 1.000 EUR		in %	in 1.000 EUR		in %
Kosten gesamt	145.820	143.238	- 1,8	61.485	62.393	1,5	191.881	199.898	4,2
<i>davon Personalkosten</i>	83.023	84.590	1,9	41.498	42.714	2,9	112.636	116.111	3,1

Quellen: LK Baden-Mödling, LK Neunkirchen, LK Wiener Neustadt

Während die Kosten im LK Neunkirchen um rd. 1,5 % und im LK Wiener Neustadt um rd. 4,2 % anstiegen, konnte im LK Baden-Mödling eine Reduktion um rd. 1,8 % erzielt werden. Im Jahr zuvor hatten die Steigerungsraten noch rd. 3,5 % im LK Baden-Mödling, rd. 9,2 % im LK Neunkirchen und rd. 7,9 % im LK Wiener Neustadt betragen.

Wesentlichen Anteil daran hatte die geringere Steigerung der Personalkosten, die von 2009 auf 2010 zwischen rd. 1,9 % und 3,1 % lag, während sie ein Jahr zuvor noch 4,4 % (Baden-Mödling), 8,0 % (Neunkirchen) und 11,4 % (Wiener Neustadt) betrug. Die hohen Steigerungsraten für die LK Neunkirchen und Wiener Neustadt von 2008 auf 2009 erklärten sich durch die 2008 erfolgte Übernahme der Krankenanstalten durch das Land und die damit einhergehende Anpassung an einen modernen Standard.

Den Kosten standen folgende Leistungen gegenüber:

Tabelle 8: Leistungsdaten LK Baden-Mödling, LK Neunkirchen und LK Wiener Neustadt 2009 bis 2010

	LK Baden-Mödling			LK Neunkirchen			LK Wiener Neustadt		
	2009	2010	Veränderung	2009	2010	Veränderung	2009	2010	Veränderung
	Anzahl		in %	Anzahl		in %	Anzahl		in %
tatsächliche Betten	726	726	-	367	366	-	874	880	0,7
stationäre Aufenthalte	35.862	35.303	- 1,6	14.719	14.873	1,0	47.000	46.532	- 1,0
ambulante Frequenzen	486.767	484.249	- 0,5	272.443	302.109	10,9	732.627	782.060	6,7
Belagstage	198.403	192.477	- 3,0	98.367	91.784	- 6,7	232.279	226.241	- 2,6
	in %		Veränderung in %	in %		Veränderung in %	in %		Veränderung in %
Auslastung	74,9	72,6	- 3,1	73,4	68,7	- 6,4	72,8	70,4	- 3,3
	Anzahl		Veränderung in %	Anzahl		Veränderung in %	Anzahl		Veränderung in %
durchschn. Belagsdauer in Tagen	5,5	5,5	-	6,7	6,2	- 7,5	4,9	4,9	-
	Anzahl in 1.000		Veränderung in %	Anzahl in 1.000		Veränderung in %	Anzahl in 1.000		Veränderung in %
LKF-Punkte	97.746	95.430	- 2,4	42.631	42.386	- 0,6	132.351	131.337	- 0,8

Quellen: LK Baden-Mödling, LK Neunkirchen, LK Wiener Neustadt

Wie die Tabelle zeigt, waren die stationären Aufenthalte im LK Baden-Mödling und im LK Wiener Neustadt leicht rückläufig; im LK Neunkirchen hingegen war eine geringe Steigerung erkennbar. Die Belagstage wiesen generell eine sinkende Tendenz auf, was eine Verschlechterung der durchschnittlichen Auslastung zur Folge hatte. Die Auslastung war von 2009 auf 2010 in jeder der überprüften Krankenanstalten rückläufig und niedriger als der Landesdurchschnitt von 76,0 % bzw. 73,3 %. Österreichweit betrug diese Kennzahl 78,9 % bzw. 78,0 %. Bei der durchschnittlichen Belagsdauer lag 2010 der landesweite Vergleichswert bei rd. 5,7 Tagen, der Bundesdurchschnitt bei 5,5 Tagen.

- 19.2** Der RH anerkannte die zu den Vorperioden vergleichsweise günstigere Kostenentwicklung in den Jahren 2009 und 2010. Angesichts der niedrigen Bettenauslastung und der im LK Neunkirchen über dem Landes- bzw. Bundesdurchschnitt gelegenen Belagsdauern empfahl der RH der

Medizinischer Versorgungsbedarf

NÖ Landeskliniken– Holding, bei der Neuerrichtung der Landeskliniken die geplanten Bettenzahlen für das LK Baden–Mödling und für das LK Neunkirchen nochmals zu überdenken.

- 19.3** *Das Land Niederösterreich teilte mit, es werde im vollstationären Bereich des LK Baden–Mödling sieben und des LK Neunkirchen acht Betten einsparen.*

LK Baden–Mödling

Fächeraufteilung

- 20.1** Entsprechend den Planungen war der Standort Baden grundsätzlich für die Akutversorgung vorgesehen, in Mödling sollten ein Eltern–Kind–Zentrum eingerichtet werden und vor allem geplante operative Eingriffe stattfinden (z.B. interdisziplinäre operative Tagesklinik, geplante orthopädische Operationen).

Im Konkreten war in den Neubauten beider Standorte des LK Baden–Mödling folgende Fächeraufteilung geplant:

Tabelle 9: Geplante Fächeraufteilung LK Baden–Mödling

	Standort Baden	Standort Mödling	Organisationsform
Innere Medizin	Basisversorgung Spezialisierung: Gastroenterologie/Hepato- logie, Nephrologie mit Dialyse, Onkologie, Psychosomatik	Basisversorgung Spezialisierung: Kardiologie inkl. Herz- katheter und Elektro- physiologie, konser- vative Angiologie	an jedem Standort eine eigenständige Abteilung
Chirurgie	Hauptabteilung mit komplettem Leistungs- spektrum einer Stan- dardkrankenanstalt	Basisversorgung mit definiertem Leistungs- spektrum v.a. für elektive Patienten	eine Abteilung an bei- den Standorten, ope- rative Tagesklinik in Mödling
Unfallchirurgie/ Orthopädie	Hauptabteilung mit komplettem Leistungs- spektrum	Basisversorgung, tags- über Ambulanzbetrieb inkl. Nachbetreuungs- ambulanz, elektive orthopädische Eingriffe	eine Abteilung an beiden Standorten
Gynäkologie und Geburtshilfe	Mitversorgung, Beratungsambulanz und onkologische Versorgung	Abteilung	geplante Zusammen- legung zu einer Abteilung in Mödling
Kinderheilkunde		Abteilung	eine Abteilung in Mödling
Augenheilkunde	Mitversorgung	dislozierte Tagesklinik	betrieben von der Fach- abteilung des LK Wiener Neustadt
Psychiatrie	Abteilung mit Tages- klinik	Mitversorgung	eine Abteilung in Baden
Kinder- und Jugendpsychiatrie			eine Abteilung in der Hinterbrühl (logistisch bei Mödling)
Pathologie	Institut (Hauptstandort)	Mitversorgung	ein Institut für beide Standorte
Radiologie	Institut (Hauptstandort)	Institut, außerhalb Kernarbeitszeit teleradiologische Versor- gung durch Baden	geplante Zusammen- legung zu einem Institut für beide Standorte
Labor	Basislabor	Basislabor	Zentrallabor am LK Wiener Neustadt

Quelle: NÖ Landeskliniken–Holding

Einige der derzeit noch getrennt geführten Abteilungen (Radiologie, Gynäkologie und Geburtshilfe) sollten nach der unmittelbar bevorstehenden Pensionierung des jeweiligen Abteilungsvorstandes zu einer gemeinsamen Abteilung unter einer Leitung zusammengeführt werden.

Medizinischer Versorgungsbedarf

Weiterhin an beiden Standorten vorgesehen war eine internistische, chirurgische und unfallchirurgische Basisversorgung. Medizinische Spezialfächer (z.B. Spezialisierungen in den Abteilungen für Innere Medizin) hingegen sollten zwischen den Standorten aufgeteilt werden.

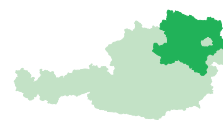
Wesentliche Änderungen gegenüber dem derzeitigen medizinischen Leistungsangebot der beiden Häuser waren die geplante Etablierung der sogenannten „großen“ Chirurgie¹⁸ und eines „Traumazentrums“ sowie die Konzentration der onkologischen Leistungen am Standort Baden. In Mödling sollte es – wie erwähnt – zur Errichtung eines Eltern-Kind-Zentrums (bei Auflassung der Abteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe in Baden) und einer Tagesklinik sowie zur Konzentration der geplanten orthopädischen Eingriffe kommen.

Nach Erhebungen des RH betrafen im Jahr 2009 rd. 85 % der medizinischen Leistungen der beiden Standorte die Basisversorgung und lediglich rd. 15 % ein medizinisches Spezialfach. Durch die geplante Fächeraufteilung war eine Änderung dieses Verhältnisses auf rd. 75 % (Basisversorgung) zu rd. 25 % (Spezialfächer) zu erwarten.

- 20.2** Nach den Feststellungen des RH stand bei der von der NÖ Landeskliniken-Holding entworfenen Fächeraufteilung zwischen beiden Standorten die wohnortnahe medizinische Basisversorgung der lokalen Bevölkerung im Vordergrund. Die beabsichtigte Trennung zwischen Akutversorgung (Baden) und geplanten Eingriffen (Mödling) sowie die Vorhaltung medizinischer Spezialfächer nur an jeweils einem Standort sollte eine wirtschaftlichere Betriebsführung ermöglichen, jedoch könnte die Fächeraufteilung auf zwei Standorte trotz der Bemühungen der NÖ Landeskliniken-Holding Nachteile in der medizinischen Versorgung und im wirtschaftlichen Bereich mit sich bringen. Der RH kritisierte die für die Aufrechterhaltung der medizinischen Basisversorgung (75 % bis 85 % der Leistungen) in Baden und Mödling notwendigen Doppelstrukturen, die im Fall einer Ein-Haus-Lösung entbehrlich wären.

Die geplante Änderung der Fächeraufteilung zwischen Baden und Mödling wird auch eine Neuorientierung der Patientenströme erfordern. Der RH empfahl daher der NÖ Landeskliniken-Holding, zeitgerecht Maßnahmen zur Lenkung der Patientenströme zu ergreifen (z.B. Information der Bevölkerung, der Rettungsdienste und der niedergelassenen Ärzte).

¹⁸ Das medizinische Leistungsangebot umfasst jene Leistungen, die der abgestuften Versorgung einer Standardkrankenanstalt entsprechen.



- 20.3 *Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, es habe mit Jahresende 2011 bereits eine Kampagne zur Lenkung der Patientenströme gestartet. Sowohl die niedergelassenen Ärzte als auch die Rettungsorganisationen seien dabei auf Änderungen der Versorgungssituation vorbereitet worden.*

Medizinische Fachrichtungen

- 21.1 (1) Die Abteilung für Innere Medizin am Standort Mödling hatte 2005 einen neuen Schwerpunkt „Behandlung von Herzgefäßerkrankungen“ erhalten und war mit einem Herzkatheterlabor ausgestattet worden. Zum Leistungsspektrum gehörten neben der Koronarangiografie die Versorgung von Herzinfarktpatienten¹⁹ sowie elektrophysiologische Untersuchungen von Patienten mit Herzrhythmusstörungen. Um den Herzkatheter verstärkt für akuten Bedarf freihalten zu können, waren im Neubau am Standort Mödling räumliche Kapazitäten für ein weiteres Angiografiegerät vorgesehen.

(2) Am Standort Baden war von der Abteilung für Chirurgie in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung für Radiologie ein Schwerpunkt „Gefäßchirurgie“ etabliert worden, der im Unterschied zur Kardiologie in Mödling allerdings vor allem die Behandlung peripherer Gefäße zum Gegenstand hatte. Aufgrund dieser Schwerpunktsetzung war für den Standort Baden 2011 ein Angiografiegerät (Anschaffungskosten rd. 520.000 EUR) angeschafft und mittels Raumzelle (Anschaffungskosten rd. 1,12 Mill. EUR) ein eigener Zubau errichtet worden.²⁰ Interventionelle Eingriffe (Ballondehnungen und das Setzen von Stents) wurden von der Abteilung für Radiologie vorgenommen, die deshalb ein zweites CT-Gerät forderte, für das in den Plänen des Neubaus bereits Raumkapazitäten berücksichtigt waren.

Laut einem vorläufigen Konzept war geplant, elektive Gefäßpatienten in Baden zu konzentrieren und nur die Akutversorgung an beiden Standorten aufrechtzuerhalten.²¹

¹⁹ Diese erfolgte im Rahmen des Infarktnetzwerkes, das in Kooperation mit den Krankenanstalten Eisenstadt und Wiener Neustadt betrieben wurde.

²⁰ Zu den Anschaffungskosten für das Gerät und die Raumzelle kamen noch Kosten für die Anbindung an das Hauptgebäude und Planungskosten hinzu, die sich zusammen auf 238.000 EUR beliefen. Insgesamt waren daher Gesamtkosten von rd. 1,88 Mill. EUR zu verzeichnen.

²¹ In diesem Konzept war auch die Einrichtung eines interdisziplinären, aus Vertretern der Fachrichtungen Chirurgie, Interne Medizin und den Röntgeninstituten beider Standorte besetzten „Gefäßboards“ vorgesehen.

(3) Auch im unfallchirurgischen–orthopädischen Bereich sollten aufgrund der Konzentration der elektiven Behandlungen am Standort Mödling orthopädische Leistungen in Mödling erbracht werden, obwohl das dafür notwendige MRT–Gerät in Baden stand. Die Pläne für den Neubau in Mödling sahen daher räumliche Kapazitäten für ein zusätzliches Gerät vor.

(4) Am Standort Mödling war ein Eltern–Kind–Zentrum geplant. Am Standort Baden sollte im Zusammenhang mit den bevorstehenden Pensionierungen der Primarii, die Abteilung für Gynäkologie und Geburtshilfe aufgelassen und nur mehr eine Beratungsambulanz bestehen bleiben. Dennoch war geplant, gynäkologische Krebserkrankungen – auch tagesklinisch – in Baden zu behandeln, weil die dortige Interne Abteilung u.a. auf Onkologie spezialisiert war.

(5) Die Abteilung für Urologie war am Standort Baden vorgesehen. Dies galt trotz der geplanten Konzentration elektiver Leistungen in Mödling grundsätzlich auch für tagesklinische Behandlungen, weil das für Nierensteinzertrümmerungen und Zystoskopien notwendige Kombigerät in Baden aufgestellt werden sollte. In der Mödlinger Tagesklinik sollten allerdings Kinder urologisch behandelt werden und, falls personaltechnisch möglich, einzelne tagesklinische Leistungen bei Erwachsenen vorgenommen werden.

- 21.2** Die Entscheidung des Landes, das LK Baden–Mödling über zwei Standorte verteilt zu betreiben, wird aus Sicht des RH – wie bereits erwähnt – zu Doppelstrukturen führen. Die von der NÖ Landeskliniken– Holding verfolgte Strategie, elektive Eingriffe am Standort Mödling und akute Behandlungen am Standort Baden zu konzentrieren, ließ sich nicht ohne Kompromisse umsetzen und trug zu Doppelstrukturen bei, wie die Beispiele aus den Fachbereichen Gefäßchirurgie, Orthopädie, Gynäkologie und Urologie zeigten.

Die Zusammenlegung der Abteilungen Gynäkologie/Geburtshilfe am Standort Mödling unter Einbindung der Kinderabteilung in Form eines Eltern–Kind–Zentrums hielt der RH insbesondere aufgrund der besseren kinderärztlichen Versorgung der Neugeborenen für zweckmäßig.

- 21.3** *Das Land Niederösterreich hielt die im Prüfungsergebnis angeführten Beispiele für nicht nachvollziehbar. So solle es zukünftig am Standort Mödling die Orthopädie nur im Rahmen der Unfallchirurgie geben. Diesbezüglich sei bereits bei der Personalauswahl Rechnung getragen worden; der Abteilungsvorstand bringe bereits beide Ausbildungen mit.*

Entgegen der Feststellung des RH würden die derzeit an beiden Standorten betriebenen Abteilungen Gynäkologie und Frauenheilkunde an einem Standort zusammengelegt werden, um die Abstimmung noch effizienter zu gestalten und die Kosten weiter zu reduzieren.

- 21.4** Der RH entgegnete, die dargestellten Beispiele dienten zur Verdeutlichung, dass die Entscheidung des Landes Niederösterreich, das LK Baden–Mödling auch hinkünftig über zwei Standorte verteilt zu betreiben, zu Doppelstrukturen führen wird. Die Konzentration der gynäkologischen und geburtshilflichen Leistungen war zwar grundsätzlich im Eltern–Kind–Zentrum in Mödling geplant, die Behandlung von gynäkologischen Krebserkrankungen allerdings in Baden vorgesehen. Von einer vollständigen Konzentration der gynäkologischen Behandlungen war daher nicht auszugehen, weil auch die gynäkologische Krebsbehandlung entsprechende Fachärzte der Gynäkologie in Baden erfordern wird.

Hinsichtlich der Orthopädie, die in Mödling im Rahmen der Unfallchirurgie betrieben werden soll, wies der RH darauf hin, dass dafür in Zukunft ein zusätzliches MRT–Gerät an diesem Standort erforderlich sein wird. Die Planungen der NÖ Landeskliniken– Holding bestätigten dies insofern, als sie bereits eine entsprechende Raumreserve mit baulichen Vorkehrungen berücksichtigt hatten.

Der RH hielt daher an seiner Ansicht fest, dass der Betrieb des LK Baden–Mödling auf zwei Standorte verteilt zu Doppelstrukturen führen wird.

Medizinische Großgeräte

- 22.1** Insgesamt waren in den Neubauten folgende Räumlichkeiten für Großgeräte vorgesehen:

Tabelle 10: Großgeräte und Raumreserven in den geplanten Neubauten des LK Baden–Mödling

	CT	Raumreserve	MRT	Raumreserve	Angiografie	Raumreserve	Gesamt
Standort Baden	1	1	1	–	1	–	4
Standort Mödling	1	–	–	1	1	1	4
Summe LK Baden–Mödling bei Nutzung der Raumreserve	3		2		3		8
Großgeräte erforderlich für einen Standort	2		1		2		5
Differenz	1		1		1		3

Quellen: Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm des Landeskrankenhauses Thermenregion Baden; Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm des Landeskrankenhauses Thermenregion Mödling; Berechnungen des RH

Bei Nutzung aller geplanten Raumreserven für Großgeräte wären an den beiden Standorten des LK Baden–Mödling mit drei CT-, zwei MRT- und drei Angiografiegeräten künftig insgesamt acht Großgeräte in Betrieb. Im Vergleich dazu wären bei einer Konzentration an einem Standort insgesamt nur fünf Großgeräte – wie bisher – notwendig, um den kapazitätsmäßigen Anforderungen zu entsprechen.

- 22.2** Der RH wies darauf hin, dass bei tatsächlicher Aktivierung der Raumreserven für ein zusätzliches Angiografiegerät, ein CT- und ein MRT-Gerät weitere Anschaffungskosten von zumindest rd. 2,5 Mill. EUR anfallen würden. Der RH empfahl daher der NÖ Landeskliniken-Holding, die Notwendigkeit der geplanten Raumreserven nochmals zu überdenken.
- 22.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Einplanung von Raumreserven für Großgeräte bei einem Klinikum mit einer Lebensdauer von mehreren Jahrzehnten aufgrund steigender Patientenzahlen sowie des Fortschritts der Medizintechnik zwingend erforderlich. Einsparungen, wie im Prüfungsergebnis vorgeschlagen, seien aus Sicht des Landes grob fahrlässig.*
- 22.4** Der RH stützte seine Empfehlung auf die Tatsache, dass bei Neuerrichtung des LK Baden–Mödling an zwei Standorten im Vergleich zu einer Ein-Haus-Variante drei zusätzliche Großgeräte mit Anschaffungskosten von rd. 2,5 Mill. EUR erforderlich sein werden.

Geplante Bettenkapazitäten

23.1 Die folgende Tabelle enthält eine Gegenüberstellung der im Jahr 2010 vorhandenen mit den geplanten Betten im LK Baden–Mödling:

Tabelle 11: Vergleich Bettenkapazitäten LK Baden–Mödling							
	Ist 2010			geplant			Differenz
	Baden	Mödling	gesamt	Baden	Mödling	gesamt	gesamt
	Anzahl			Anzahl			Anzahl
Innere Medizin	141	121	262	134	116	250	– 12
Chirurgie	71	53	124	72	40	112	– 12
Unfallchirurgie und Orthopädie	31	71	102	70	32	102	–
Gynäkologie und Geburtshilfe	32	37	69		55	55	– 14
Urologie	30		30	26		26	– 4
Kinderheilkunde		36	36		30	30	– 6
Palliativstation				10		10	10
Psychiatrie	57		57	68		68	11
interdisziplinäre Aufnahmestation				12	8	20	20
Summe vollstationärer Bereich	362	318	680	392	281	673	– 7
Tagesstation				12	23	35	35
Tagesklinik Kinder					2	2	2
Tagesklinik Psychiatrie	15		15	15		15	–
Tagesklinik Augen					10	10	10
Summe tagesklinischer Bereich	15		15	27	35	62	47
Summe Intensiv-/IMCU-Bereich	12	19	31	24	22	46	15
Summe Bettenkapazität	389	337	726	443	338	781	55

Quellen: Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm, Landeskrankenhaus Thermenregion Baden; Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm, Landeskrankenhaus Thermenregion Mödling

Medizinischer Versorgungsbedarf

In den Neubauten war eine Erhöhung der Bettenanzahl um insgesamt 55 vorgesehen, die sich aus einer Steigerung der Intensiv-/IMCU²²-Betten (15 Betten), dem Aufbau der interdisziplinären Aufnahmestationen (insgesamt 20 Betten) und der Errichtung einer dislozierten Tagesklinik für Augenheilkunde (zehn Betten), die von der entsprechenden Abteilung des LK Wiener Neustadt betrieben werden sollte, ergab. Um die Erhöhung der psychiatrischen Betten, die Einrichtung der Palliativstation und den Ausbau des tagesklinischen Bereichs auszugleichen, waren Bettenreduktionen im vollstationären Bereich geplant.

Der Anteil an tagesklinisch erbrachten Leistungen lag im LK Baden-Mödling im Jahr 2009 mit 14,86 % unter dem bundesweiten Durchschnittswert von 17,83 %.²³ Der Wert verbesserte sich bis Ende 2010 auf 16,13 %. Der Bundesdurchschnitt lag 2010 bei 18,58 %.

23.2 Der RH stellte fest, dass bei der Kapazitätsplanung des LK Baden-Mödling der tagesklinische Bereich ausgebaut wurde. Bezogen auf die Patientenzahlen 2009 und 2010 entsprach die Dimensionierung des tagesklinischen Bereichs (ohne die geplante Tagesklinik für Augenheilkunde) bei 85%iger Auslastung einem Tagesklinikanteil von rd. 30 %.²⁴ Nach Ansicht des RH war die tagesklinische Leistungserbringung Ausdruck einer modernen und bedarfsgerechten Versorgung, die zudem Kostenvorteile mit sich brachte.

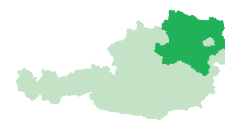
23.3 *Nach Ansicht des Landes Niederösterreich sei die Zahl von 17,83 % tagesklinischer Leistungen in Österreich nicht nachvollziehbar und dürfte unter Hinzurechnung von Null-Tages-Aufenthalten zustande gekommen sein.*

23.4 Aufgrund der Abrechnungssystematik des LKF-Systems werden bekanntlich operative tagesklinische Leistungen als tagesklinische Leistungen (im engeren Sinne) und konservative tagesklinische Leistungen im Regelfall als Null-Tagesaufenthalte erfasst. Die Betrachtungen des RH umfassten den gesamten Tagesklinikbereich (mit Ausnahme der geplanten Tagesklinik für Augenheilkunde), weshalb er aus Gründen der Vergleichbarkeit sämtliche Null-Tagesaufenthalte (tagesklinische Leistungen im engeren Sinne und sonstige Null-Tagesfälle) in die Berechnungen miteinbezog.

²² Intermediate Care Unit; Überwachungsbettenstation

²³ Berechnung der Tagesklinikanteile als Anteil der Null-Tagesaufenthalte an den gesamten Aufenthalten; einschließlich der Anzahl ambulanter Chemotherapien im LK Baden-Mödling

²⁴ 250 Betriebstage, Auslastung 85 %, Belegung: operative Tagesklinik 1,5 Patienten/Betriebstag; konservative Tagesklinik 1 Patient/Betriebstag



Im Interesse einer objektiven Darstellung berücksichtigte der RH auch die im LK Baden–Mödling ambulant erbrachten Chemotherapien, weil diese bundesweit häufig als Null–Tagesaufenthalte dargestellt werden. Der RH erinnerte daran, dass auch im ÖSG Berechnungen von Tagesklinikanteilen unter Einbeziehung der Null–Tagesaufenthalte durchgeführt werden.

24.1 In den Jahren 2009 und 2010 betrug im LK Baden–Mödling die durchschnittliche Auslastung (ohne Intensivbereich) insgesamt 76,49 % bzw. 74,15 %. Auslastungsschwache Abteilungen waren vor allem die Chirurgie Mödling (71,88 % bzw. 69,86 %), die Unfallchirurgie Mödling (71,59 % bzw. 71,55 %), die Gynäkologie und Geburtshilfe (Baden: 54,25 % bzw. 49,47 %, Mödling: 65,69 % bzw. 61,08 %) sowie die Kinderheilkunde (51,52 % bzw. 45,81 %).

Tabelle 12: Durchschnittliche Auslastung LK Baden–Mödling 2009 und 2010						
	2009			2010		
	Baden	Mödling	gesamt	Baden	Mödling	gesamt
	Anzahl			Anzahl		
tatsächliche vollstationäre Betten ¹	362	318	680	362	318	680
Belagstage in Tagen ²	107.687	82.164	189.851	104.457	79.577	184.034
	in %			in %		
Auslastung (ohne Intensiv)	81,50	70,79	76,49	79,06	68,56	74,15

¹ ohne Intensiv-/IMCU-Bereich und Tagesklinik Psychiatrie

² ohne Belagstage Intensiv-/IMCU-Bereich

Quellen: LK Baden–Mödling; DIAG; eigene Berechnungen des RH

Wie folgende Tabelle zeigt, fielen die Belagsdauern an den Abteilungen für Innere Medizin und Chirurgie des LK Baden–Mödling sowohl im Vergleich zum Landes- als auch zum Bundesdurchschnitt höher aus:

	LK Baden–Mödling			Niederösterreich	Österreich
	Baden	Mödling	gesamt		
	in Tagen			in Tagen	
Innere Medizin	6,88	6,02	6,45	6,11	5,28
Chirurgie	6,09	6,51	6,26	5,54	5,24

Quellen: LK Baden–Mödling; DIAG

- 24.2** Nach Ansicht des RH wurden die neu geplanten interdisziplinären Aufnahmestationen bei der Dimensionierung der verbleibenden Bettenkapazitäten nicht ausreichend berücksichtigt. Dies wäre aber erforderlich, weil den interdisziplinären Aufnahmestationen in der Praxis Entlastungswirkungen für den stationären Bereich (vor allem Abteilungen für Innere Medizin und Chirurgie) und eine Reduktion der stationären Aufnahmen nachgewiesen wurden.²⁵ Der RH wies darauf hin, dass eine hohe Effektivität der interdisziplinären Aufnahmestationen nur bei knappen Bettenkapazitäten im nachgelagerten stationären Bereich zu erwarten war.²⁶ Auch die Errichtung der geplanten Palliativstation könnte den stationären Bereich (insbesondere Abteilungen für Innere Medizin) entlasten.

Aufgrund der Änderungen in der medizinischen Leistungserbringung (Forcierung der tagesklinischen Leistungen), der geplanten neuen Betriebsformen (interdisziplinäre Aufnahmeambulanzen und -stationen) sowie durch Auslastungsoptimierung und Maßnahmen zur Belagsdauerreduktion (z.B. Aufnahme- und Entlassungsmanagement) wäre nach Ansicht des RH eine Verringerung der vollstationären Bettenkapazitäten möglich.

Der RH empfahl daher der NÖ Landeskliniken-Holding, eine Redimensionierung der Bettenkapazitäten vorzunehmen. Er wies weiters darauf hin, dass auch diesbezüglich die Einsparungseffekte bei der Konzentration auf einen Standort wesentlich höher ausfallen würden als bei einem standortübergreifenden Betrieb.

- 24.3** *Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, dass bezüglich der Tabelle 13 „Belagsdauern im Vergleich 2010“ der unter der Abteilung Innere Medizin für das LK Baden angeführte Wert von 6,88 nicht nachvollziehbar sei. Eine Abfrage aus dem Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen (DIAG) ergäbe für die Innere Medizin in Baden für das Jahr 2010 den Wert von 3,88 Tagen (im Vergleich zum Österreich-Wert von 5,28 Tagen).*

Das Land sagte im Übrigen zu – unabhängig von den im Regionalen Strukturplan Gesundheit für die Thermenregion seiner Ansicht nach schon im Bundesländervergleich sehr geringen Bettenmessziffern –, im Sinne der Empfehlung des RH eine weitere Redimensionierung der Betten für Baden/Mödling zu prüfen.

²⁵ siehe Evaluations-Bericht „Zentrale Interdisziplinäre Aufnahmestation LK WV Horn – Modellregion Waldviertel (IAS Horn)“, Dezember 2008

²⁶ Diese Aussage gilt sinngemäß für den tagesklinischen Bereich.

24.4 Der RH verwies darauf, dass ihm die NÖ Landeskliniken-Holding im Juli 2011 Leistungsdaten 2010 für die Abteilung Innere Medizin Baden (u.a. 6.223 Aufenthalte, 42.661 Belagstage) übermittelte. Anhand der auch vom BMG verwendeten Berechnungsformel ergab sich daraus eine durchschnittliche Belagsdauer von 6,86 Tagen. Diesen Wert verglich der RH mit den betreffenden Daten aus dem Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen (DIAG), die einen unwesentlich höheren Wert von 6,88 Tagen auswiesen. Letzteren nahm der RH unter Nennung der Quelle (DIAG) in sein Prüfungsergebnis auf.

Die vom Land genannten Werte zur Belagsdauer der Abteilung Innere Medizin Baden stehen weder mit den Daten der NÖ Landeskliniken-Holding noch mit den DIAG-Daten im Einklang.

Folgekosten Personal

25.1 Für die beiden Neubauten des LK Baden-Mödling lag eine Personalbedarfsabschätzung (Stand Oktober 2010) vor, die ein externer Berater unter Bezugnahme auf den Dienstpostenplan 2010 erstellt hatte.

Die Berechnung mit einer Schwankungsbreite von +/- 10 % ergab für den Standort Baden eine Personalerhöhung um rd. 126 Stellen (9,0 %), für den Standort Mödling eine Personalreduktion von rd. 32 Stellen (- 2,3 %). Insgesamt resultierte daraus eine Erhöhung von rd. 94 Stellen (6,7 %), wovon rd. 82 Stellen auf Eigenpersonal und rund zwölf auf Fremdpersonal entfielen, letztere für den zusätzlichen Personalbedarf in der Küche in Baden. Der größte Personalmehrbedarf wurde für das Pflegepersonal (77,8 %) berechnet; Kürzungen traten bei den Hebammen (- 3,8 %) und dem Betriebspersonal (- 7,3 %) auf.

Bewertet mit den Personaldurchschnittssätzen für 2011 bedeutete die Personalerhöhung jährliche Mehrkosten von insgesamt rd. 4,33 Mill. EUR für das Eigenpersonal und zusätzliche Mehrkosten von rd. 325.000 EUR für das Fremdpersonal.

Folgende Faktoren sind für die Personalveränderung verantwortlich:

Medizinischer Versorgungsbedarf

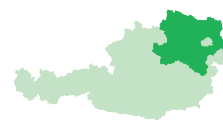
Tabelle 14: Personalerhöhende und personalreduzierende Faktoren LK Baden–Mödling	
personalerhöhende Faktoren	personalreduzierende Faktoren
Erhöhung IMCU-Bereich	Verlagerung Normalpflege zur Tagesklinik
Einrichtung Palliativstation	Einrichtung einer Wochenstation
Erhöhung Dialyseplätze	Konzentration Geburtshilfe in Mödling
Einrichtung von zwei interdisziplinären Aufnahmestationen	Kombination Unfallchirurgie und Orthopädie
Erhöhung psychiatrische Betten	Wegfall Unfall-OP
Ausweitung OP (Augen, Orthopädie)	Auslagerungen bzw. Fremdvergaben (Logistikzentrum, Sterilisation, Reinigung etc.)
Ambulanz/Diagnostik (v.a. Baden)	
teilweise Unterbesetzung Anästhesie (v.a. Baden)	
teilweise Unterbesetzung Stationen	
Schreibdienst/Leitstellen	
Technikversorgung (zweimal rund um die Uhr)	
Mitversorgung Pflegeheim Baden	

Quelle: Personalbedarfsabschätzung LK Thermenregion Baden–Mödling–Hinterbrühl

25.2 Der RH stellte fest, dass eine Realisierung des Neubaus des LK Baden–Mödling an zwei Standorten zusätzlichen Personalbedarf (94 Stellen) und damit jährliche Mehrkosten von rd. 4,66 Mill. EUR erwarten ließ. Er wies darauf hin, dass etliche für diesen erhöhten Bedarf verantwortliche Faktoren (z.B. zwei Aufnahmestationen statt einer, zwei Tageskliniken statt einer, Leitstellen etc.) bei der Konzentration des Landeskrankenhauses auf einen Standort nicht gegeben wären.

Mehrbedarf bestand an diplomiertem Pflegepersonal, Pflegehelfern und Schreibkräften, während die Personalbedarfsrechnung bei den Hebammen aufgrund der Konzentration der Geburtshilfe am Standort Mödling einen Überschuss ergab.

25.3 *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass Personalerhöhungen in diversen medizinischen Bereichen durch die medizinische Leistungserweiterung bedingt seien und keinesfalls durch die beiden Standorte begründet werden könnten.*



Zudem sei die angeführte Planung von zwei Tageskliniken falsch. Tagesklinische Behandlungen würden laut Planung zukünftig nur am Standort Mödling angeboten. Das Land Niederösterreich stelle daher die jährlichen Mehrkosten von 4,66 Mill. EUR in Abrede.

- 25.4** Die im Prüfungsergebnis dargestellte Personalbedarfsberechnung stammte – worauf der RH ausdrücklich hinwies – von einem externen Berater des Landes Niederösterreich und stellte bereits das Ergebnis einer Redimensionierung dar. Wesentliche für den erhöhten Personalbedarf verantwortliche Faktoren wären bei der Konzentration des Landeskrankenhauses auf einen Standort nicht gegeben. Der RH verblieb deshalb bei seinen Feststellungen.

Zur Ansicht des Landes Niederösterreich, die vom RH erwähnte Planung von zwei Tageskliniken sei unrichtig, verwies der RH auf die ihm von der NÖ Landeskliniken-Holding zur Verfügung gestellten Unterlagen, die für den Standort Baden eine konservative Tagesklinik mit zwölf Betten und für den Standort Mödling eine Tagesklinik (operativ und konservativ) mit 23 Betten auswies. Wo die tagesklinischen urologischen Leistungen im Erwachsenenbereich stattfinden sollen, war zur Zeit der Gebarungsprüfung noch unklar.

LK Neunkirchen

Fächeraufteilung

- 26.1** Für das LK Neunkirchen war grundsätzlich ein auf die Gewährleistung medizinischer Basisversorgung in den Fachbereichen Chirurgie, Innere Medizin sowie Gynäkologie und Geburtshilfe ausgerichtetes Leistungsspektrum geplant.²⁷ Ergänzt wurde dieses allerdings um eine Station für Remobilisation und Nachsorge (RNS) sowie Abteilungen für Psychiatrie und Orthopädie, denen eine über den Bezirk Neunkirchen hinausgehende Versorgungsfunktion zugeordnet war. Erstens sollte auch die am Standort Wiener Neustadt geplante psychiatrische Tagesklinik von Neunkirchen aus geführt werden. Zweitens plante die NÖ Landeskliniken-Holding, die Orthopädie des LK Wiener Neustadt nach Neunkirchen zu verlegen und mit der dortigen Abteilung zusammenzuschließen.

Laut Konzept sollte das LK Neunkirchen das komplette Leistungsspektrum Orthopädie inklusive der Wirbelsäulenchirurgie abdecken und auch die orthopädische Konsiliarversorgung für Wiener Neustadt sicherstellen, wo weiterhin ein orthopädischer Ambulanzbetrieb

²⁷ Beispielsweise sollten künftig keine chirurgisch-onkologischen Eingriffe an Leber und Bauchspeicheldrüse mehr angeboten, sondern nur mehr am Standort Wiener Neustadt vorgenommen werden.

u.a. für Nachbehandlungen aufrechtzuerhalten war. Das Projekt zur Zusammenführung der Abteilungen für Orthopädie bzw. Unfallchirurgie befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der Konzeptphase und sollte mit Pensionsantritt des Primararztes für Orthopädie in Wiener Neustadt Anfang 2012 umgesetzt werden.

In der Unfallchirurgie sollten im Gegenzug alle Leistungen am LK Wiener Neustadt konzentriert und von dort aus auch die in Neunkirchen tagsüber weiterhin zu betreibende Ambulanz durch Konsiliarärzte betreut werden.

Grundsätzliche Vorgabe der NÖ Landeskliniken–Holding für das LK Neunkirchen war, einen möglichst hohen planbaren Leistungsanteil zu realisieren und im LK Wiener Neustadt die Akutversorgung zu konzentrieren.

- 26.2** Der RH wies darauf hin, dass die Bemühungen des Landes, in Neunkirchen eine RNS–Station in der Thermenregion einzurichten und durch die Verlagerung der orthopädischen Abteilung des LK Wiener Neustadt neben der Psychiatrie einen zweiten Schwerpunkt zu etablieren, zu einem breiten Leistungsspektrum und dadurch zu einer langfristigen Absicherung des Standorts führten. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass dies für zukünftige Umwidmungen – etwa zu einer Standardkrankenanstalt der Basisversorgung oder zu einer anderen alternativen Versorgungsform – hinderlich ist und sich dadurch der Spielraum des Landes bei der Versorgungsplanung reduziert.

Hinsichtlich der Strategie, elektive und tagesklinische Eingriffe in Neunkirchen zu forcieren, um die Akutversorgung in der Schwerpunktkrankenanstalt Wiener Neustadt zu entlasten, wies der RH – wie im Fall des LK Baden–Mödling – auf die Schwierigkeit hin, eine solche Trennung in der Praxis konsequent umzusetzen.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die erfolgte Schwerpunktsetzung in Neunkirchen fachlich, strukturell sowie wirtschaftlich schlüssig und basiere auf dem vernünftigen Einsatz bereits vorhandener Ressourcen. Das Land sah auch einen Widerspruch zur Feststellung des RH, wonach ein innerhalb der Thermenregion umfassendes und abgestuftes Leistungsangebot festgestellt wurde.*
- 26.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Schwerpunktsetzungen des LK Neunkirchen in der Orthopädie und Psychiatrie sowie die geplante Errichtung einer RNS–Station neben einem breiten Leistungsspektrum auch zu einer langfristigen Absicherung des Standorts Neunkirchen führten. Allfällige Umwidmungen zu einer alternativen Versorgungs-

form, wie etwa zu einer Standardkrankenanstalt der Basisversorgung, werden dadurch erheblich erschwert.

Die Feststellungen des RH zum umfassenden und abgestuften Leistungsangebot (TZ 17) bezogen sich auf die gesamte Thermenregion und auf die Abstimmung der Versorgungsaufträge der einzelnen Landeskliniken zueinander. Der vom Land Niederösterreich behauptete Widerspruch war daher nicht erkennbar.

Kapazitäten

27.1 Die folgende Tabelle enthält eine Gegenüberstellung der im Jahr 2010 vorhandenen mit den geplanten Betten im LK Neunkirchen:

Tabelle 15: Vergleich Bettenkapazitäten LK Neunkirchen			
	2010	geplant	Differenz geplant zu 2010
Innere Medizin	119	94	- 25
Chirurgie	64	45	- 19
Gynäkologie und Geburtshilfe	38	26	- 12
Unfallchirurgie und Orthopädie	71		- 71
Orthopädie		80	80
Psychiatrie	44	44	0
Remobilisation		32	32
interdisziplinäre Aufnahmestation		7 ¹	7
Summe vollstationärer Bereich	336	328	- 8
interdisziplinäre Tagesklinik		12 ¹	12
Tagesklinik Psychiatrie	15	12 ¹	- 3
Summe tagesklinischer Bereich	15	24	9
Summe Intensiv-/IMCU-Bereich	15	12	- 3
Summe	366	364	- 2

¹ zusätzlich noch bauliche Reserven: interdisziplinäre Aufnahmestation +2, interdisziplinäre Tagesklinik +2, Tagesklinik Psychiatrie +3

Quellen: Betriebsorganisationsplanung Neubau, LK Thermenregion Neunkirchen; NÖ Landeskliniken-Holding

Medizinischer Versorgungsbedarf

In den Fachrichtungen Innere Medizin, Chirurgie sowie Gynäkologie und Geburtshilfe war ein Bettenabbau geplant. Im Gegenzug sollten eine neue RNS-Station, eine interdisziplinäre Aufnahmestation und eine interdisziplinäre Tagesklinik geschaffen werden. Es war weiters geplant, die Abteilung für Orthopädie und Unfallchirurgie in eine ausschließlich orthopädische Abteilung umzuwandeln und dorthin auch die entsprechende Abteilung des LK Wiener Neustadt zu transferieren.

Der Anteil an tagesklinischen Leistungen lag im LK Neunkirchen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (2009: LK Neunkirchen 7,38 %, Österreich 17,83 %).²⁸

- 27.2** Der RH stellte fest, dass für die Fachrichtungen Innere Medizin, Chirurgie und Geburtshilfe eine Bettenreduktion geplant war, die durch die Errichtung einer RNS-Station (vor allem für ältere Patienten der Inneren Medizin), einer interdisziplinären Aufnahmestation und einer Tagesklinik im Wesentlichen kompensiert werden sollte, wodurch die Anzahl der Betten in etwa gleich bleibt.

Hinsichtlich der Abteilung für Orthopädie empfahl der RH der NÖ Landeskliniken-Holding, für einen geregelten Transfer der Abteilung des LK Wiener Neustadt in das LK Neunkirchen zu sorgen. Die geplanten Bettenkapazitäten sollten mittelfristig nach Inbetriebnahme des Neubaus evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden.

Bezogen auf die Patientenzahlen 2009 und 2010 entsprach die Dimensionierung des tagesklinischen Bereichs (ohne Tagesklinik Psychiatrie) bei 85%iger Auslastung einem Tagesklinikanteil von rd. 25 %.²⁹ Der RH wies darauf hin, dass – verglichen mit der derzeitigen tagesklinischen Leistungserbringung (für 2009 rd. 7,38 %) – ein Aufholbedarf bestand. Der RH empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, die Bemühungen des LK Neunkirchen zur Forcierung der tagesklinischen Leistungen zu unterstützen.

- 27.3** *Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, dass der Transfer der Abteilung für Orthopädie des LK Wiener Neustadt in das LK Neunkirchen bereits mittels eines Projektes initiiert worden sei. Die Entflechtung der organisatorischen Einheiten werde im Jahr 2012 umgesetzt. Durch diese Konzentration der orthopädischen Leistungen auf einen Standort seien bereits 65 stationäre Betten eingespart worden. Die NÖ Landes-*

²⁸ Berechnung der Tagesklinikanteile als Anteil der Null-Tages-Aufenthalte an den gesamten Aufenthalten; einschließlich der Anzahl ambulanter Chemotherapien im LK Neunkirchen

²⁹ 250 Betriebstage, Auslastung 85 %, Belegung: operative Tagesklinik 1,5 Patienten/Betriebstag; konservative Tagesklinik 1 Patient/Betriebstag

kliniken-Holding forcieri in allen NÖ Landeskliniken den Ausbau der tagesklinischen Leistungen. Eine Auswertung der DIAG-Daten zeige für die Thermenregion eine Steigerung der tagesklinischen Leistungen von 2010 auf 2011 im Ausmaß von 58 %.

Folgekosten Personal

- 28.1** Für den Neubau des LK Neunkirchen lag eine Personalbedarfsabschätzung (Stand Oktober 2010) vor, die ein externer Berater unter Bezug auf den Dienstpostenplan 2010 erstellt hatte.

Insgesamt ergab die Personalbedarfsabschätzung mit einer Schwankungsbreite von +/- 10 % eine Verringerung des Personals um rd. 64 Stellen. Der größte Anteil bei der Stellenreduktion der Ärzte entfiel auf die Abteilung für Orthopädie (Wegfall der Unfallchirurgie), nicht berücksichtigt waren jedoch der Ärztebedarf für die orthopädische Ambulanz und die Konsiliarversorgung des LK Wiener Neustadt.

Auch beim Pflegepersonal war eine Reduktion im Personalstand geplant, die u.a. aus dem Wegfall der IMCU-Betten und der Umschichtung vom stationären in den tagesklinischen Bereich resultierte.

Bewertet mit den Personaldurchschnittssätzen für 2011 ergab die Personalreduktion geringere Personalkosten von insgesamt rd. 3,80 Mill. EUR jährlich.

- 28.2** Der RH stellte fest, dass die Personalbedarfsabschätzung für das LK Neunkirchen eine Personalreduktion von rd. 10 % des Dienstpostenplans 2010 ergab; dies bedeutete geringere Folgekosten von rd. 3,80 Mill. EUR jährlich. Er empfahl, die Einsparungen, die sich vor allem aus der neuen Betriebsorganisation, den neuen baulichen Strukturen und der medizinischen Schwerpunktsetzung ergeben, tatsächlich zu realisieren.

- 28.3** *Zielsetzung des Landes Niederösterreich sei es, nach Baufertigstellung die Realisierung der Einsparungen im LK Neunkirchen wie geplant umzusetzen. Ein laufendes Controlling/Berichtswesen auf unterschiedlichen Ebenen solle dabei die Verfolgung der Umsetzung unterstützen. Damit werde der Empfehlung des RH entsprochen.*

Medizinischer Versorgungsbedarf

LK Wiener Neustadt

29.1 Das LK Wiener Neustadt erfüllte die Funktion eines regionalen Schwerpunktkrankenhauses für die Thermenregion, hatte in ausgewählten Fachrichtungen, z.B. Radioonkologie und Strahlentherapie, Neurochirurgie, Urologie, allerdings auch überregionalen Versorgungscharakter.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag noch kein genehmigtes Betriebsorganisationskonzept vor (siehe auch TZ 34). Der RH stützte daher seine Beurteilung auf den RSG-NÖ, in dem einige Änderungen betreffend den Standort Wiener Neustadt enthalten waren.

Unter anderem sah der RSG ein neues Referenzzentrum für den Bereich der Onkologie vor. Der in der I. Internen Abteilung des LK Wiener Neustadt bestehende onkologische Schwerpunkt sollte entsprechend ausgebaut werden. Als Endausbaustufe war die Einrichtung eines Comprehensive Cancer Center geplant; eine Option, die im ÖSG für Onkologische Referenzzentren an universitären Standorten vorgesehen war. Das künftige Comprehensive Cancer Center sollte eng mit der Forschungs-, Diagnose- und Therapieeinrichtung MedAustron zusammenarbeiten. Ein entsprechender Projektauftrag war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung formuliert worden, weitere konkretere Planungsschritte hatten das Land und die NÖ Landeskliniken-Holding jedoch noch nicht unternommen.

29.2 Bezüglich der Pläne des Landes, im Zuge eines Neubaus des LK Wiener Neustadt ein Comprehensive Cancer Center einzurichten, wies der RH auf den laut ÖSG hierfür erforderlichen universitären Standort hin, der in Wiener Neustadt nicht vorgesehen war. Die möglichen Synergieeffekte mit MedAustron könnten aus der Sicht des RH allerdings auch im Rahmen eines regulären Onkologischen Referenzzentrums genutzt werden. Er empfahl daher der NÖ Landeskliniken-Holding, die Planungen auf diese Versorgungsstufe zu beschränken.

29.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Universitätsklinik Wien in die Planung des Comprehensive Cancer Center involviert. Damit werde eine Zusammenarbeit über die Grenzen Niederösterreichs hinaus mit Burgenland und Wien realisiert. Der Empfehlung des RH, sich auf ein Referenzzentrum zu beschränken, werde nicht gefolgt.*

29.4 Der RH stellte klar, dass sich seine Empfehlung auf die im ÖSG festgelegten Strukturqualitätskriterien für den Fachbereich Onkologie bezog, wonach allfällige Comprehensive Cancer Center ausdrücklich „nur an universitären Standorten vorzusehen“ sind. Im Sinne einer bundesweiten abgestuften Versorgungsplanung wurde damit ein klarer Vorbehalt zugunsten der Universitätskliniken getroffen. Insofern vermochte



auch das Argument des Landes Niederösterreich, die Universitätsklinik Wien sei involviert (auf welche Art und Weise wurde nicht erläutert), die Einrichtung eines Comprehensive Cancer Center nicht zu rechtfertigen.

Zusammenarbeit der
Institute in der Ther-
menregion

Radiologie

- 30.1** Das Institut für Radiologie am LK Neunkirchen war aufgrund der orthopädischen Schwerpunktsetzung neben einem CT- auch mit einem MRT-Gerät ausgestattet. Letzteres verzeichnete im Jahr 2010 eine Frequenz von 2.265 Untersuchungen, was bei bis zu 5.000 möglichen Untersuchungen pro Jahr³⁰ einer Auslastung von rd. 45 % entsprach.

Um die Auslastung des eigenen MRT-Geräts zu steigern, plante das LK Neunkirchen mit einem niedergelassenen Facharzt zu kooperieren. Ein entsprechender Bedarf seitens der Zuweiser bestand insofern, als kein extramurales MRT-Gerät im Bezirk Neunkirchen vorhanden war. Der Zubau für das Großgerät wurde daher zusätzlich mit einem separaten Zugang sowie einem kleinen Wartebereich ausgestattet. Obwohl zwischen dem Landeskrankenhaus und einem niedergelassenen Arzt Einigkeit bestand, nur 80 % des sozialversicherungsrechtlichen Tarifs zu verrechnen, scheiterten die Verhandlungen mit der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse über einen entsprechenden Kassenvertrag.

Obwohl das Radiologieinstitut des LK Neunkirchen mit jenem des LK Wiener Neustadt teleradiologisch verbunden war, war auch – über die Kernarbeitszeit hinaus – rund um die Uhr ein Facharzt im radiologischen Institut des LK Neunkirchen anwesend.

- 30.2** Der RH wertete die Versuche des LK Neunkirchen, die Auslastung des MRT-Gerätes zu erhöhen, positiv. Er empfahl daher der NÖ Landeskliniken-Holding, die Verhandlungen über einen Kassenvertrag wieder aufzunehmen.

Der RH verwies auch auf die mögliche teleradiologische Mitbetreuung des Radiologieinstituts Neunkirchen durch Wiener Neustadt. Er empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, die Möglichkeiten der Teleradiologie zu nutzen und dadurch Einsparungen bei den Nachtdiensten von rd. 250.000 EUR jährlich³¹ zu realisieren.

³⁰ 250 Betriebstage, 20 Untersuchungen je Betriebstag, zehn Stunden tägliche Betriebszeit

³¹ Dies entsprach den Kosten für zweieinhalb Dienstposten ($12 \cdot 365 / 1.664 = 2,63 \approx 2,5$ VBÄ) auf Basis des von der NÖ Landeskliniken-Holding angegebenen Personaldurchschnittssatzes für Ärzte im Jahr 2011 von 100.430,57 EUR.

- 30.3** *Das Land Niederösterreich teilte mit, es unterstütze auch weiterhin eine Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Fachärzten. Diese werde jedoch bisher von der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse blockiert. Die verstärkte Nutzung der Teleradiologie mit dem LK Wiener Neustadt werde als Einsparungspotenzial realisiert werden; dadurch könnten im LK Neunkirchen Nachtdienste durch einen Facharzt im radiologischen Institut vermieden werden.*

Pathologie

- 31.1** Das LK Neunkirchen wurde hinsichtlich der histologischen und zytologischen Untersuchungen sowie der Gefrierschnitte vom pathologischen Institut des LK Wiener Neustadt mitversorgt.

Die in Neunkirchen anfallenden Obduktionen wurden durch den Vorstand des Wiener Neustädter Instituts für Pathologie außerhalb der Dienstzeit auf Werkvertragsbasis vorgenommen. Als Grund dafür wurde der niedrige Personalstand am Institut in Wiener Neustadt genannt, der bei einer Mitbetreuung der Obduktionen zu Überschreitungen des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes³² geführt hätte. Die Kosten dafür beliefen sich im Jahr 2009 auf rd. 40.000 EUR; sie stiegen im Jahr 2010 auf rd. 53.000 EUR.

- 31.2** Der RH empfahl der NÖ Landeskliniken– Holding, die Entwicklung der Kosten für die auf Werkvertragsbasis vorgenommenen Obduktionen zu beobachten, die Personalressourcen des Instituts für Pathologie in Wiener Neustadt zu evaluieren und nach Möglichkeit eine Mitversorgung der Pathologie in Neunkirchen durch das LK Wiener Neustadt zu realisieren.
- 31.3** *Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich sei im Sinne der Empfehlung des RH geplant, seitens des LK Wiener Neustadt die pathologische Versorgung des LK Neunkirchen zu gewährleisten.*

³² Bundesgesetz, mit dem ein Arbeitszeitgesetz für Angehörige von Gesundheitsberufen in Kranken-, Pflegeanstalten und ähnlichen Einrichtungen geschaffen (Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz – KA–AZG) und das Arbeitszeitgesetz geändert wird, BGBl. I Nr. 8/1997.



Laborleistungen

32.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war an allen Landeskliniken der Thermenregion ein Labor eingerichtet. Das Laborinstitut des LK Baden-Mödling verteilte sich auf zwei Standortlabore, von denen Mödling über ein eigenes Primariat verfügte.³³ Als Schwerpunktkrankenhaus verfügte das LK Wiener Neustadt über das größte Laborinstitut. Die Primarärztin leitete auch das Labor des LK Neunkirchen. Das LK Hohegg verfügte über eine eigene Laboreinrichtung, die aufgrund des begrenzten Leistungsspektrums jedoch klein dimensioniert war und kein eigenes Primariat aufwies.

Da in den Labors in Baden, Mödling, Neunkirchen und Hohegg nicht alle Parameter untersucht werden konnten, ergingen zwischen 20 % bis 45 % des Arbeitsvolumens als Aufträge zur Befundung an das Laborinstitut in Wiener Neustadt.

Vor diesem Hintergrund plante die NÖ Landeskliniken-Holding eine Zentralisierung der Laborleistungen. Ein entsprechendes Konzept sah vor, die Einrichtungen in Baden, Mödling, Neunkirchen und Hohegg als Standortlabors unter der Personal- und Budgethoheit des zukünftigen Zentrallabors in Wiener Neustadt zusammenzufassen.

Das Potenzial für Einsparungen bei Umsetzung des Laborkonzepts lag laut NÖ Landeskliniken-Holding für den operativen Betrieb bei rd. 650.000 EUR jährlich.

32.2 Der RH empfahl die rasche Umsetzung der Pläne zur Optimierung der Leistungserbringung im Bereich der Labordiagnostik.

32.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde das Laborkonzept in der Thermenregion wie geplant zur Umsetzung kommen.*

Physikalische Medizin

33.1 Sowohl im LK Neunkirchen als auch im LK Wiener Neustadt waren Institute für Physikalische Medizin mit eigenem Primariat eingerichtet. Das LK Baden-Mödling wurde von einem niedergelassenen Facharzt für Physikalische Medizin mittels Konsiliardienstes versorgt.

³³ In Baden war das Labor der Abteilung für Innere Medizin zugeordnet und wurde von einem Oberarzt geleitet.

33.2 Der RH kritisierte, dass im Bereich der Physikalischen Medizin keine Optimierungen geplant waren und empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, ein ähnliches Modell wie im Bereich der Labordiagnostik umzusetzen und damit Synergienmöglichkeiten zu nutzen.

33.3 *Das Land Niederösterreich sagte zu, künftig die Möglichkeit von Optimierungen im Bereich der physikalischen Medizin zu prüfen.*

Betriebsorganisation

Allgemeines

34.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen folgende Betriebsorganisationskonzepte vor:

Tabelle 16: Bearbeitungsstand Betriebsorganisationskonzepte	
LK Baden-Mödling	Baden: Konzept vom August 2010 Mödling: Konzept vom Juli 2010
LK Neunkirchen	Konzept vom Februar 2009, Änderung aufgrund RSG-NÖ vom Dezember 2010
LK Wiener Neustadt	in Bearbeitung

Quelle: NÖ Landeskliniken-Holding

Das noch nicht genehmigte Betriebsorganisationskonzept des LK Wiener Neustadt stand dem RH nicht zur Verfügung³⁴. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher ausschließlich auf die LK Baden-Mödling und Neunkirchen.

Die Betriebsorganisationskonzepte waren prozessorientiert und folgten im Wesentlichen folgenden Grundprinzipien:

- Trennung der Patientenströme in elektive (geplante) und nicht elektive (Spontan-, Not- und Akutfälle) Patienten; der Anteil der planbaren Handlungen sollte dabei möglichst hoch gehalten bzw. erhöht werden, indem nicht geplante Abläufe in geplante Abläufe übergeführt werden (z.B. Ambulanzorganisation in Form von interdisziplinären Aufnahmeambulanzen und Terminambulanzen)
- Patientenführung durch Beschriftungen und Leitsysteme
- Nutzung von Synergien durch multifunktionelle und gemeinsame Raum- sowie Personalnutzung (z.B. Intensiv- und IMCU-Bereich)

³⁴ auch nicht die Entwürfe

- Optimierung der Betriebsgröße von bestimmten Leistungsbereichen (z.B. durch Zentral-OP).

34.2 Auf Basis der gegebenen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf die geplanten medizinischen Versorgungsstrukturen sowie die Versorgungslogistik waren die Betriebsorganisationskonzepte für die Landeskliniken Baden-Mödling und Neunkirchen grundsätzlich geeignet, eine zweckmäßige Betriebsführung bei bestmöglicher Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Für das LK Wiener Neustadt lag noch kein genehmigtes Betriebsorganisationskonzept vor.

Grundelemente der Betriebsorganisation

Interdisziplinäre Aufnahmeambulanzen und -stationen

35.1 An den LK Baden-Mödling (an beiden Standorten) und Neunkirchen waren in den Neubauten interdisziplinäre Aufnahmeambulanzen (auch Notfallaufnahmen) mit daran angeschlossenen interdisziplinären Aufnahmestationen vorgesehen.

Die interdisziplinäre Aufnahmeambulanz soll der richtigen Zuteilung von ungeplanten Patienten, der Erstbehandlung, der notfallmedizinischen Versorgung und der Abklärung der Diagnose für eine gezielte Transferierung dienen. Die Aufnahmestation sah eine Aufnahme bzw. Beobachtung von Patienten für die Dauer von maximal 24 Stunden vor. Daneben waren an den Standorten Baden und Mödling eigene Unfallnotaufnahmen geplant.

Neben den interdisziplinären Aufnahmeambulanzen waren für die elektiven ambulanten Patienten und für fachspezifische Untersuchungen an stationären Patienten Fachambulanzen (bzw. Unfallnachbehandlungen) geplant, die als Terminambulanzen geführt werden sollen.

Tabelle 17: Ambulanzorganisation				
	interdisziplinäre Aufnahmeambulanz	Unfallnotaufnahme	Fachambulanzen	interdisziplinäre Aufnahmeambulanz
LK Baden–Mödling				
Standort Baden	für alle Patienten außer Verunfallte	ja	ja	12 Betten (plus 4 bauliche Reserve)
Standort Mödling	für alle Patienten außer Verunfallte, Geburtshilfe und Kinder	ja	ja	8 Betten (plus 4 bauliche Reserve)
LK Neunkirchen	für alle Patienten außer Geburtshilfe	keine	ja	7 Betten (plus 2 bauliche Reserve)

Quellen: Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm des Landeskrankenhauses Thermenregion Baden; Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm des Landeskrankenhauses Thermenregion Mödling; Betriebsorganisationsplanung Neubau, LK Thermenregion Neunkirchen; NÖ Landeskrankenhäuser-Holding

In den betroffenen Landeskrankenhäusern liefen vereinzelt Pilotprojekte zu interdisziplinären Aufnahmeambulanzen und –stationen sowie zu Terminambulanzen.³⁵

35.2 Der RH erachtete die interdisziplinären Aufnahmeambulanzen und –stationen als wesentliche Elemente der neuen Betriebsorganisationen, weil von ihnen wesentliche Entlastungswirkungen für den Betrieb der Fachambulanzen und den Stationsbetrieb ausgehen sollten. Er bewertete die diesbezüglich initiierten Pilotprojekte positiv, weil damit Erfahrungswissen für die neuen Betriebsorganisationen gesammelt werden kann.

Der RH kritisierte jedoch die getrennte Konzeption von interdisziplinärer Aufnahmeambulanz und Unfallnotaufnahme im LK Baden–Mödling und empfahl der NÖ Landeskrankenhäuser-Holding, die Zusammenlegung der an beiden Standorten derzeit getrennt voneinander geplanten interdisziplinären Aufnahmeambulanzen und Unfallnotaufnahmen zu prüfen und allenfalls eine zentrale Aufnahmeambulanz je Standort vorzusehen.

³⁵ Entsprechend den derzeitigen Gegebenheiten konnten die Pilotprojekte nur in adaptierter Form implementiert werden. Beispiele für Pilotprojekte: interdisziplinäre Aufnahmeambulanz und –station in Mödling, interdisziplinäre Aufnahmeambulanz in Baden, geplante Errichtung einer interdisziplinären Aufnahmeambulanz in Neunkirchen, Terminambulanz in der Unfallnachbehandlung in Mödling, Terminambulanz in der Orthopädie in Neunkirchen

35.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die Erfahrungen der initiierten Pilotprojekte in die Entscheidung, ob die empfohlene zentrale Aufnahmestelle je Standort sinnvoll ist, einfließen.

Ambulanzbesuche außerhalb der Regelbetriebszeiten

36.1 Der RH überprüfte die Inanspruchnahme der Ambulanzen in den Landeskliniken an Wochentagen außerhalb der Regelbetriebszeiten (werktags von 7.00 bis 13.00 Uhr) sowie an Samstagen, Sonn- und Feiertagen, weil eine fachärztliche Versorgung im extramuralen Bereich zu diesen Zeiten nur eingeschränkt bzw. (am Wochenende) gar nicht vorhanden war. Im Rahmen eines Rufbereitschaftsdienstes war allerdings an Wochentagen von 19.00 bis 7.00 Uhr und am Wochenende jeweils ein niedergelassener Arzt für Allgemeinmedizin verfügbar.

Tabelle 18: Ambulanzbesuche 2010 außerhalb der Regelbetriebszeiten

	Ambulanzbesuche ¹ gesamt	davon außerhalb der Regelbetriebszeiten	Anteil
			in %
	Anzahl		
LK Baden-Mödling	590.911	247.269	41,8
LK Neunkirchen²	253.237	108.125	42,7
LK Wiener Neustadt	714.122	241.689	33,8

¹ Darunter sind alle Kontakte mit den Ambulanzen subsumiert, auch wenn sie in Folge zu einem stationären Aufenthalt führen.

² Daten für den Bereich Physikalische Ambulanz waren nicht klar zuordenbar.

Quellen: Landeskliniken; Berechnungen des RH

Besonders hoch war die starke Inanspruchnahme der Ambulanzbesuche in den Ambulanzen der Kinderabteilungen außerhalb der Regelbetriebszeiten. Sie betrug in Mödling rd. 53 % und in Wiener Neustadt rd. 72 %.

Tabelle 19: Ambulanzbesuche Kinderambulanzen 2010 außerhalb der Regelbetriebszeiten

	Ambulanzbesuche ¹ gesamt	davon außerhalb der Regelbetriebszeiten	Anteil
			in %
	Anzahl		
LK Baden-Mödling	33.566	17.644	52,6
LK Wiener Neustadt	19.313	13.835	71,6

¹ Darunter sind alle Kontakte mit den Ambulanzen subsumiert, auch wenn sie in Folge zu einem stationären Aufenthalt führen.

Quellen: Landeskliniken; Berechnungen des RH

Insgesamt 6.633 Ambulanzbesuche und damit rd. 38 % aller Frequenzen, die an der Kinderambulanz Mödling außerhalb der Regelbetriebszeiten stattfanden, entfielen auf das Wochenende bzw. auf Feiertage. Vor diesem Hintergrund erwogen Vertreter des Standortes Mödling, einen Wochenendbereitschaftsdienst der niedergelassenen Kinderärzte im Landeskrankenhaus einzurichten. Das Projekt scheiterte jedoch mangels einer Einigung mit der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse über die Honorierung der teilnehmenden Ärzte.

- 36.2** Die Inanspruchnahme der Ambulanzen der drei Landeskliniken außerhalb der Regelbetriebszeiten und insbesondere an Wochenenden hing nach Ansicht des RH mit der nur eingeschränkt verfügbaren Versorgung im niedergelassenen Bereich zusammen. Aus diesem Grund empfahl der RH dem Land Niederösterreich, auf bereits vorhandene Strukturen im extramuralen Bereich zurückzugreifen und den bestehenden Bereitschaftsdienst der Ärzte für Allgemeinmedizin örtlich in die Landeskliniken zu integrieren.
- 36.3** *Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, es unterstütze weiterhin alle Möglichkeiten einer Kooperation mit der niedergelassenen Ärzteschaft im Umkreis des Landeskrankenhauses. Jegliche Kooperationen seien bisher von der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse abgelehnt worden.*

Bettenbelegung

- 37.1** Die NÖ Landeskliniken-Holding gab für die Neubauten ein Bettenraster bei den Normalbetten von 21 Betten je Gruppe, 42 Betten je Station und 84 Betten je Bettenebene vor. Andere Vorgaben galten für die Sonderklasse und für die Psychiatrie.

Für die Neubauten war geplant, die Bettenstationen nicht ausnahmslos den einzelnen Fachabteilungen zuzuordnen, sondern auch eigenständige interdisziplinäre Pflegemodule zu bilden. So war eine Gliederung nach den Kriterien operative Eingriffe und konservative Behandlungen erwogen worden, die durch fachspezifische Einheiten ergänzt werden sollte, wo dies zur Zentralisierung administrativer Tätigkeiten notwendig war. Die Zuständigkeit für das Bettenmanagement war noch nicht fixiert.

Bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wurden die Betten in den Krankenanstalten ansatzweise interdisziplinär belegt. Das LK Wiener Neustadt hatte hierfür eine eigene Leitlinie entwickelt.

- 37.2** Der RH unterstützte den vermehrten Einsatz von interdisziplinären Betriebsformen. Er empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, die interdisziplinäre Belegung weiter voranzutreiben und das zukünftig fächerübergreifende Bettenmanagement – in Abstimmung mit den Abteilungsvorständen – mittelfristig dem Verantwortungsbereich der Pflege zu übertragen.
- 37.3** *Nach Mitteilung des Landes Niederösterreich sei die interdisziplinäre Belegung schon vor der Prüfung ein Schwerpunkt gewesen und vorangetrieben worden. Das Bettenmanagement werde in beiden Kliniken bereits durch die Pflege durchgeführt.*

Bereichsleitung Pflege

- 38.1** Im LK Wiener Neustadt wurde die Pflegeorganisation um eine Funktion zwischen der Pflegedirektion und den Stationsleitungen, die sogenannte „Bereichsleitung“, ergänzt. Die Bereichsleitung war für die Pflegekräfte an mehreren Abteilungen, wie z.B. Gynäkologie und Chirurgie, bzw. in einem bestimmten Funktionsbereich, wie z.B. der Intensiv- und Anästhesiepflege, und damit für 40 bis 100 Mitarbeiter zuständig. Insgesamt waren am LK Wiener Neustadt elf Bereichsleiter tätig. Im Gegenzug waren einige Stationsleitungen seit dem Jahr 2009 nicht nachbesetzt und von 64 auf 49 reduziert worden.

Laut Stellenbeschreibung der Funktion Bereichsleitung Pflege war der Aufgabenbereich breiter definiert als jener der Stationsleitungen. So sollten die Bereichsleiter u.a. in Kooperation mit der Pflegedirektion auch Personalentwicklung betreiben und Zielvereinbarungen mit den Stationsleitungen entwickeln.

Im LK Neunkirchen war das Bereichsleiterkonzept ebenfalls implementiert worden, jedoch noch keine Bereichsleitung besetzt. Im LK Baden-Mödling waren Bereichsleitungen noch nicht eingeführt.

- 38.2** Nach Ansicht des RH war die Einführung von Bereichsleitungen vor dem Hintergrund des vermehrten Einsatzes interdisziplinärer Betriebsformen grundsätzlich zweckmäßig und insbesondere im LK Wiener Neustadt aufgrund der großen Leitungsspanne der Pflegedirektion notwendig. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass damit eine zusätzliche Führungsebene geschaffen wurde. Positiv beurteilte der RH deshalb die gleichzeitige Reduktion der Stationsleitungen im LK Wiener Neustadt. Vor diesem Hintergrund empfahl er der NÖ Landeskliniken-Holding, das Konzept der Bereichsleitung nur dort anzuwenden, wo auch gleichzeitig Stationsleitungen eingespart werden.

38.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die Stationsgrößen von derzeit 25 bzw. 31 Betten auf 42 Betten angehoben werden, wodurch die Führungsmannschaft der Pflege reduziert und Stationsleitungen eingespart werden könnten.

Intensivbereiche

39.1 An den LK Baden-Mödling und Neunkirchen gab es zur Zeit der Gebärungsüberprüfung im Intensivbereich Überwachungseinheiten und Intensivbehandlungseinheiten – Stufe II; am Standort Mödling weiters eine Überwachungseinheit für Neonatologie und Risikokinderbetreuung.

Die Auslastung der Intensivbereiche in den Jahren 2009 und 2010 ist in nachfolgender Tabelle dargestellt:³⁶

Tabelle 20: Auslastung der Intensivbereiche nach Belagstagen in den Jahren 2009 und 2010

	LK Baden-Mödling				LK Neunkirchen	
	Standort Baden		Standort Mödling		2009	2010
	2009	2010	2009	2010		
	in %		in %		in %	
Herzüberwachung/IMCU Interne	58,30	54,85	45,98	44,06	68,00	69,26
Intensiv (Anästhesie)	82,70 ¹	80,90 ¹	68,95 ¹	64,69 ¹	76,94	62,28
IMCU interdisziplinär	in Intensiv/Anästhesie		in Intensiv/Anästhesie		34,73	50,14
Neonatologie/ Risikokinderbetreuung			144,04 ²	81,44		

¹ Bei den Intensiveinheiten (Anästhesie) im LK Baden-Mödling waren auch die interdisziplinären IMCU integriert, weil eine gemeinsame Nutzung stattfand und daher isolierte Auswertungen nicht aussagekräftig waren.

² Die hohe Auslastung ergab sich durch Fälle mit sehr langer Verweildauer.

Quellen: LK Baden-Mödling; LK Neunkirchen

Am geringsten war die Auslastung an der interdisziplinären IMCU im LK Neunkirchen, weshalb im Neubau eine Bettenreduktion im IMCU-Bereich geplant war. Die höchste Auslastung wies die Neonatologie/ Risikokinderbetreuung in Mödling auf. Im Zuge des Neubaus war geplant, diesem Umstand mit einer Erhöhung um zwei Betten entgegenzuwirken.

³⁶ Das LK Wiener Neustadt wurde in den Vergleich nicht miteinbezogen, weil – wie erwähnt – noch keine genehmigte Betriebsorganisation vorlag.

Tabelle 21: Vergleich Intensivkapazitäten (in Betten) LK Baden–Mödling und LK Neunkirchen

	LK Baden–Mödling						LK Neunkirchen	
	Standort Baden		Standort Mödling		gesamt		Ist 2010	geplant
	Ist 2010	geplant	Ist 2010	geplant	Ist 2010	geplant		
Herzüberwachung/IMCU Interne	5	8	6	8	11	16	5	3
Intensiv (Anästhesie)	5	8	7	4	12	12	6	6
IMCU interdisziplinär	2	8	2	4	4	12	4	3
Neonatalogie/Risiko- kinderbetreuung			4	6	4	6		
Summe	12	24	19	22	31	46	15	12

Quelle: NÖ Landeskliniken–Holding

Insgesamt wird es am LK Baden–Mödling durch den Anstieg der IMCU–Betten zu einer Erhöhung des Intensivbereichs um 15 Betten kommen. Bei den Intensivbetten im Bereich der Anästhesie wird die geplante Erhöhung in Baden die Reduktion in Mödling kompensieren. Die geringe Auslastung im LK Neunkirchen wird durch die Reduktion an IMCU–Betten berücksichtigt.

Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Auslastung³⁷ der bestehenden Intensivstationen Anästhesie wurden die interdisziplinären IMCU mitgenutzt (Auslastung Intensiv–Anästhesie und IMCU interdisziplinär für 2010: Baden 80,90 %; Mödling 64,69 %). Die für die Betreuung von Intensivbetten notwendige Personalbesetzung war jedoch höher als jene von IMCU–Betten.³⁸

Um Engpässe zu vermeiden, waren in den Neubauten höhere interdisziplinäre IMCU–Kapazitäten vorgesehen. Damit sollte durch flexiblen Personaleinsatz zwischen Intensiv– und interdisziplinären IMCU–Betten ein Ausgleich erreicht werden. Die geplante Auslastung dieses Bereichs lag für das gesamte LK Baden–Mödling – nach Berücksichtigung der Personalbesetzung Intensivbetten – auf Basis der Patientenzahlen 2010 bei 63,81 %.

³⁷ Als Benchmark (laut Österreichischem Zentrum für Dokumentation und Qualitätssicherung in der Intensivmedizin; ASDI) für die Auslastung im Intensivbereich sind rd. 70 % heranzuziehen.

³⁸ Personalschlüssel laut Strukturqualitätskriterien: Intensiv–Stufe II drei diplomierte Pflegekräfte für ein Bett; IMCU 1,5 diplomierte Pflegekräfte für ein Bett

Auch bei den internen IMCU-Betten war eine Erweiterung um fünf Betten (Baden drei, Mödling zwei) in den Neubauten geplant. Basierend auf den Patientenzahlen 2010 errechnete der RH für diese Betten an beiden Standorten zusammen eine durchschnittliche Auslastung von 33,66 %.

In den Neubauten war die räumliche Anordnung des Intensiv-/IMCU-Bereichs im örtlichen Verbund geplant.

- 39.2** Der RH bewertete die räumliche Anordnung der Intensivbereiche im örtlichen Verbund als positiv, weil damit Synergie- und Effizienzpotenziale zwischen den einzelnen Bereichen genutzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund war auch die Vorgehensweise im LK Baden-Mödling zu sehen, IMCU-Betten aufzubauen.

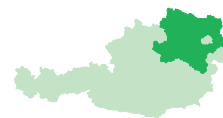
Trotz der festgestellten Ausgleichsfunktion der IMCU-Betten vertrat der RH die Ansicht, dass deren Aufbau im LK Baden-Mödling redimensioniert werden könnte. Bei einer Reduzierung sowohl der interdisziplinären IMCU als auch der Internen IMCU um jeweils insgesamt vier Betten wäre eine Auslastung von etwa 70 % zu erreichen. Neben geringeren Personalkosten von jährlich 1,20 Mill. EUR könnte dies auch zu Einsparungen bei den Investitionskosten führen. Der RH empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, eine Redimensionierung der IMCU-Bereiche zu prüfen.

- 39.3** *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Möglichkeit einer Redimensionierung der IMCU-Bereiche im LK Baden-Mödling nochmals zu prüfen.*

Tageskliniken

- 40.1** Die NÖ Landeskliniken-Holding war bestrebt, die tagesklinische Leistungserbringung auszubauen. Aus diesem Grund vereinbarte sie mit den einzelnen Landeskliniken entsprechende Ziele bezüglich der tagesklinischen Leistungen.

Die vereinbarten Tagesklinikanteile bei den einzelnen Leistungen konnten im Jahr 2010 zum überwiegenden Teil erreicht bzw. übertroffen werden; auffallend hoch waren die Anteile im LK Neunkirchen. Zum Beispiel lag der Tagesklinikanteil bei den Curettagen (Entfernung von Gewebe aus der Gebärmutterhöhle) in Baden und Mödling mit 28,2 % und 30,2 % über der Vorgabe der NÖ Landeskliniken-Holding (25 %) und dem Österreichdurchschnitt (24,3 %). Bei der Zirkumzision (Umschneidung und Teilentfernung der Vorhaut) übertrafen alle



vier Krankenhäuser die Vorgabe der NÖ Landeskliniken– Holding von 60 % und den Österreichdurchschnitt (56 %) deutlich (z.B. Wiener Neustadt 91,2 %). Mit 83,3 % Tagesklinikanteil beim Karpaltunnelsyndrom (Nerveneinklemmung im Handgelenksbereich) lag das LK Neunkirchen deutlich über der Vorgabe (30 %) und dem Österreichwert (33,1 %) sowie den drei anderen Krankenanstalten.

Am Standort Mödling wurde im April 2011 eine interdisziplinäre Tagesklinik mit 14 Betten in Betrieb genommen. Durch die gleichzeitige Umwidmung von stationären Betten erfolgte dabei keine strukturelle Ausweitung. Das tagesklinische Potenzial für das derzeitige Leistungsaufkommen des Standorts Mödling wurde mit etwa 2.200 Operationen geschätzt, wovon jeweils rd. 25 % auf die Abteilungen für Unfallchirurgie, Chirurgie und Gynäkologie entfielen. Das restliche Viertel betraf die Urologie und die Innere Medizin. Von April bis Juni 2011 wurden insgesamt 372 Patienten am Standort Mödling tagesklinisch behandelt. Das entsprach einem Anstieg von über 300 %; im selben Zeitraum des Vorjahres wurden lediglich 115 Patienten in dieser Form behandelt.

In den Neubauten der LK Baden–Mödling und Neunkirchen waren verschiedene tagesklinische Betriebsformen geplant (interdisziplinäre chirurgische, konservative, psychiatrische Tagesklinik, Tagesklinik für Augenheilkunde und Tagesklinik für Kinder- und Jugendheilkunde).

- 40.2** Die Bemühungen der NÖ Landeskliniken– Holding und der Landeskliniken, die tagesklinischen Leistungen auszubauen, bewertete der RH positiv, weil damit der stationäre Bereich entlastet und eine kostengünstigere, bedarfsgerechte medizinische Versorgung der Patienten erreicht werden konnte. Insbesondere hob er das Pilotprojekt der interdisziplinären Tagesklinik am Standort Mödling hervor, das durch klar strukturierte Prozesse und Vorgaben gekennzeichnet war. Der RH empfahl der NÖ Landeskliniken– Holding, die aus der Vorbereitung und der Umsetzung des Projekts in Mödling gewonnenen Erfahrungen bei der Implementierung der Tageskliniken in den Neubauten einfließen zu lassen.
- 40.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden bereits die aus allen niederösterreichischen Landeskliniken gewonnenen Erfahrungen bei der Implementierung der Tageskliniken in die Neubauten einfließen.*

OP-Bereiche

41.1 Der Zustand und die Organisation der OP-Bereiche in den Krankenanstalten der Thermenregion waren unterschiedlich:

Tabelle 22: Übersicht OP-Bereiche der LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt 2010				
	LK Baden-Mödling		LK Neunkirchen	LK Wiener Neustadt
	Baden	Mödling		
OP-Organisation	kein Zentral-OP	kein Zentral-OP	Zentral-OP und dezentrale OP-Säle (ein Container-OP)	Zentral-OP und dezentrale OP-Säle
Anzahl OP-Säle	5	5	6	18
Auslastung 2010 in %	74	70	3. Quartal 63,6 4. Quartal 69,4	1. Halbjahr 61,1
Betriebszeiten	zwischen 7,25 und 9,50 Stunden täglich	3 OP-Säle je 7 Stunden, 2 OP-Säle je 13 Stunden (außer Montag)	4 OP-Säle zwischen 6,50 und 6,75 Stunden täglich, 1 OP-Saal 11,25 Stunden täglich	zwischen 6,25 und 11,17 Stunden täglich
OP-Statut	ja	ja	ja	ja
IT-unterstützte OP-Verwaltung	ja	ja	ja	ja
OP-Management	1 OP-Manager mit organisatorischer Weisungsbefugnis		interimistischer OP-Manager (Ärztlicher Direktor)	eingerrichtet, jedoch ohne erforderliche Entscheidungskompetenzen

Quellen: LK Baden-Mödling; LK Neunkirchen; LK Wiener Neustadt

An keinem der vier Standorte bestand ausschließlich ein Zentral-OP, vielmehr lagen komplexe, betriebsorganisatorisch nicht effiziente bauliche Strukturen vor.³⁹ Die täglichen Betriebszeiten lagen zwischen sechs und 13 Stunden; in jeder Krankenanstalt gab es somit bereits sogenannte „lange Tische“, die über eine Betriebszeit von sieben Stunden hinausgingen.

³⁹ Baden: OP-Säle auf zwei gegenüberliegende Bereiche verteilt; Mödling: OP-Säle auf zwei Stockwerke verteilt; Neunkirchen: dislozierte OP-Säle (davon ein Container-OP) befinden sich am anderen Gebäudeende der Zentral-OP inkl. Aufwachraum; Wiener Neustadt: OP-Säle an fünf Standorten

Für die Neubauten der LK Baden-Mödling und Neunkirchen waren Zentral-OP mit folgenden Kapazitäten vorgesehen:

Tabelle 23: Geplante OP-Saal-Kapazitäten LK Baden-Mödling und LK Neunkirchen

	LK Baden-Mödling			LK Neunkirchen
	Baden	Mödling	gesamt	Anzahl
	Anzahl			
Stand 2010	5	5	10	6
geplant	6	4	10	5
Differenz	1	- 1	-	- 1

Quellen: Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm des Landeskrankenhauses Thermenregion Baden; Betriebsorganisatorische Grundsätze, Leistungszahlen, Raum- und Funktionsprogramm des Landeskrankenhauses Thermenregion Mödling; Betriebsorganisationsplanung Neubau, LK Thermenregion Neunkirchen

Der Dimensionierung der OP-Kapazitäten lagen grundsätzlich geplante Betriebszeiten von zwölf Stunden zugrunde, für die tagesklinischen OP-Säle des LK Baden-Mödling eine Betriebszeit von acht Stunden.⁴⁰

Im LK Baden-Mödling war ein zusätzlicher OP-Saal am Standort Baden vorgesehen. Im Gegenzug sollte ein OP-Saal in Mödling reduziert werden. In den Planungen waren jedoch Raumreserven für einen weiteren OP-Saal am Standort Mödling berücksichtigt.

Insgesamt ergab sich für das LK Neunkirchen eine Reduktion bei der Anzahl der OP-Säle, die im Wesentlichen auf die verlängerten Betriebszeiten und das durch die Fächerverschiebung zwischen dem LK Wiener Neustadt und dem LK Neunkirchen geänderte Leistungsaufkommen zurückzuführen war.

41.2 Der RH hielt die geplanten Zentral-OP für zweckmäßig, weil diese Betriebsform einen sparsamen Ressourceneinsatz ermöglicht. Bezüglich der in den Planungen enthaltenen Raumreserve am Standort Mödling räumte der RH ein, dass das geänderte Leistungsaufkommen zwischen den Standorten Baden und Mödling und die zusätzlichen OP-Leistungen aus der Augentagesklinik die Kalkulation der OP-Kapazitäten erschwerten. Dennoch empfahl er der NÖ Landeskliniken-Holding, die

⁴⁰ Da die tagesklinischen Patienten am OP-Tag nach Hause entlassen werden, war eine OP-Nutzung bis 16.00 Uhr vorgesehen, um die Entlassung der Patienten bis spätestens 20.00 Uhr zu ermöglichen.

Dimensionierung der OP-Kapazitäten zu überarbeiten und die in Mödling vorgesehene Raumreserve zu streichen.

Die geplante Ausdehnung der OP-Betriebszeiten wertete der RH positiv, zumal er in seinen Berichten bereits längere und damit effektivere OP-Dienstzeiten empfohlen hatte (zuletzt Reihe Oberösterreich 2011/4).

41.3 *Nach Ansicht des Landes Niederösterreich stehe die Empfehlung des RH, die festgestellte Raumreserve zu streichen, im Widerspruch zu seinen Feststellungen, wonach Erweiterungsmöglichkeiten bei Spitalsneubauten eingeplant werden sollten.*

41.4 Der RH wies darauf hin, dass die Planung der OP-Kapazitäten sowohl für die Standorte Baden und Mödling jeweils zwei OP-Säle mit einer Betriebszeit von nur acht Stunden enthielt. Eine Betriebszeit von zwölf Stunden – wie sie auch bei den restlichen sechs OP-Sälen vorgesehen war – ergäbe eine zusätzliche OP-Kapazität von acht Stunden pro Tag je Standort. Aus diesem Grund empfahl der RH, die Dimensionierung der OP-Kapazitäten zu überarbeiten und die in Mödling vorgesehene Raumreserve zu streichen.

Der Hinweis des RH auf einzuplanende Erweiterungsmöglichkeiten bei Spitalsneubauten (TZ 12) gründete sich vor allem auf die eingeschränkten baulichen Möglichkeiten am Standort Mödling.

42.1 An allen drei Landeskliniken führte ein externer Berater Evaluierungen des OP-Managements durch. Die in den Evaluierungsberichten enthaltenen Beanstandungen waren einerseits auf die baulich-räumlichen und gerätetechnisch/materiellen Gegebenheiten zurückzuführen, andererseits bestand auch Handlungsbedarf bei den dem OP-Bereich zugrundeliegenden Prozessen und beim OP-Management selbst. Weitere Themen waren u.a. die Dienstzeiten der Ärzte sowie die unterschiedlichen und nicht abgestimmten Beginnzeiten der einzelnen Berufsgruppen im OP-Bereich. Die Empfehlungen der Evaluierungsberichte wurden zum Teil bereits umgesetzt bzw. waren in Umsetzung begriffen (z.B. Etablierung einer hauptberuflichen OP-Managerin mit organisatorischer Weisungsbefugnis für beide Standorte am LK Baden-Mödling).

42.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der NÖ Landeskliniken-Holding, die Effizienz der kostenintensiven OP-Bereiche zu steigern. Er empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, bezüglich der drei Landeskliniken die noch offenen Maßnahmen der externen OP-Analyse nach Möglichkeit rasch umzusetzen, um in den Neubauten einen reibungslosen und effizienten OP-Betrieb zu gewährleisten.



Weiters empfahl er der NÖ Landeskliniken-Holding, in Bezug auf das LK Baden-Mödling und das LK Neunkirchen die Vereinbarkeit der OP-Betriebszeiten mit den Ärzte-Betriebsvereinbarungen zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Verhandlungen in die Wege zu leiten. Ferner wären die Dienstzeiten der beteiligten Berufsgruppen (Ärzte, Pflegedienst) und die OP-Betriebszeiten zu synchronisieren.

- 42.3** *Das Land Niederösterreich sagte zu, die von einem Berater durchgeführte externe Evaluierung des OP-Managements und die Vorschläge für die Umsetzung prüfen zu lassen. Die Abstimmung der Vereinbarkeit der OP-Betriebszeiten mit den Ärzte-Betriebsvereinbarungen werde bereits geprüft. Verhandlungen über eine Synchronisierung der Dienstzeiten und OP-Betriebszeiten seien bereits in Gange.*

Allgemeine Verwaltung

- 43.1** Die Verwaltungsbereiche des LK Baden-Mödling waren laut Betriebsorganisation auf beide Standorte – mit dem Schwerpunkt in Baden – verteilt. Am Standort Baden war dafür eine Nutzfläche von rd. 1.600 m² vorgesehen, am Standort Mödling rd. 1.200 m². Durch die getrennten Standorte war eine doppelte Bereitstellung von Diensträumlichkeiten in den Bereichen für Direktion, Personalmanagement, teilweise Finanz- und Rechnungswesen, sowie Archivierung, Technik und Bibliothek notwendig.

Die bereits erwähnte Personalbedarfsabschätzung des externen Beraters ergab für das LK Baden-Mödling, dass „beim Verwaltungspersonal aufgrund der planerischen Vorgaben (Anzahl der zu besetzenden Leitstellen, sowie mit Ausnahme des Rechnungswesens und der Leitungsfunktionen doppelte Versorgungsstrukturen) nur geringe Synergien möglich sind“. So blieb der geplante Personalbedarf für Verwaltung (einschließlich Betriebspersonal) mit 253,5 Dienstposten gegenüber 2010 mit 252,3 Dienstposten nahezu unverändert.

- 43.2** Nach Ansicht des RH könnten bei einem gemeinsamen Standort rd. 20 % der Nutzflächen in der Verwaltung (rd. 500 m²) eingespart werden. Dies hätte auch geringere Baukosten von rd. 2 Mill. EUR zur Folge. Durch den Betrieb an einem Standort könnten zudem Synergieeffekte beim Verwaltungspersonal realisiert werden.
- 43.3** *Nach Ansicht des Landes Niederösterreich entspräche es nicht den Tatsachen, dass durch die Errichtung zweier Landeskliniken an zwei Standorten keine Einsparungen beim Verwaltungspersonal realisiert werden könnten.*

- 43.4** Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Gegenäußerung zu TZ 25. Die im Prüfungsergebnis dargestellte Personalbedarfsrechnung stammte von einem externen Berater des Landes Niederösterreich und stellte bereits das Ergebnis einer Redimensionierung dar.

Reisetätigkeiten

- 44.1** Die Bediensteten in den Landeskliniken sind nach dem NÖ Spitalsärztegesetz 1992 (NÖ SÄG)⁴¹ ⁴² bzw. dem NÖ Landes-Bedienstetengesetz (NÖ LBG)⁴³ angestellt.

Durch die Zusammenlegung der Krankenanstalten Baden und Mödling im Jahr 2005 zum Thermenklinikum Baden-Mödling bildeten sie eine Dienststelle. Die Bediensteten hatten als Dienstort entweder Baden oder Mödling. Daran änderte auch die Planung der NÖ Landeskliniken-Holding, das LK Baden-Mödling an zwei Standorten neu zu errichten, nichts.

Dies hatte zur Folge, dass den Bediensteten im Falle einer Dienstverrichtung am jeweils anderen Ort grundsätzlich Reisegebühren (Reisekostenvergütungen und Tagesgebühren)⁴⁴ zustanden. Die Tagesgebühren konnten entfallen, wenn am anderen Dienstort eine Küche betrieben wurde.

Im Jahr 2010 wurden von verschiedenen Berufsgruppen 671 Fahrten verrechnet. Die meisten dieser Fahrten ergaben sich in der Berufsgruppe der Ärzte, wobei sieben Ärzte 385 Stunden⁴⁵ im Jahr 2010 auf Fahrten zwischen den beiden Standorten verbrachten und somit weniger Zeit für kurative Tätigkeiten am Patienten hatten. Für zwölf Mitarbeiter anderer Berufsgruppen fielen im selben Zeitraum 286 Stunden Fahrtzeit zwischen den beiden Standorten an.

- 44.2** Der RH wies darauf hin, dass es sich – trotz Zusammenlegung der Führungsstrukturen der Krankenanstalten zu einer Dienststelle – nach wie vor um zwei Betriebe handelte. Die Dienstreisen gingen meist zu

⁴¹ LGBl. Nr. 9410 i.d.g.F.

⁴² Turnusärzte, Fachärzte in Ausbildung, Oberärzte, nicht jedoch die Primarii, welche als „normale“ Landesbedienstete angestellt wurden, da der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit nicht im kurativen Bereich lag.

⁴³ LGBl. Nr. 2100 i.d.g.F.

⁴⁴ §§ 99 ff. NÖ LBG; diese Bestimmungen galten auch für Ärzte nach dem NÖ SÄG (§ 48b NÖ SÄG)

⁴⁵ Für eine Strecke Baden – Mödling benötigt man netto rd. 20 Minuten, 10 Minuten für die Vorbereitung zur Wegfahrt und retour auch wieder rd. 30 Minuten.



Lasten der Dienstzeit in den Spitälern; die Bediensteten hatten somit weniger Zeit für kurative Tätigkeiten am Patienten. Auch aus diesem Grund wäre aus der Sicht des RH einer Ein-Haus-Variante der Vorzug zu geben.

44.3 *Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich stünden die geringfügigen anfallenden Kosten für Dienstreisen zwischen den beiden Standorten in keiner Relation zum Nutzen der mit der Konsiliar- und Zusammenarbeitstätigkeit (Liaisonstätigkeit) für die regionale Versorgung verbundenen Einsparungen.*

44.4 Der RH hielt kritisch fest, dass der vom Land Niederösterreich allgemein behauptete höhere Nutzen der Konsiliar- und Zusammenarbeitstätigkeit für die regionale Versorgung durch keine Berechnungen untermauert wurde.

Speisenversorgung

45.1 Für die zukünftige Speisenversorgung sah ein vom Land in Auftrag gegebenes Betriebsorganisationskonzept aus dem Jahr 2004 für das LK Baden-Mödling am Standort Baden eine zentrale Produktionsküche mit dem Verpflegungssystem „Cook and Chill“ vor. Darunter wird ein Verfahren der Speisenversorgung verstanden, bei welchem Speisen im herkömmlichen Verfahren gegart, unmittelbar nach der Zubereitung schockgekühlt und danach kühl gelagert werden.⁴⁶ Das System eignet sich vor allem im Bereich der Krankenhäuser und Pflegeheime, weil die hygienische Sicherheit nach den Vorgaben des 1998 in Kraft getretenen HACCP-Konzepts (Hazard Analysis and Critical Control Point) die Vermehrung von pathogenen Keimen sowie die Bildung von Toxinen verhindert. Das „Cook and Chill“-System findet vor allem in der Sozialgastronomie (Krankenanstalten, Alten- und Pflegeheime, Kindergärten, Schulen, Horte) Anwendung. Für das System sind eine Zentralküche zur Herstellung der Speisen und Ausgabestationen für jede weitere zu versorgende Krankenanstalt erforderlich.

⁴⁶ Die Speisen müssen innerhalb einer Stunde von 75° auf 10° bzw. innerhalb von 90 Minuten auf 3° abgekühlt werden und bei 3° bis 4° gelagert und transportiert werden. Die Verbesserungen durch „Cook and Chill“ ergeben sich aus den Anforderungen der Ernährungsphysiologie, der Mikrobiologie und der betriebswirtschaftlichen Aufwendungen. Nachteile sind in den Kosten für die Schnellkühlsysteme und entweder beim größeren Geschirraufwand beim Mehrwegsystem oder bei der Zunahme des Abfalls beim Einwegsystem sowie hinsichtlich des logistischen Mehraufwands zu sehen.

Betriebsorganisation

Dieses Versorgungsmodell wurde von der NÖ Landeskliniken-Holding in den späteren Betriebsorganisationsplanungen nicht mehr in Betracht gezogen.

Die NÖ Landeskliniken-Holding plante vielmehr, dass die Speisenversorgung der Standorte Baden, Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt mit jeweils einer eigenen Küche und herkömmlicher Produktion mit Ausspeisung („Cook and Serve“) erfolgen soll. Die NÖ Landeskliniken-Holding ging dabei von folgenden Annahmen aus, die sich am tatsächlichen Bedarf orientierten:

Tabelle 24: Speisenversorgung NÖ Landeskliniken-Holding			
	durchschnittlich gewichtete Tagesportionen	Personal	Personalkosten
	Anzahl	in VBÄ ¹	in Mill. EUR ²
LK Wiener Neustadt	890	70,8	2,70
LK Mödling	420	29,9	1,06
LK Baden	735	46,5	1,60
LK Neunkirchen	490	33,0	1,26
Summe	2.535	180,2	6,62

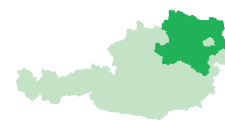
¹ Am Standort Baden beinhaltet das Personal in VBÄ das eigene Personal (21,0), das Fremdpersonal (13,0) und das zusätzliche Fremdpersonal (12,5).

² Die Personalkosten beinhalten die durchschnittlichen Personalkosten 2009 eigener Mitarbeiter sowie das unter den Sachaufwand fallende Fremdpersonal.

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; Berechnungen des RH

Die Anzahl der durchschnittlich pro Tag prognostizierten gewichteten Portionen war mit dem Iststand aus 2009 nahezu ident. Lediglich für den Standort Baden waren statt rd. 550 Portionen rd. 740 Portionen geplant, weil eine Leistungsausweitung durch die Mitversorgung des künftig größeren Pflegeheims vorgesehen war. Dadurch ergäbe sich ein Personalmehrbedarf von rd. 13,5 Mitarbeitern, der mit 12,5 VBÄ an Fremdpersonal sowie mit weiteren 0,5 VBÄ in Baden und Mödling im Verwaltungsbereich abgedeckt werden soll. Die Mehrkosten werden voraussichtlich rd. 0,4 Mill. EUR betragen. Für die Küche im geplanten LK Wiener Neustadt lagen noch keine Plandaten vor.

45.2 Angesichts der bei der Neuorganisation der Speisenversorgung von der NÖ Landeskliniken-Holding für den Standort Baden errechneten Personalaufstockung und der damit verbundenen Mehrkosten verglich der RH anhand eines „Cook and Chill“-Modells mögliche Einsparungspotenziale.



Der RH legte seinem Modell eine Zentralküche für 3.000 bis 5.000 Tagesportionen zugrunde, die bspw. im Versorgungszentrum Wiener Neustadt eingerichtet werden könnte. Ergänzend notwendig wären u.a. Finalisierungsküchen als Essen-Ausgabestellen an den einzelnen Standorten. Der RH erweiterte sein Modell um Stauräume für die Transportwagen bzw. Räume für die Wagenreinigung und Speisenverteilung. Nicht inkludiert war das Personal für die Frühstücks- und Abendessenszubereitung. Daraus ergäbe sich folgender Personalbedarf:

Tabelle 25: Speisenversorgung mit „Cook and Chill“			
	mögliche Tagesportionen	Personal	Personalkosten
	Anzahl	in VBÄ	in Mill. EUR
Produktion in Wiener Neustadt Zentralküche	3.000 bis 5.000	35	1,33
Ausgabestelle LK Wiener Neustadt	1.200	10	0,38
Ausgabestelle LK Mödling	600	6	0,23
Ausgabestelle LK Baden	1.200	10	0,38
Ausgabestelle LK Neunkirchen	600	6	0,23
Summe	3.600	67	2,55

Quelle: Berechnungen des RH

Der RH errechnete auf diese Weise ein Einsparungspotenzial von rd. 113 Mitarbeitern. Allerdings müssten für die Zubereitung des Frühstücks und des Abendessens in den vier Landeskliniken zusätzlich rd. 25 Mitarbeiter (auch in Teilzeit) vorgesehen werden. Damit könnte nach Ansicht des RH mit einem Personalstand von rd. 90 Mitarbeitern die gesamte Speisenversorgung der vier Landeskliniken erfolgen. Die Einsparungen an Personalkosten könnten rd. 3 Mill. EUR pro Jahr betragen. Zudem würde sich in den LK Baden-Mödling und in Neunkirchen auch ein geringerer Flächenbedarf von rd. 450 m² (rd. 2,7 Mill. EUR geringere Baukosten) ergeben.

Der RH wies auf die Kostenvorteile einer zeitlichen und räumlichen Entkopplung der Speisenproduktion von der Speisenausgabe durch das Modell „Cook and Chill“ hin. Er empfahl der NÖ Landeskliniken-Holding, die Zentralküche in das Logistikzentrum Wiener Neustadt zu integrieren und die Betriebsorganisation sowie das Raum- und Funktionsprogramm der drei überprüften Landeskliniken dahingehend zu überarbeiten.

Betriebsorganisation

- 45.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es zum Wohle der Patienten und Mitarbeiter die Entscheidung getroffen, an allen Standorten täglich frisch in eigenen Küchen zu kochen (Cook and Serve). Das Land sei davon überzeugt, dass Cook and Serve qualitativ hochwertiger ist als alternative Methoden, wie die vorgeschlagene Cook and Chill-Variante. Neben der Qualität sei auch der ökologische Aspekt ausschlaggebend gewesen, weil durch die Transporttätigkeit von der Zentralküche zu den einzelnen Standorten zusätzliche Umweltbelastungen durch den Verkehr entstünden. Im Übrigen müsse die regionale Wertschöpfung miteinbezogen werden.*
- 45.4** Der RH hielt es in Anbetracht der negativen Beurteilung der Speisenzubereitung mittels Cook and Chill durch das Land Niederösterreich für bemerkenswert, dass dieses System auch in niederösterreichischen Landeskindergärten und Horten angewendet wird. Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass sich in anderen Bundesländern auch Krankenhäuser und Altenheime dieses Speisensversorgungssystems bedienen.

Finanzierung

- 46.1** (1) Das Land sah für die Finanzierung der Neubauten der LK Baden-Mödling und Neunkirchen eine Leasingfinanzierung vor. Dies entsprach der Praxis des Landes bei der Sonderfinanzierung von Bauvorhaben.

Im jeweiligen Rechnungsabschluss des Landes scheinen bei Leasingfinanzierungen die Ausgaben für die jährlichen Leasingentgelte und Kauttionen auf. Die noch aushaftenden Kauttionen und Leasingentgelte von abgeschlossenen Bauprojekten werden im Nachweis über den Stand der nicht fälligen Verwaltungsschulden⁴⁷ ausgewiesen.

Im ersten Jahr nach Inbetriebnahme werden die Zahlungen aus den Leasingverträgen rd. 16,32 Mill. EUR (Standort Baden), rd. 19,60 Mill. EUR (Standort Mödling) und rd. 12,20 Mill. EUR (LK Neunkirchen) betragen. Die jährlichen Zahlungen werden in den Folgejahren abnehmen und sich nach elf Jahren auf rd. 13,27 Mill. EUR (Standort Baden), rd. 7,88 Mill. EUR (Standort Mödling) und rd. 9,62 Mill. EUR (LK Neunkirchen) belaufen.⁴⁸

⁴⁷ Finanzierungserfordernisse für künftige Finanzjahre

⁴⁸ Beträge ohne Wertsicherung; Beträge für den Standort Mödling ohne Leasingentgelte für die Mobilien

Tabelle 26: Leasingfinanzierung LK Baden–Mödling und LK Neunkirchen

	LK Baden–Mödling		LK Neunkirchen
	Standort Baden	Standort Mödling ¹	
	in Mill. EUR		in Mill. EUR
Immobilienleasing			
Gesamtkosten gemäß ÖNORM B 1801–1 ²	211,80 (Kostenbasis 02/10)	118 (Kostenbasis 01/07)	154,80 (Kostenbasis 01/09)
Gesamtinvestitionskosten ³	272,20	170 ¹	195
Leasingentgelt	jährlich 11,09	halbjährlich 3,58	jährlich 8,06
Kautionszahlung	jährlich 2,18	einmalig 11,72 halbjährlich rd. 0,363	jährlich 1,56
Mobilienleasing Langläufer			
Gesamtkosten gemäß ÖNORM B 1801–1 ²	6,95		6
Gesamtinvestitionskosten ³	8,90		7,50
halbjährliches Leasingentgelt	rd. 0,503		rd. 0,427
Mobilienleasing Kurzläufer			
Gesamtkosten gemäß ÖNORM B 1801–1 ²	6,95		6
Gesamtinvestitionskosten ³	8,90		7,50
halbjährliches Leasingentgelt	1,02		rd. 0,863

¹ Die Leasingtransaktion für den Standort Mödling unterscheidet sich insofern von jener des Standorts Baden und des LK Neunkirchen als bestehende Immobilienleasingverträge (z.B. Projekt OP Mödling, Umbau Unfallerversorgung etc.) integriert wurden, wodurch sich auch höhere Gesamtinvestitionskosten ergaben. Die Mobilienleasingverträge werden nach Abschluss des Hochbauvorhabens bei Übergabe der Mobilien erstellt und unterfertigt werden.

² Gesamtkosten im Hoch- und Tiefbau, Untergliederung in neun Kostenbereiche (Grund, Aufschließung, Bauwerk – Rohbau, Bauwerk – Technik, Bauwerk – Ausbau, Einrichtung, Außenanlagen, Honorare, Nebenkosten, Reserven)

³ Gesamtkosten zuzüglich Finanzierungs- und Nebenkosten (Valorisierungen, Zwischenfinanzierungszinsen, Nebenkosten, v.a. Grunderwerbsteuer, Grundbucheintragungsgebühr und Bestandvertragsgebühr)

Quellen: Land Niederösterreich; NÖ Landeskliniken–Holding

(2) Im Zeitraum 2005 bis 2010 wies der Gesamthaushalt des Landes durchgehend einen Abgang auf. In diesem Zeitraum stiegen die Einnahmen (ohne Fremdfinanzierung) um rd. 14 %, die Ausgaben um rd. 19 %. Die durchschnittlichen Steigerungsraten der Ausgaben waren höher als jene der Einnahmen. Im selben Zeitraum stiegen die Schulden des Landes, und zwar die Finanzschulden aus Darlehen um rd. 136 % von rd. 1,68 Mrd. EUR (2005) auf rd. 3,96 Mrd. EUR (2010). Die inneren Anleihen⁴⁹ verringerten sich von rd. 1,52 Mrd. EUR auf rd. 1,33 Mrd. EUR.

⁴⁹ Kreditähnliche Finanzierungen aus eigenen Rücklagen, die zu einem späteren Zeitpunkt aus dem Ressortbudget getilgt werden.

Auch die nicht fälligen Verwaltungsschulden stiegen an. Die darin enthaltenen offenen Tilgungen und Kautionen für leasingfinanzierte Bauprojekte erhöhten sich um rd. 45 % von rd. 695,90 Mill. EUR (2005) auf rd. 1,02 Mrd. EUR (2010).

- 46.2** Der RH wies vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung der finanziellen Lage des Landes in den Jahren 2005 bis 2010 auf die zusätzliche finanzielle Belastung durch die Krankenhausneubauten hin. Die jährlichen Leasingentgelte und Kautionszahlungen für die Krankenhausneubauten erhöhen nicht nur die jährlichen Ausgaben des Landes, sondern auch die nicht fälligen Verwaltungsschulden. Durch die Neubauten fallen zusätzliche Ausgaben durch die Leasingentgelte und Kautionen in der Größenordnung von rd. 39 Mill. EUR (ohne Wertsicherung) an.
- 46.3** *Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, es weise in einem umfassenden Leasingbericht alle geleisteten Zahlungen und die künftigen Belastungen aus den Leasingverträgen aus. Entsprechend der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung sei der Nachweis über den Stand der nicht fälligen Verwaltungsschulden transparent dargestellt.*
- 46.4** Der RH stellte klar, dass es ihm bei seinen Ausführungen vor allem um die zusätzliche finanzielle Belastung des Landes durch die Krankenhausneubauten ging. Die Transparenz der nicht fälligen Verwaltungsschulden wurde nicht thematisiert.
- 47.1** Entsprechend den langjährigen Gepflogenheiten des Landes⁵⁰ wurden zur Sonderfinanzierung der Neubauten des LK Baden-Mödling und Neunkirchen Leasingfinanzierungen herangezogen. Wirtschaftlichkeitsanalysen in Form von Gegenüberstellungen einzelner Finanzierungsalternativen (z.B. Leasing- versus Darlehensfinanzierung bzw. Mischformen) lagen nicht vor. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung begründete die Vorteile der Leasingfinanzierung vor allem mit dem Vorsteuerabzug für die Errichtungskosten und den dadurch um 16,67 % geringeren Gesamtkosten.

⁵⁰ Auch die Bauvorhaben LK Wiener Neustadt, Funktions- und Bettentrakt sowie sicherheitstechnische Maßnahmen (Gesamtkosten von 29,30 Mill. EUR, Preisbasis 1. Jänner 2010) und LK Wiener Neustadt, Neubau Versorgungseinheit Maßnahmen (Gesamtkosten von 18,70 Mill. EUR, Preisbasis 1. Jänner 2010) waren leasingfinanziert.

Im Rahmen der Leasingfinanzierung übernahm die jeweilige Leasinggesellschaft auch die baukaufmännische Abwicklung und erhielt dafür einen Anspruch auf 0,1 % (für Baden und Neunkirchen) bzw. 0,5 % (für Mödling) der Errichtungskosten.

- 47.2** In Anbetracht der finanziellen Größenordnung der Bauvorhaben beanstandete der RH, dass den Finanzierungsentscheidungen über die Neubauten der LK Baden–Mödling und Neunkirchen keine Wirtschaftlichkeitsanalysen zugrundelagen. Der Vorsteuerabzug, ein gängiges Argument für die Vorteilhaftigkeit des Leasings bei Bauten der öffentlichen Hand, kam nach Ansicht des RH bei der Errichtung von Krankenanstalten nicht zum Tragen, weil diese bereits durch das Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz⁵¹ zum Vorsteuerabzug berechtigt waren. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, für künftige Krankenhausneubauten den Finanzierungsentscheidungen eine umfassende Wirtschaftlichkeitsanalyse zugrunde zu legen.

Für die baukaufmännische Abwicklung der Bauvorhaben Baden–Mödling und Neunkirchen durch die Leasinggesellschaften wird ein Entgelt in der Größenordnung von rd. 1 Mill. EUR anfallen, wobei die Abgeltung für Mödling besonders auffällig war. Nach Ansicht des RH verfügt das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Baudirektion – Abteilung Landeshochbau) über ausreichendes Fachwissen, um diese Aufgabe, die zu seinen Kernaufgaben zählt, selbst zu erfüllen. Aufgrund der gewählten Leasingfinanzierung war allerdings die Zuziehung externer Experten zwingend erforderlich. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine enge Zusammenarbeit von Fachabteilung und Leasinggesellschaften anzustreben, um eine angemessene Begleitung der Bauprojekte und die erforderliche Qualität der Ergebnisse sicherzustellen.

- 47.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden in die Bewertung der Vorteilhaftigkeit von Sonderfinanzierungen aufgrund der langfristigen Nutzungsdauer sowie der hohen Investitionsvolumina von Krankenanstaltenbauten neben den rein wirtschaftlichen Gegenüberstellungen aktueller Finanzierungsbedingungen auch langfristige Risikoabwägungen einfließen. So lägen die Finanzierungsbedingungen eigentumsrechtlich besicherter, langfristig vermieteter Immobilien aufgrund der derzeitigen Situation der Finanzmärkte kaum über den Konditionen einer Kreditfinanzierung des Landes Niederösterreich mit gleicher Laufzeit. Die Zusammenarbeit zwischen dem Land und der Leasinggesellschaft erfolge auf Grundlage einer festgelegten Projekt- und*

⁵¹ BGBl. Nr. 746/1996 i.d.g.F.

Organisationsstruktur, wodurch die gewünschte enge Zusammenarbeit zukünftig noch besser gewährleistet sei.

47.4 Der RH nahm die Stellungnahme des Landes Niederösterreich zur Kenntnis. Er hielt jedoch fest, dass die vom Land angeführten Überlegungen (Vergleich der Finanzierungsbedingungen für langfristig vermietete Immobilien mit einer Kreditfinanzierung mit gleicher Laufzeit und Risikoabwägungen in Bezug auf Änderungen im Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz) bei den Finanzierungsentscheidungen über die Neubauten der LK Baden–Mödling und Neunkirchen weder dokumentiert noch quantifiziert waren.

Zusammenfassende Betrachtung

48.1 Im Folgenden wurden jene Feststellungen des RH, die gegen Krankenhausneubauten an vier Standorten sprechen, nochmals zusammengefasst dargestellt:

Alle vier Standorte betreffend:

Das Land Niederösterreich stellte im Vorfeld der Entscheidungen über die Neubauten in Baden, Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt keine Untersuchungen hinsichtlich gemeinsamer Standorte (Baden/Mödling, Neunkirchen/Wiener Neustadt) an und zog somit nicht alle Handlungsalternativen in Betracht. (TZ 4, 6)

Vom Land Niederösterreich beauftragte Studien über die regionalökonomischen Auswirkungen von Krankenanstalten waren nicht geeignet, die Bauentscheidungen des Landes volkswirtschaftlich zu belegen. (TZ 8)

Die Krankenhausneubauten stellten eine zusätzliche Belastung für den Landeshaushalt dar. (TZ 47)

Die Entscheidung, an jedem Standort eine Küche nach der herkömmlichen Methode (Cook and Serve) zu betreiben, führte zu hohen Kostennachteilen. Eine Cook and Chill–Speisenversorgung mit einer Zentralküche in Wiener Neustadt brächte bei gleicher Qualität jährliche Einsparungen von zumindest 3 Mill. EUR. (TZ 45)

Die Standorte Baden und Mödling betreffend:

Untersuchungen hinsichtlich eines gemeinsamen Standorts (Ein–Haus–Variante) unterblieben, obwohl ein vom Land beauftragtes Beratungsunternehmen bei zwei Standorten auf hohe Investitionskosten und bleibende Kostennachteile hinwies. Zudem wies das Gutachten darauf hin,

dass ein Ausbau am Standort Mödling nicht realisierbar sei. Im Gutachten wurde die politische Umsetzbarkeit übrigens doppelt so hoch gewichtet wie die Qualität der medizinischen Versorgung. (TZ 4)

Eine von der NÖ Landeskliniken-Holding durchgeführte Wirtschaftlichkeitsrechnung erfolgte erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Grundsatzentscheidungen für den Neubau an zwei Standorten bereits getroffen waren. Der Vorteil der Zwei-Haus-Variante in der Wirtschaftlichkeitsrechnung ergab sich im Wesentlichen aus der als notwendig angenommenen Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung an beiden Standorten, die aber aufgrund ihrer geringen Entfernung grundsätzlich zu überdenken gewesen wäre. (TZ 5)

Der vom RH auf Grundlage der Berechnungen der NÖ Landeskliniken-Holding vorgenommene Kostenvergleich einer Ein-Haus-Variante mit der Zwei-Haus-Variante kam zu dem Ergebnis, dass sich bei den Investitionskosten ein Kostenvorteil von insgesamt rd. 34 Mill. EUR (ohne Folgekosten) zugunsten der Ein-Haus-Variante ergäbe. (TZ 5)

Die Grundstücksauswahl für die Krankenhausneubauten wurde ohne Berücksichtigung einer allfälligen Zusammenlegung der Krankenanstalten getroffen. Dadurch ergaben sich auch keine Erweiterungsoptionen für den Standort Mödling. (TZ 12, 13)

Die Zusammenführung beider Standorte zu einem gemeinsamen wurde von Primärärzten sowie etlichen niedergelassenen Ärzten unterstützt. (TZ 4)

Eine Ein-Haus-Variante wäre auch aus medizinisch-organisatorischen Gründen zweckmäßiger. Beispielsweise erforderte die medizinische Grundversorgung (75 % bis 85 % der Leistungen) an beiden Standorten Doppelstrukturen. Die Strategie, elektive Eingriffe am Standort Mödling und akute Behandlungen am Standort Baden zu konzentrieren, ließ sich nicht ohne Kompromisse umsetzen und trug zu Doppelstrukturen bei. Ein optimierter Einsatz von Großgeräten war nicht möglich. (TZ 20, 21, 22)

Durch die getrennten Standorte konnten auch keine Einsparungspotenziale in der Verwaltung realisiert werden. (TZ 43)

Zusammenfassende Betrachtung

Die Standorte Neunkirchen und Wiener Neustadt betreffend:

Die Erweiterung des Leistungsspektrums des LK Neunkirchen mit den Schwerpunkten Psychiatrie und Orthopädie führte zu einer langfristigen Absicherung des Standortes und hemmte allfällige Strukturberichtigungen in der Zukunft. (TZ 26)

Synergien bei den Großgeräten (z.B. MRT) könnten besser genutzt werden. (TZ 30)

- 48.2** In Anbetracht der zusammengefasst dargestellten Argumente, der hohen finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Krankenhausneubauten und der Tatsache, dass bei der Planung von Krankenhausneubauten die Standortstruktur zumindest für die nächsten 30 Jahre festgelegt wird, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, seine Entscheidung, für die LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt an vier Standorten Krankenhausneubauten zu errichten, nochmals zu überdenken. Der RH hielt insbesondere die Festlegung, das LK Baden-Mödling weiterhin an zwei getrennten Standorten zu betreiben, für nicht zweckmäßig.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

49 Zusammenfassend empfahl der RH:

Land Niederösterreich

(1) Im Hinblick auf die Tatsache, dass bei der Planung von Krankenhausneubauten die Standortstruktur zumindest für die nächsten 30 Jahre festgelegt wird, sollte die Entscheidung, die LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt an vier Standorten neu zu errichten, nochmals überdacht werden. (TZ 48)

(2) Bezüglich der in Mödling erworbenen Liegenschaften, die als Standort für eine Krankenanstalt nicht geeignet waren, sollten im Interesse des Landes gelegene Nutzungsmöglichkeiten überlegt oder die Grundstücke möglichst gewinnbringend veräußert werden. (TZ 11)

(3) Für das Altgebäude der Krankenanstalt in Baden wäre nach einer Anpassung an einen modernen Standard eine Nachnutzung von abgestuften Versorgungsstrukturen, z.B. für ein Pflegeheim, zu untersuchen. (TZ 9)

(4) Aufgrund der eingeschränkt verfügbaren Versorgung im niedergelassenen Bereich wäre der bestehende Bereitschaftsdienst der Ärzte für Allgemeinmedizin örtlich in die Landeskliniken zu integrieren. (TZ 36)

(5) Für künftige Krankenhausneubauten wäre den Finanzierungsentscheidungen eine umfassende Wirtschaftlichkeitsanalyse zugrunde-zulegen. (TZ 47)

(6) Um eine angemessene Begleitung der Bauprojekte und die erforderliche Qualität der Ergebnisse sicherzustellen, wäre eine enge Zusammenarbeit von Fachabteilung und Leasinggesellschaft anzustreben. (TZ 47)

NÖ Landeskliniken-
Holding

(7) Die Anwendung einer Bauweise in Raumzellenstruktur wäre wegen der vergleichsweise geringeren Kosten und der kurzen Bauzeit auch bei anderen Krankenzubauten zu erwägen. (TZ 7)

(8) Aufgrund der bis 2030 absehbaren medizinischen Entwicklung, die eine noch stärkere Verlagerung des Leistungsangebots in den tagesklinischen bzw. ambulanten Bereich erwarten lässt, wäre eine Reduzierung der vollstationären Kapazitäten noch in den Planungen für die Neubauten in Baden, Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt zu berücksichtigen. (TZ 18)

(9) Angesichts der niedrigen Bettenauslastung und der im LK Neunkirchen über dem Landes- bzw. Bundesdurchschnitt gelegenen Belagsdauern wären bei der Neuerrichtung der Landeskliniken die geplanten Bettenzahlen für das LK Baden-Mödling und für das LK Neunkirchen nochmals zu überdenken. (TZ 19)

(10) Im Hinblick auf die geplante Änderung der Fächeraufteilung zwischen Baden und Mödling wären zeitgerecht Maßnahmen zur Lenkung der Patientenströme zu ergreifen. (TZ 20)

(11) Die Notwendigkeit der an den beiden Standorten des LK Baden-Mödling geplanten Raumreserven für drei medizinische Großgeräte sollte überdacht werden. (TZ 22)

(12) Aufgrund der Änderungen in der medizinischen Leistungserbringung, der geplanten neuen Betriebsformen sowie durch Auslastungsoptimierung und Maßnahmen zur Belagsdauerreduktion wäre für das LK Baden-Mödling eine Redimensionierung der Bettenkapazitäten vorzunehmen. (TZ 24)

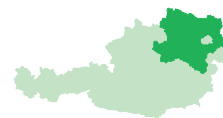
(13) Für einen geregelten Transfer der Abteilung für Orthopädie des LK Wiener Neustadt in das LK Neunkirchen sollte gesorgt werden. In diesem Zusammenhang sollten die geplanten Bettenkapazitäten mittelfristig nach Inbetriebnahme des Neubaus evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. (TZ 27)

(14) Die Bemühungen des LK Neunkirchen zur Forcierung der tagesklinischen Leistungen sollten unterstützt werden. (TZ 27)

(15) Die Einsparungen des LK Neunkirchen, die sich vor allem aus der neuen Betriebsorganisation, den neuen baulichen Strukturen und der medizinischen Schwerpunktsetzung ergeben, sollten tatsächlich realisiert werden. (TZ 28)

(16) Die Einrichtung eines Comprehensive Cancer Centers im Zuge eines Neubaus des LK Wiener Neustadt sollte auf die Versorgungsebene im Rahmen eines regulären Onkologischen Referenzzentrums beschränkt werden. (TZ 29)

(17) Im Interesse einer besseren Auslastung des MRT-Gerätes im LK Neunkirchen sollten die Verhandlungen über einen Kassenvertrag wieder aufgenommen werden. (TZ 30)



(18) Zwischen dem LK Wiener Neustadt und dem LK Neunkirchen wären die Möglichkeiten der Teleradiologie auszubauen und dadurch Einsparungen bei den Nachtdiensten von rd. 250.000 EUR jährlich zu realisieren. (TZ 30)

(19) Die Entwicklung der Kosten für die auf Werkvertragsbasis vorgenommenen Obduktionen wären zu beobachten, die Personalressourcen des Instituts für Pathologie in Wiener Neustadt zu evaluieren und nach Möglichkeit eine Mitversorgung durch das LK Wiener Neustadt zu realisieren. (TZ 31)

(20) Die Pläne zur Optimierung der Leistungserbringung im Bereich der Labordiagnostik sollten rasch umgesetzt werden. (TZ 32)

(21) Es wäre zu evaluieren, ob im Bereich der Physikalischen Medizin ein ähnliches Modell wie im Bereich der Labordiagnostik umgesetzt und Synergiemöglichkeiten genutzt werden könnten. (TZ 33)

(22) Die Zusammenlegung der sowohl in Baden als auch in Mödling derzeit getrennt voneinander geplanten interdisziplinären Aufnahmeambulanzen und Unfallnotaufnahmen wäre zu prüfen und allenfalls eine zentrale Aufnahmestelle je Standort vorzusehen. (TZ 35)

(23) Die interdisziplinäre Belegung wäre weiter voranzutreiben und das zukünftig fächerübergreifende Bettenmanagement mittelfristig dem Verantwortungsbereich der Pflege zu übertragen. (TZ 37)

(24) Das Konzept der Bereichsleitung sollte nur dort angewendet werden, wo auch gleichzeitig Stationsleitungen eingespart werden. (TZ 38)

(25) Für das LK Baden-Mödling wäre eine Redimensionierung der IMCU-Bereiche zu prüfen. (TZ 39)

(26) Die aus der Vorbereitung und der Umsetzung des Projekts der interdisziplinären Tagesklinik am Standort Mödling gewonnenen Erfahrungen wären bei der Implementierung der Tageskliniken in den Neubauten zu nutzen. (TZ 40)

(27) Die Dimensionierung der OP-Kapazitäten im LK Baden-Mödling sollten überarbeitet und die in Mödling vorgesehene Raumreserve gestrichen werden. (TZ 41)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(28) Bezüglich der LK Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt wären die noch offenen Maßnahmen einer externen OP-Analyse nach Möglichkeit rasch umzusetzen, um in den Neubauten einen reibungslosen und effizienten OP-Betrieb zu gewährleisten. (TZ 42)

(29) In Bezug auf das LK Baden-Mödling und das LK Neunkirchen wären die Vereinbarkeit der OP-Betriebszeiten mit den Ärzte-Betriebsvereinbarungen zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Verhandlungen in die Wege zu leiten. Weiters wären die Dienstzeiten der beteiligten Berufsgruppen und die OP-Betriebszeiten zu synchronisieren. (TZ 42)

(30) Wegen der Kostenvorteile einer Speisenproduktion durch das Modell „Cook and Chill“ wären für die Versorgung der Landeskliniken in der Thermenregion eine Zentralküche in das Logistikzentrum Wiener Neustadt zu integrieren und die Betriebsorganisation sowie das Raum- und Funktionsprogramm der überprüften Landeskliniken dahingehend zu überarbeiten. (TZ 45)

Bericht des Rechnungshofes

Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	116
Abkürzungsverzeichnis _____	118

Niederösterreich**Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich**

KURZFASSUNG _____	121
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	136
Prüfungsgrundlagen _____	137
Organisatorischer Aufbau der überprüften Bezirkshauptmannschaften _____	139
Leistungsbereich Verwaltungsstrafverfahren _____	142
Leistungsbereich Betriebsanlagenverfahren _____	173
Leistungsbereich Bürgerservice _____	200
Qualitätsstandards für Leistungen _____	212
Kontrolle und Steuerung _____	216
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	227

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Bereichs- und Fachgebietsgliederung der Bezirkshauptmannschaft Melk _____	140
Tabelle 2:	Gruppengliederung der Bezirkshauptmannschaft St. Johann _____	140
Tabelle 3:	Bereichsgliederung der Bezirkshauptmannschaft St. Veit _____	141
Tabelle 4:	Anzahl der Anzeigen und der befassten Mitarbeiter im Jahr 2010 _____	143
Tabelle 5:	Manuell erledigte Verwaltungsstrafverfahren _____	146
Abbildung 1:	Manuell erledigte Verwaltungsstrafverfahren pro Mitarbeiter _____	147
Tabelle 6:	Straferkenntnisse und Berufungsquote _____	150
Abbildung 2:	Berufungsquote _____	151
Tabelle 7:	Ausgewählter Vergleich von Strafhöhen _____	154
Tabelle 8:	Einnahmen aus Verwaltungsstrafen _____	155
Abbildung 3:	Durchschnittliche Strafhöhe von Anonymverfügungen _____	156
Tabelle 9:	Verfahrenseinstellungen _____	162
Tabelle 10:	Bezahlte Anonymverfügungen _____	166
Tabelle 11:	Eingeleitete Exekutionen _____	169
Tabelle 12:	Norm- und Istkosten Verwaltungsstrafverfahren _____	171
Abbildung 4:	Durchschnittliche Istkosten je erledigtes Verwaltungsstrafverfahren _____	172
Tabelle 13:	Anzahl der Betriebsanlagenverfahren und der befassten Mitarbeiter für 2010 _____	173

Tabelle 14:	Erledigungen Betriebsanlagenverfahren einschließlich Bauverfahren und Überprüfungen _____	176
Abbildung 5:	Erledigungen pro Mitarbeiter der vom RH in die Überprüfung einbezogenen Betriebsanlagenverfahren _	177
Tabelle 15:	Verfahrensdauer der Genehmigungsverfahren, die kürzer als ein Jahr dauerten _____	180
Abbildung 6:	Medianwert für die Dauer der Betriebsanlagengenehmigungen _____	181
Tabelle 16:	Norm- und Istkosten Betriebsanlagenverfahren _____	196
Abbildung 7:	Durchschnittliche Istkosten je erledigtes Betriebsanlagenverfahren _____	197
Tabelle 17:	Erledigungen Bürgerservice _____	200
Abbildung 8:	Erledigung pro Mitarbeiter im Bürgerservice _____	201
Tabelle 18:	Öffnungszeiten _____	206
Tabelle 19:	Norm- und Istkosten Bürgerservice _____	210
Abbildung 9:	Durchschnittliche Istkosten je Erledigung im Bürgerservice _____	211
Tabelle 20:	Qualitätsstandards _____	213

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl. Nr. 51/1991 i.d.g.F.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft(en)
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
Investitions- Beschleuni- gungsgesetz	Gesetz vom 28. Oktober 1998 zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren über die Errichtung oder Änderung von Anlagen, LGBl. Nr. 1/1999 (Salzburg)
i.S.d.	im Sinne des
IT	Informationstechnologie
km/h	Kilometer pro Stunde
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
LAKIS	Landeskommunikations- und Informationssystem
LGBl.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
Mill.	Million(en)

NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
Pyrotechnik- gesetz 1974	Pyrotechnikgesetz 1974, BGBl. Nr. 282/1974 (aufgehoben durch das Pyrotechnikgesetz 2010)
Pyrotechnik- gesetz 2010	Pyrotechnikgesetz 2010, BGBl. I Nr. 131/2009 i.d.g.F.
RH	Rechnungshof
rd.	rund
Salzburger Bau- polizeigesetz	Salzburger Baupolizeigesetz 1997, LGBl. Nr. 40/1997 i.d.g.F.
StVO	Straßenverkehrsordnung, BGBl. Nr. 159/1960 i.d.g.F.
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(-e, -en)
vgl.	vergleiche
VStG	Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991 i.d.g.F.
VStV	Verwaltungsstrafverfahren
VVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991, BGBl. Nr. 53/1991 i.d.g.F.
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Ausgewählte Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan

Die Kosten für die Abwicklung von Verwaltungsstrafverfahren waren in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau deutlich niedriger, die Erledigungszahlen pro Mitarbeiter deutlich höher als in den Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Veit an der Glan. Die Differenzen waren durch unterschiedliche Funktionalitäten der jeweiligen IT-Programme und durch nicht angemessenen Personaleinsatz mitbestimmt. Beträchtliche Unterschiede für idente Delikte wiesen auch die landesweiten Richtwerte für Strafhöhen auf.

Auch die Betriebsanlagenverfahren erledigte die Bezirkshauptmannschaft St. Johann am effizientesten. Für die rasche und wirtschaftliche Abwicklung waren dabei eine nahezu flächendeckende Verfahrenskonzentration des Betriebsanlagenverfahrens mit dem Bauverfahren, ein Prozesscontrolling und die frühzeitige Einbindung von Sachverständigen maßgeblich. In Melk und St. Veit dauerten die Verfahren rund einen Monat länger und es fanden hier auch weniger Anlagenüberprüfungen statt.

Eine zentrale Stelle zur möglichst kundenfreundlichen Erbringung von häufig nachgefragten Leistungen (Bürgerbüro) war nur in der Bezirkshauptmannschaft Melk eingerichtet. Die Bezirkshauptmannschaft St. Johann führte noch keine Kundenbefragung durch.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte die von den Strukturdaten her vergleichbaren Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan. Die Prüfung umfasste die Leistungsbereiche

- Verwaltungsstrafverfahren
- Betriebsanlagenverfahren und

Kurzfassung

- Bürgerservice
- sowie die Einrichtung eines Internen Kontrollsystems.

Ziel der Überprüfung war, die Organisation und die Abläufe der überprüften Leistungsbereiche in den einzelnen Bezirkshauptmannschaften zu erheben, um die Effektivität, Bürgerfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu vergleichen. (TZ 1)

Organisation der
Bezirkshauptmann-
schaften

Die Organisationsgrundlagen für die Bezirkshauptmannschaften in den drei Ländern unterschieden sich deutlich. Die Organisation der Bezirkshauptmannschaften war in Niederösterreich grundsätzlich mit drei hierarchischen Ebenen vorgegeben. In Kärnten und Salzburg war die Organisation durch die Bezirkshauptleute innerhalb eines landesweit vorgegebenen Rahmens gestaltbar. In den Bezirkshauptmannschaften Niederösterreichs war mit den Fachgebietsleitern eine hierarchische Stufe mehr als in Kärnten und Salzburg möglich, durch die Einheitlichkeit der Organisationsstrukturen war jedoch grundsätzlich eine bessere Vergleichbarkeit gegeben. (TZ 5)

Der Umfang der den Bezirkshauptleuten vorbehaltenen Agenden war in den drei überprüften Bezirkshauptmannschaften unterschiedlich. In St. Veit waren die erteilten Genehmigungsbefugnisse an Einzelpersonen und nicht an Positionen geknüpft. (TZ 6)

Leistungsbereich
Verwaltungsstraf-
verfahren

Personaleinsatz und Kosten im Verwaltungsstrafverfahren

Die Anzahl der für die Erledigung der Strafverfahren eingesetzten Mitarbeiter korrelierte in den drei Bezirkshauptmannschaften nicht mit der Anzahl der Anzeigen (Werte für 2010):

	Anzeigen	Befasste Mitarbeiter in VBÄ
	Anzahl	
Melk	58.772	9,46
St. Johann	70.234	7,84
St. Veit	22.622	9,30

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit, Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten



Daraus resultierten auch unterschiedliche Erledigungszahlen je Mitarbeiter. Die Bezirkshauptmannschaft St. Johann wies im Jahr 2010 die deutlich höchste Erledigungszahl pro Mitarbeiter von nicht-automatisierten Verwaltungsstrafverfahren (5.034 Erledigungen pro VBÄ) auf. Die Kosten bezogen auf die Gesamterledigungen (einschließlich automatisierter Verfahren) waren mit rd. 9 EUR am geringsten. Dies war auf Skaleneffekte und die effiziente Nutzung des eingesetzten IT-Programms für die Bearbeitung von Verwaltungsstrafverfahren zurückzuführen. (TZ 7, 8, 21)

Die Bezirkshauptmannschaft Melk befasste mehr Mitarbeiter, als ein landesinternes Berechnungsmodell vorgab. Mit nur rd. 1.407 nicht-automatisierten Erledigungen pro VBÄ im Jahr 2010 wurden hier die Effizienzsteigerungspotenziale des neuen IT-Programms noch nicht voll ausgeschöpft. Die Kosten bezogen auf die Gesamterledigungen beliefen sich auf rd. 14 EUR (um rd. 18 % geringer als noch 2008). Der Rückgang der Istkosten je Erledigung in der Bezirkshauptmannschaft Melk gegenüber 2008 war im Jahr 2009 insbesondere auf die Erhöhung der Verfahrenszahl bei nahezu gleichbleibendem Mitarbeiterstand und im Jahr 2010 auch auf eine Verringerung des eingesetzten Personals (- 0,69 VBÄ) zurückzuführen. (TZ 7, 8, 21)

In der Bezirkshauptmannschaft St. Veit erfolgten im Jahr 2010 2.396 nichtautomatisierte Erledigungen pro VBÄ. Die insgesamt hohe Mitarbeiteranzahl war insbesondere auf die eingeschränkte Funktionalität des landesweiten IT-Programms für Verwaltungsstrafen zurückzuführen. Unter anderem mussten hier alle Anonymverfügungen (auch die Radar-Anonymverfügungen) noch manuell bearbeitet werden. Dies trieb die Kosten bezogen auf die Gesamterledigungen auf 28 EUR im Jahr 2010 in die Höhe. (TZ 7, 8, 21)

Strafhöhen und Strafeinnahmen

Der Umfang des Anonymverfügungskatalogs und die Höhe der darin aufgelisteten Geldstrafen waren jeweils landesweit einheitlich, zwischen den Ländern ergaben sich jedoch zum Teil beträchtliche, sachlich kaum begründbare Unterschiede in den vorgesehenen Strafhöhen: So betrug z.B. für die Überschreitung der Fahrgeschwindigkeit von 50 km/h im Ortsgebiet um 16 bis 20 km/h die festgelegte Strafe bei Anonymverfügungen zwischen 35 EUR (St. Veit) und 60 EUR (Melk). Auch in den Katalogen für Strafverfügungen zeigten sich für diese Geschwindigkeitsüberschreitung im Landesvergleich Unterschiede in den vorgesehenen Strafhöhen mit einer Bandbreite von 45 EUR (St. Veit) bis 75 EUR (St. Johann). (TZ 10)

Die unterschiedlichen Strafhöhen führten auch zu unterschiedlich hohen Einnahmen. Die durchschnittlich höchste Strafe je Anonymverfügung im Jahr 2010 hob die Bezirkshauptmannschaft St. Johann mit rd. 51 EUR (Melk 45 EUR, St. Veit 39 EUR) ein. Die durchschnittlich höchsten Strafen je Strafverfügung bzw. Straferkenntnis sprach 2010 die Bezirkshauptmannschaft St. Veit mit rd. 165 EUR (Melk 147 EUR, St. Johann 146 EUR) aus. An Strafgeldern hob z.B. die Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Jahr 2010 rd. 1,88 Mill. EUR aus 36.498 bezahlten Anonymverfügungen und die Bezirkshauptmannschaft St. Veit 360.000 EUR aus 9.246 Anonymverfügungen ein. (TZ 11)

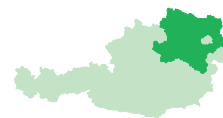
IT-Programme für Verwaltungsstrafverfahren

Die drei in die Überprüfung einbezogenen Länder Kärnten, Niederösterreich und Salzburg hatten für die Verwaltungsstrafverfahren jeweils eigens entwickelte Softwareprodukte in Verwendung, obwohl diese Verfahren österreichweit nach demselben Verfahrensrecht abzuwickeln waren. (TZ 12)

Die benutzerorientierte Gestaltung (z.B. vollautomatische Erledigungsroutinen, strukturierte Übersichtsmasken) machte das niederösterreichische IT-Programm besonders zweckmäßig. Das Programm ermöglichte eine hohe Automatisierung der Erledigungen und gewährleistete eine optimale Unterstützung der Mitarbeiter bei der Bearbeitung der Akten. Beim IT-Programm in Salzburg war in einzelnen Bereichen die technische Umsetzung aufgrund des Alters der Software nicht am neuesten Stand, die Nutzung erfolgte jedoch sehr effizient. Das Programm in Kärnten wies eine nur eingeschränkte Funktionalität auf: Der Mangel an automatisierten oder automatisierbaren Arbeitsabläufen (z.B. bei Radar-Anonymverfügungen oder Erstellung von Schriftstücken) führte zu teilweise ineffizienten und unnötig aufwendigen Verarbeitungsschritten. (TZ 13)

Ablauf Anonymverfügungen, Strafverfügungen und Straferkenntnisse

An den Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Johann war im IT-Programm für Verwaltungsstrafverfahren eine Routine zur vollautomatischen Bearbeitung von Anonymverfügungen vorgesehen, in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit war in jedem Fall eine händische Verarbeitung der eingelangten Anzeigen (auch bei Radaranzeigen) erforderlich. (TZ 17)



Die postalische Abfertigung der Anonymverfügungen erfolgte in Niederösterreich und Salzburg landesweit zentral, in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit durch einen privaten Dienstleister. Die landesweit zentrale postalische Abfertigung von automatisch erstellten Strafverfügungen gab es nur in Niederösterreich. (TZ 17, 19)

Alle drei überprüften Bezirkshauptmannschaften erreichten in den Jahren 2009 und 2010 bei Anonymverfügungen eine Erledigungsquote (= Erledigung durch Zahlung des Strafbetrags) von zumindest 80 %. Dies wies die Anonymverfügung als eine effiziente Möglichkeit der Abwicklung von Verwaltungsstrafverfahren aus, zumal wenig Personaleinsatz und keine nachweisliche Zustellung erforderlich waren. (TZ 18)

Die Durchführung des Ermittlungsverfahrens und damit die Wahrung des Parteienghört im ordentlichen Verfahren (Straferkenntnis) erfolgte an den überprüften Bezirkshauptmannschaften unterschiedlich: In Melk und St. Johann wurden die ordentlichen Verfahren vornehmlich schriftlich abgeführt, in St. Veit wurden hingegen vermehrt mündliche Verwaltungsstrafverhandlungen durchgeführt. Dies bedingte in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit einen hohen Zeitaufwand für die Erhebung des Sachverhalts, entsprach jedoch einem Bedürfnis der Bürger. (TZ 19)

Die Möglichkeit der elektronischen Signatur von Strafverfügungen und Straferkenntnissen bestand nur in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit noch nicht. (TZ 19)

Das IT-Programm an der Bezirkshauptmannschaft Melk bereitete den Exekutionsantrag automatisch vor, die Kommunikation mit dem Bezirksgericht erfolgte über den elektronischen Rechtsverkehr. An den Bezirkshauptmannschaften St. Johann und St. Veit wurden die Exekutionsanträge hingegen durch die Mitarbeiter händisch erstellt und im Postweg an das zuständige Bezirksgericht übermittelt. Die Übermittlung der Exekutionsbewilligung erfolgte hier ebenfalls per Post. (TZ 20)

Verfahrenseinstellungen

In der Bezirkshauptmannschaft St. Johann war der Anteil von Verfahrenseinstellungen an den eingelangten Anzeigen mit rd. 27 % bzw. in der Bezirkshauptmannschaft Melk mit rd. 15 % im Jahr 2010 signifikant höher als in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit mit rd. 4 %. Dies war in St. Johann und Melk auch durch die Lage und Struktur der Bezirke begründet (z.B. größere Dichte an hochrangigen Straßen, Transitrouten und Fremdenverkehrsgebieten). In Salzburg erfolgten Verfahrenseinstellungen bei Erfüllung von vordefinierten Kriterien vollautomatisch ohne die erforderliche Befassung eines Mitarbeiters. In der Bezirkshauptmannschaft Melk schlug das IT-Programm eine Einstellung vor, ein Sachbearbeiter hatte die Freigabe zu erteilen. In Kärnten wurden einzustellende Verfahren bei der Kontrolle aller Anzeigen händisch von der Verarbeitung ausgenommen. Standardisierte Auswertungen der Einstellungsgründe (z.B. wegen Verjährung) gab es an keiner der überprüften Bezirkshauptmannschaften, obwohl diese einen wichtiger Parameter für die Effizienz der Aufgabenerfüllung dargestellt hätten. (TZ 15)

Rechtsmittel gegen Strafverfahren

Die drei überprüften Bezirkshauptmannschaften führten keine gesonderten Aufzeichnungen über die eingebrachten Einsprüche gegen Strafverfügungen bzw. die Art, wie diese erledigt wurden, und begaben sich dadurch einer Möglichkeit, allfällige Qualitätsmängel in den Entscheidungen aufzudecken. Die überprüften Bezirkshauptmannschaften erfassten allerdings die Zahl der Berufungen gegen Straferkenntnisse an den Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS). Die Berufungsquote an den UVS lag in St. Veit mit 5 % (2009) und 8 % (2010) deutlich unter den Werten von Melk und St. Johann für 2010 (18 % bzw. 19 %). Nur die Bezirkshauptmannschaft St. Johann vermerkte die Erledigungsart des UVS und ermittelte auch eine Stattgabequote, die einen wichtigen Indikator für die Qualität der Erledigungen darstellte. (TZ 9)

Leistungsbereich
Betriebsanlagen-
verfahren

Personaleinsatz und Kosten im Betriebsanlagenverfahren

Die Anzahl der Verfahren und der damit befassten Mitarbeiter wiesen im Jahr 2010 deutliche Unterschiede auf:

	Betriebs- anlagenverfahren	Befasste Mitarbeiter in VBÄ
	Anzahl	
Melk	329	5,46
St. Johann	1.035	6,75
St. Veit	92	2,28

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

Die Gesamtanzahl der abgeschlossenen Betriebsanlagenverfahren war in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann mit 1.035 Verfahren (2010) wegen der Anzahl der Bauverfahren und den daraus resultierenden Überprüfungsverfahren von Betriebsanlagen deutlich höher als in Melk (329 Verfahren) und St. Veit (92 Verfahren). In der Bezirkshauptmannschaft St. Johann erledigten im Jahr 2010 die eingesetzten 6,75 vollbeschäftigten Mitarbeiter 153 Verfahren pro VBÄ, in Melk 5,46 Mitarbeiter 60 Verfahren pro VBÄ und in St. Veit 2,28 Mitarbeiter 40 Verfahren pro VBÄ. Eine nahezu flächendeckende Verfahrenskonzentration des Betriebsanlagenverfahrens mit dem Bauverfahren, ein Prozesscontrolling und die frühzeitige Einbindung von Sachverständigen waren für die rasche und wirtschaftliche Abwicklung von Betriebsanlagenverfahren der Bezirkshauptmannschaft St. Johann maßgeblich. (TZ 22, 23)

Die Bezirkshauptmannschaft St. Johann wies dadurch auch erheblich günstigere Kosten je abgeschlossenes Verfahren auf: Im Jahr 2010 549 EUR je abgeschlossenes Verfahren gegenüber 1.069 EUR in Melk und 2.632 EUR in St. Veit. In St. Veit war die Anzahl der erledigten Verfahren insgesamt gering und ein Bereichsleiterwechsel bewirkte eine zusätzliche Kostenbelastung. (TZ 31)

Verfahrensdauer

Qualitäts- und Zeitvorgaben für Betriebsanlagenverfahren sind geeignete Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, effizienten Abwicklung und kundenorientierten Verwaltungstätigkeit und stellen auch wichtige Standortfaktoren dar. Für die Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Johann bestanden klare Zeitvorgaben des Landes, die jeweils auch eingehalten werden konnten: In Niederösterreich sollten 80 % aller Betriebsanlagengenehmigungsverfahren innerhalb von 13 Wochen ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen bis zur Bescheidausfertigung erledigt werden; das Salzburger Investitions-Beschleunigungsgesetz sah vor, dass Betriebsanlagenverfahren längstens innerhalb von drei Monaten nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen abgeschlossen sein sollten. Seitens des Landes Kärnten gab es zur Dauer von Betriebsanlagenverfahren keine Vorgaben. (TZ 24)

Die Bezirkshauptmannschaft St. Johann wies trotz einer Vielzahl konzentrierter Anlagenverfahren (gemeinsame Durchführung des Bau- und Betriebsanlagenverfahrens) über den Vergleichszeitraum die kürzeste Verfahrensdauer auf, z.B. im Jahr 2010 57 Tage (Medianwert). Die Gründe lagen insbesondere in der größeren Anzahl von Beratungen und Vorbesprechungen gemeinsam mit den Amtssachverständigen. In der Bezirkshauptmannschaft Melk bestand mit 84 Tagen im Jahr 2010 noch Optimierungspotenzial, insbesondere hinsichtlich einer besseren Verfügbarkeit der Amtssachverständigen. In der Bezirkshauptmannschaft St. Veit war die Verschlechterung der Erledigungsdauer von 68 Tage (2009) auf 95 Tage (2010) vor allem in der Doppelzuteilung des neuen Bereichsleiters begründet. (TZ 25)

Controlling

Als Controlling-Instrument setzte Niederösterreich ein IT-unterstütztes Monitoringprogramm („Verfahrensexpress“) ein, das in ein Anlagenprogramm zur IT-mäßigen Unterstützung des Verfahrensablaufs (z.B. Aktenverfolgung, Terminverfolgung) eingebunden war. Allerdings wurden die Einzelergebnisse nicht allen Bezirkshauptmannschaften zur Verfügung gestellt. Zudem waren die Vorgaben für die Erfassung der Kennzahlen nicht ausreichend präzise formuliert und es fehlten Qualitätskontrollen. Dadurch war die Auswertbarkeit und Vergleichbarkeit der Verfahrensdauer nur bedingt sichergestellt. (TZ 26)

In Salzburg waren ein Kennzahlensystem für alle Bereiche der Bezirkshauptmannschaften sowie ein eigens entwickeltes Prozesscontrolling-Programm implementiert. Die Ergebnisse des landesweiten Benchmarking wurden auch den Bezirkshauptmannschaften für Steuerungszwecke übermittelt. Allerdings war auch in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann die korrekte Erfassung der Kennzahlen mangels ausreichender Information der Mitarbeiter beeinträchtigt. (TZ 26)

In Kärnten bestand lediglich eine Berichtspflicht über die Anzahl der erstellten Bescheide. Darüber hinaus gab es keine Auswertungen oder Verfahrensstatistiken. Rückmeldungen des Landes Kärnten an die Bezirkshauptmannschaft St. Veit über die Entwicklung der Bescheidzahl im Vergleich zu den anderen Bezirkshauptmannschaften erfolgten nicht. (TZ 26)

Verfahrenskonzentration bei Betriebsanlagengenehmigungen

Die Niederösterreichische Bau-Übertragungsverordnung sowie die Salzburger Bau-Delegierungsverordnungen waren wichtige Maßnahmen zur Verfahrenskonzentration. Dadurch konnten Verfahren effizienter durchgeführt werden und den Antragstellern stand über die Dauer des gesamten Verfahrens ein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung. Durch die unterschiedliche Nutzung der Übertragungs-Ermächtigung seitens der Gemeinden konnten die Synergiepotenziale allerdings nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden: Im Bezirk St. Johann übertrugen 23 von 25 Gemeinden die Zuständigkeit für Bauverfahren bei genehmigungspflichtigen Betriebsanlagen an die Bezirkshauptmannschaft, im Bezirk Melk lediglich 13 von 40 Gemeinden. In Salzburg war zusätzlich der Übertragungsumfang unterschiedlich. Im Bezirk St. Veit war mangels einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung keine Konzentration der Bau- und Betriebsanlagenverfahren bei der Bezirkshauptmannschaft möglich. (TZ 27)

Beistellung von Amtssachverständigen

Die rasche Verfügbarkeit von sachlich qualifizierten Sachverständigen stellt einen Schlüsselfaktor für eine kurze Verfahrensdauer dar. Die drei überprüften Bezirkshauptmannschaften konnten auf Sachverständige des Landes und in Niederösterreich auch auf jene des Gebietsbauamtes zurückgreifen. Bei größeren (insbesondere bei konzentrierten) Verfahren betrug die Wartezeit auf Sachverständi-

gentermine bei der Bezirkshauptmannschaft Melk mehr als zwei Monate, so dass in Einzelfällen die landesinternen zeitlichen Vorgaben nicht eingehalten werden konnten. (TZ 28)

Während in den Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Johann technische Vorprüfungen der Anträge erfolgten, übermittelte die Bezirkshauptmannschaft St. Veit die Projektunterlagen den Amtssachverständigen des Landes erst mit der Anberaumung der Verhandlung. (TZ 28)

Projekt- und Bausprechtage

Ausreichende Beratungs- und Informationsangebote sind eine wichtige Maßnahme, um Betriebsanlagenverfahren effizienter, wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher durchzuführen. In der Bezirkshauptmannschaft Melk fanden zweimal im Monat, in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann wöchentlich Bau- bzw. Projektsprechtage statt. Die vermehrten Beratungen und Vorbesprechungen gemeinsam mit den Amtssachverständigen in St. Johann wirkten sich positiv auf die Erledigungsdauer aus. In der Bezirkshauptmannschaft St. Veit gab es keine regelmäßigen Projektsprechtage. (TZ 29)

Überprüfungen

Überprüfungen von Betriebsanlagen wurden in den drei überprüften Bezirkshauptmannschaften in unterschiedlicher Häufigkeit durchgeführt. Dies war durch die unterschiedlichen Interpretationen der Überprüfungspflicht, uneinheitliche rechtliche Vorgaben (Baurecht), die jeweilige personelle Ausstattung sowie eine unterschiedliche Prüfungsorganisation mitbedingt. (TZ 30)

Die Bezirkshauptmannschaft St. Johann wies insbesondere durch die baurechtliche Überprüfungspflicht im Vergleich zu den beiden anderen Bezirkshauptmannschaften deutlich mehr Überprüfungen auf: 292 im Jahr 2009, 320 im Jahr 2010; dem standen – summiert aus den Jahren 2009 und 2010 – 114 Überprüfungen in der Bezirkshauptmannschaft Melk und 29 Überprüfungen in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit gegenüber. In der Bezirkshauptmannschaft Melk erfolgten amtswegige Überprüfungen vor allem beim Vorliegen besonderer Umstände (z.B. besonders große Anlage), in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit nur bei Anzeigen an die Behörde

oder im Rahmen der jährlichen Prüfung der SEVESO-Betriebe¹.
(TZ 30)

Die Einhaltung der gemäß einem Erlass des BMWFJ periodisch vorgesehenen Überprüfungen von Betrieben mit Gefährdungspotenzial für die körperliche Sicherheit von Personen (z.B. Einkaufszentren, Großmärkte) konnte nur für Melk und St. Johann, nicht jedoch für St. Veit nachgewiesen werden. (TZ 30)

Deregulierungsvorschläge der Landeshauptleutekonferenz zum Betriebsanlagenverfahren

Die Landeshauptleutekonferenz erstattete im September 2010 an den Bund Vorschläge zur Deregulierung unter anderem des Betriebsanlagenverfahrens. Die Vorschläge bezwecken Kostenreduktionen bei den betroffenen Behörden durch Entfall von Überprüfungshandlungen und Genehmigungsverfahren, die Beschleunigung der Verfahrensabläufe und die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten. Teilweise sind sie auch mit Erleichterungen für die Anlagenbetreiber verbunden. Die Vorschläge bringen teilweise jedoch auch eine finanzielle Belastung für den Unternehmer, weil Prüfungspflichten auf den Anlagenbetreiber übertragen und die Kosten dafür dann direkt im Gewerbebetrieb und nicht mehr bei der Behörde anfallen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen haben teilweise auch Auswirkungen auf den behördlichen Rechtsschutz und verschlechtern die Rechtsstellung der betroffenen Anrainer der Gewerbebetriebe. (TZ 32)

Leistungsbereich
Bürgerservice

Organisation

Bürgerserviceleistungen umfassen parteiverkehrsintensive Leistungen (z.B. Reisedokumente, Führerscheingelegenheiten, Ausbildungs- und Übungsfahrten) von kurzer Bearbeitungsdauer, die rasch und durch vereinfachten Kontakt der Bürger mit der Verwaltung erbracht werden und insgesamt die Behördengänge erleichtern sollen. Nur in der Bezirkshauptmannschaft Melk wurden diese Leistungen entsprechend einer generellen Regelung in Niederösterreich zentral durch ein Bürgerbüro mit zwei Außenstellen erledigt. Weniger kundenfreundlich erfolgte die Erledigung in den Bezirkshauptmannschaften St. Johann (z.B. Amtskasse in anderem Gebäudeteil) und St. Veit (unterschiedliche Stockwerke, fehlender Lift) durch die

¹ Ein SEVESO-Betrieb ist eine Industrieanlage, deren Aktivität in der Verwendung, Herstellung, Lagerung und Beförderung von gefährlichen Stoffen besteht (z.B. Raffinerien, petrochemische und chemische Werke, Erdöl- und Explosivstoff-Lager).

jeweils zuständigen Organisationseinheiten. Insbesondere bestand in St. Johann und St. Veit keine Zahlungsmöglichkeit bei den die Leistung erbringenden Mitarbeitern. (TZ 33, 34)

Personaleinsatz und Kosten für das Bürgerservice

Im Bürgerservice erbrachten die damit befassten Mitarbeiter im Jahr 2010 an den drei Bezirkshauptmannschaften folgende Anzahl an Erledigungen:

	Erledigungen Bürgerservice	Befasste Mitarbeiter in VBÄ
	Anzahl	
Melk	17.488	5,75
St. Johann	18.612	4,00
St. Veit	12.901	3,43

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

Die Bürgerserviceleistungen wurden im Jahr 2010 am kostengünstigsten und mit dem geringsten Personaleinsatz in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann mit vier vollbeschäftigten Mitarbeitern und 4.653 Erledigungen pro VBÄ erbracht. In der Bezirkshauptmannschaft St. Veit wurden 3,43 Mitarbeiter eingesetzt und diese führten 3.761 Erledigungen pro VBÄ durch. In der Bezirkshauptmannschaft Melk kamen auf die eingesetzten 5,75 Mitarbeiter durchschnittlich 3.041 Erledigungen pro VBÄ. Die Kosten pro Erledigung im Jahr 2010 unterschieden sich in den drei überprüften Bezirkshauptmannschaften beträchtlich: Sie reichten von rd. 15 EUR in St. Johann über rd. 20 EUR in St. Veit bis rd. 30 EUR in Melk. Der ungünstige Wert in der Bezirkshauptmannschaft Melk war auf eine vergleichsweise hohe Mitarbeiteranzahl und zwei Außenstellen zurückzuführen, wobei trotz bereits erzielter Einsparungen (rd. 16 % von 2008 bis 2010) noch ein weiteres Effizienzsteigerungspotenzial bestand. (TZ 33, 38)

Öffnungszeiten und Kundenfrequenz

Eine bürgernahe Verwaltung erfordert ausreichende Öffnungszeiten, weil sie auch Berufstätigen genügend Möglichkeiten geben, Leistungen in Anspruch zu nehmen. Die längsten Öffnungszeiten für den Parteienverkehr wies das Bürgerbüro der Bezirkshauptmannschaft Melk mit einem bürgerfreundlichen langen Nachmittag (Montag) von 13:00 bis 19:00 Uhr auf. Aufgrund von Personalkürzungen sperrte die Bezirkshauptmannschaft St. Johann hingegen das Gebäude seit September 2010 von Dienstag bis Freitag bereits ab 12:00 Uhr, also während der Amtsstunden. Bürger konnten an diesen Tagen ab 12:00 Uhr nur nach telefonischer Terminvereinbarung Leistungen in Anspruch nehmen. (TZ 35)

Keine Bezirkshauptmannschaft verfügte über vollständige Aufzeichnungen zur Anzahl und zeitlichen Lagerung der Kundenkontakte. (TZ 35)

Kundenbefragungen

Durch Kundenbefragungen und ein systematisches Beschwerdemanagement können Stärken und Schwächen der Bezirkshauptmannschaften aus Sicht der Kunden erfasst und gegebenenfalls Verbesserungsmaßnahmen überlegt werden. Keine der überprüften Bezirkshauptmannschaften führte regelmäßig Kundenbefragungen durch. Zuletzt fanden Anfang 2007 in der Bezirkshauptmannschaft Melk und im Jahr 2003 in der Bezirkshauptmannschaft St. Veit Kundenbefragungen statt, in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann noch nie. Das Bürgerbüro in Melk erreichte auf einer fünfstufigen Schulnotenskala den Durchschnittswert 1,32. Die Bezirkshauptmannschaft St. Veit kam bei den Schlüsselgrößen Allgemeine Zufriedenheit, Mühe bei der Hilfestellung und Bezirkshauptmannschaft als service- und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen auf einer siebenstufigen Skala (1 = außerordentlich zufrieden, 7 = extrem unzufrieden) auf den Durchschnittswert von 1,52. (TZ 37)

Auch ein systematisches Beschwerdemanagement hatte keine der drei überprüften Bezirkshauptmannschaften eingerichtet. (TZ 36)

Kurzfassung

Qualitätsstandards für die Leistungsbereiche

Auf die Bürger wirkende Qualitätsstandards begrenzten für Betriebsanlagenverfahren (Melk und St. Johann) die Verfahrensdauer und schrieben die Verpflichtung zur Information der Antragsteller vor (St. Johann). In Melk und St. Veit konnten die Bürger Anliegen auch außerhalb der Parteienverkehrszeiten erledigen. Ansonsten waren für die überprüften Leistungsbereiche an den Bezirkshauptmannschaften vorrangig interne Qualitätsstandards vorgegeben. (TZ 39)

Grundlagen zur Einführung eines Internen Kontrollsystems

Eine generelle rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung eines Internen Kontrollsystems bestand in keinem der überprüften Länder. Keine Bezirkshauptmannschaft verfügte über einen systematischen Ansatz und eine Gesamtdarstellung des Internen Kontrollsystems. Insbesondere fehlten Prozessbeschreibungen mit den entsprechenden Kontrollelementen und die Erfassung der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken. Maßnahmen zur Korruptionsprävention durch Informationen waren in den Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Veit ansatzweise vorhanden. (TZ 40, 41)

Kosten- und Leistungsdaten und Kennzahlenvergleiche

In allen überprüften Ländern erfolgte die Darstellung der Produkte bzw. Leistungen in landesweiten Katalogen oder sie waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gerade in Ausarbeitung. Die Leistungen waren jedoch – auch im Bereich der bundesweit einheitlich zu vollziehenden mittelbaren Bundesverwaltung – länderspezifisch unterschiedlich festgelegt. Da auch die Kosten- und Leistungsrechnungssysteme der überprüften Bezirkshauptmannschaften sehr unterschiedlich gestaltet waren, ließen sie keinen direkten Datenvergleich zu. (TZ 46, 47)

Nur Kärnten hatte in den Bereich der Bezirkshauptmannschaften einbeziehendes Kostenrechnungssystem implementiert. Im Land Salzburg war an den Bezirkshauptmannschaften ein Kennzahlensystem implementiert, für rd. 77 % der festgelegten Produktgruppen wurden auch Kostenkennzahlen erarbeitet. Sowohl in Kärnten als auch in Salzburg beruhten die ausgewiesenen Kosten für die erstellten Leistungen jedoch jeweils auf nachträglichen Zeitschätzungen anstatt auf laufenden Istzeiterfassungen. In Niederösterreich fanden für Leistungen der Bezirkshauptmannschaften zuletzt 2001 Kostenberechnungen statt. Die Implementierung einer laufenden Kosten- und Leistungsrechnung wäre zweckmäßiger als eine zeitlich begrenzte Erfassung der Istzeiten. (TZ 47)

Kenndaten des Jahres 2010 der Bezirkshauptmannschaften Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan

Rechtsgrundlagen	Niederösterreich: Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften LGBL. 0150-0		
	Salzburg: Gesetz vom 19. Mai 1976 über die Einrichtung und Geschäftsführung der Bezirkshauptmannschaften im Lande Salzburg LGBL. Nr. 59/1976 i.d.g.F.; Verordnung der Landeshauptfrau von Salzburg vom 23. Mai 2007, mit der die Geschäftsordnung der Bezirkshauptmannschaften geregelt wird (Bezirkshauptmannschaften-Geschäftsordnung) LGBL. Nr. 37/2007 i.d.g.F.		
	Kärnten: Gesetz vom 28. Jänner 1982 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften LGBL. Nr. 19/1982 i.d.g.F.		
	Melk	St. Johann	St. Veit
Mitarbeiteranzahl (in VBÄ) zum 31.12.	98,00	96,84	88,94
Gebahrung	in EUR		
Personalaufwand lt. Rechnungsabschluss	4.785.450	5.265.800	4.246.248
Sachausgaben lt. Rechnungsabschluss	1.656.154	1.334.558	955.700
Gesamtausgaben	6.441.604	6.600.358	5.201.948
Leistungen	Anzahl		
Erledigungen Verwaltungsstrafverfahren	53.395	61.915	23.956
Mitarbeiter für Verwaltungsstrafverfahren (in VBÄ)	9,46	7,84	9,30 ¹
Betriebsanlagen- (Genehmigungs-, Bau- und Überprüfungs-)verfahren ²	329	1.035	92
Mitarbeiter für Betriebsanlagenverfahren (in VBÄ)	5,46	6,75	2,28
Leistungen Bürgerservice	17.488	18.612	12.901
Mitarbeiter im Bürgerservice (in VBÄ)	5,75	4,00	3,43
Einrichtung eines Bürgerbüros	ja	nein	nein

Tabelle enthält Rundungsdifferenzen.

¹ ohne Leihpersonal im Ausmaß von 0,7 VBÄ

² In St. Veit wurden keine, in Melk vergleichsweise wenige Bauverfahren durchgeführt, weshalb in diesen Bezirkshauptmannschaften auch die Anzahl der einbezogenen Überprüfungen deutlich geringer war.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juli 2011 in den drei Bezirkshauptmannschaften (BH) Melk (BH Melk), St. Johann im Pongau (BH St. Johann) und St. Veit an der Glan (BH St. Veit) sowie ergänzend in den Ländern Niederösterreich, Salzburg und Kärnten die Leistungsbereiche Verwaltungsstrafverfahren, Betriebsanlagenverfahren und Bürgerservice sowie die Einrichtung eines Internen Kontrollsystems. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2010.

Die Stellungnahmen der Länder Salzburg und Niederösterreich langten im März, jene des Landes Kärnten im Mai 2012 ein. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2012.

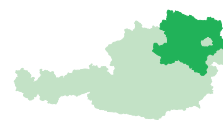
(2) Ziel der Überprüfung war, die Organisation und die Abläufe der überprüften Leistungsbereiche in den einzelnen BH zu erheben, um die Effektivität, Bürgerfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu vergleichen.

(3) Das Land Niederösterreich erhob in seiner Stellungnahme den Vorwurf, die vom RH präsentierten Ergebnisse seiner Vergleichsrechnungen seien in einer Vielzahl von Fällen nicht nachvollziehbar und methodisch falsch. Die angewendeten Methoden könnten nämlich schon wegen der ungewichteten Leistungsvergleiche – insbesondere in den Bereichen Verwaltungsstraf- und Betriebsanlagenverfahren – zu keinen vergleichbaren Aussagen führen. Dazu komme noch, dass es schon die vom RH gewählte Struktur des Prüfungsergebnisses wesentlich erschwere, entsprechende Stellung zu nehmen. Das vorliegende Prüfungsergebnis lasse jedenfalls einen Vergleich der von den überprüften BH erbrachten Leistungen objektiv gesehen nicht zu.

Die Stellungnahmen der Länder Salzburg und Kärnten gingen in fundierter Weise auf die Feststellungen des RH ein, ohne dessen methodische Vorgangsweise oder dessen Objektivität in Zweifel zu ziehen.

(4) Der RH bemerkt zur Stellungnahme des Landes Niederösterreich Folgendes:

Die Vergleichbarkeit der Leistungen der überprüften BH war für den RH wesentlich. Er bezog daher bei allen überprüften BH die gleichen Leistungen und die dafür anfallenden Kosten ein. Mangels einheitlich definierter Produkt- und Leistungskataloge sowie Kostenrechnungsmodelle waren Unschärfen nicht gänzlich zu vermeiden. In zahlreichen Abstimmungsgesprächen erarbeitete der RH jedoch gemeinsam mit den zuständigen Mitarbeitern in den BH jene Verwaltungsstrafverfahren und Betriebsanlagenverfahren, die in allen überprüften BH durchgeführt wurden und somit in die Berechnungen einzubeziehen waren. Die



Grundlagen und notwendigen Erläuterungen zum Verständnis der Zahlenwerke wurden im Berichtstext oder in Fußnoten offen gelegt. Eine zusätzliche Gewichtung der einzelnen Verfahren oder Bearbeitungsschritte hätte angesichts der zugrunde liegenden Basiszahlen weder die Aussagen noch allfällige Rangordnungen verändert. Der RH wies daher die pauschale und undifferenzierte Kritik des Landes Niederösterreich am methodischen Vorgehen entschieden zurück.

Prüfungsgrundlagen

Auswahl der Bezirks-
hauptmannschaften

2 Der methodologische Ansatz zur Auswahl der zu überprüfenden BH basierte auf einer Rang- und auf einer Relationsanalyse unter Einbeziehung von Strukturdaten der Bezirke (z.B. Einwohnerzahl, Straßenverkehrsflächen, Anzahl Gewerbeberechtigungen, Anzahl Gemeinden), die den überprüften Leistungsbereichen zugeordnet wurden. Dabei wurden zunächst Rangordnungen dieser Strukturdaten und der relativen Anteile erstellt und die jeweils ähnlichsten Bezirke aus den drei Ländern zu fünf homogenen Clustern zusammengefasst. Zusätzlich wurden noch weitere Kriterien wie z.B. Repräsentativität des Bezirks für das betreffende Land, der Abstand der Einwohnerzahl des Bezirks vom Medianwert² des Landes, kürzlich erfolgte Prüfungen der Landesrechnungshöfe und die Mitwirkung von BH in Benchmarkingprojekten berücksichtigt.

Überprüfte Leistungs-
bereiche

3 Der RH überprüfte die in allen drei BH erbrachten und daher vergleichbaren Leistungen der Bereiche Verwaltungsstrafverfahren, Betriebsanlagenverfahren und Bürgerservice. Die ausgewählten Leistungsbereiche spiegeln das breite Spektrum des Aufgabenbereichs einer BH wider und sind sowohl für Einzelbürger (Bürgerservice, Verwaltungsstrafen) als auch für die Wirtschaft bzw. den Wirtschaftsstandort (Betriebsanlagenverfahren) von besonderer Bedeutung. Den Verwaltungsstraf- und Betriebsanlagenverfahren liegen einheitliche bundesgesetzliche Vorschriften zugrunde, wodurch eine Vergleichbarkeit gegeben war und Best-Practice-Modelle erkannt werden konnten. Die kundenfreundliche Erbringung von Leistungen im Bürgerservice stellt einen wesentlichen Aspekt der Bürgerorientierung dar.

Die Verwaltungsstrafverfahren umfassten die Anonymverfügungen, die Strafverfügungen und die Straferkenntnisse sowie deren Vollstreckung.

² Der Median ist jener Wert, der in der Mitte einer nach der Größe geordneten Reihe liegt. Die Hälfte der Werte liegt demnach unterhalb und die andere Hälfte der Werte liegt oberhalb des Medianwertes.

Als Betriebsanlagenverfahren bezog der RH in seine Überprüfung Genehmigungs- und Änderungsverfahren von Betriebsanlagen (§§ 77 Abs. 1 und 81 Abs. 1 Gewerbeordnung (GewO)), vereinfachte Genehmigungsverfahren (§ 359b GewO), Überprüfungen (§§ 338 und 82b GewO) sowie jene anlagenrechtlichen Verfahren³ ein, die in allen drei BH in der überprüften Organisationseinheit vollzogen wurden und statistisch auswertbar waren. Sofern in den Ländern Baurechtsübertragungen an die BH erfolgten, beinhalteten die Genehmigungsverfahren auch Bauverfahren (insbesondere BH St. Johann).

Als vergleichbare Leistungen im Bürgerservice zog der RH jene heran, die in der BH Melk im Bürgerbüro (z.B. Reisedokumente, Führerscheine, Angelegenheiten, Übungs- und Ausbildungsfahrten, Religionsaustritte) und auch in den beiden anderen BH erbracht wurden.

Kostenberechnungen des RH für die überprüften Leistungsbereiche

- 4 (1) Die Kosten- und Leistungsrechnungssysteme der überprüften BH waren sehr unterschiedlich gestaltet und ließen keinen direkten Datenvergleich zu. Der RH ermittelte demnach Norm- und Istkosten sowie die durchschnittlichen Stückkosten der Verwaltungsstrafverfahren bzw. der Betriebsanlagenverfahren und des Leistungsbereichs Bürgerservice. Dazu fasste der RH die mit der Leistungserbringung betrauten Mitarbeiter entsprechend dem dafür geschätzten Zeitaufwand zu Kostenstellen zusammen, um die Vergleichbarkeit sicherzustellen. Die Werte für die Berechnung der Stückkosten stammten aus elektronischen Aufzeichnungen und aus Nebenaufzeichnungen der BH, in Einzelfällen – wenn wie z.B. in der BH St. Veit Daten fehlten – basierten sie auf Schätzungen der BH.

Für die Ermittlung der Normkosten zog der RH die jeweils im Land gültigen Personalnormkosten heran. Diesen wurden Verwaltungsausgaben – entsprechend den Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung von Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen⁴ – hinzuge-rechnet. Für die Istkostenrechnung ging der RH von den jeweiligen Rechnungsabschlüssen aus und ermittelte durch Hinzurechnungen (z.B. EDV-Kosten, Kostenansätze für zentral vom Land abgewickelte Verfahrensschritte) und Kürzungen (z.B. Mietzahlungen) vergleichbare Ausgabenwerte. Kalkulatorische Kosten (z.B. Abschreibungen) blieben unberücksichtigt. Aus den Personalkosten für Overheadleistungen (Personalkosten der Bezirkshauptleute samt Sekretariat und Verwaltungsdirektor bzw. Bezirkssekretär, anteilige Personalkosten der ersten Füh-

³ Diese umfassen Verfahren gem. §§ 79, 81 Abs. 2 und Abs. 3, 83, 354 und 360 GewO.

⁴ Verordnung des BMF betreffend Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.



rungeebene, Personalkosten der internen Leistungsabteilungen) und den Sachausgaben errechnete der RH einen Zuschlagssatz auf die Personal-Istkosten der jeweiligen Kostenstelle.

(2) Der RH stellte für die überprüften Leistungsbereiche sowohl die Norm- als auch die Istkosten dar. Die Istkosten wichen von den Normkosten in allen Leistungsbereichen zumeist deutlich nach oben ab (z.B. im Bürgerservice in den Jahren 2008 bis 2010 bei allen drei BH im Durchschnitt zwischen rd. 23 % und 26 %, beim Strafverfahren bei der BH Melk um durchschnittlich 18 %, beim Betriebsanlagenverfahren in den BH St. Johann und St. Veit um durchschnittlich 24 % bzw. 32 %).

Da die Normkosten zumeist erheblich niedriger als die tatsächlichen Kosten waren, wurden jeweils auch die Istkosten dargestellt, um die konkreten Auswirkungen richtig zu ermitteln und einzuschätzen (vgl. TZ 21, 31 und 38).

Organisatorischer Aufbau der über- prüften Bezirks- hauptmannschaften

5.1 (1) Insgesamt gab es zur Zeit der Überprüfung in Österreich 84 BH und 15 Städte mit eigenem Statut. Die BH sind organisatorisch Landesbehörden und werden als Verwaltungsbehörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in erster Instanz in allen Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesverwaltung tätig, die nicht Sonderbehörden zugewiesen sind. Die von der Landesregierung bestellten Bezirkshauptleute, denen die innere Leitung der BH obliegt, unterstehen im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung dem Landeshauptmann und im Bereich der Landesverwaltung der Landesregierung bzw. ihren einzelnen Mitgliedern.

In den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Salzburg sind insgesamt 34 BH – davon acht in Kärnten, 21 in Niederösterreich und fünf in Salzburg – eingerichtet. Ihre Organisation ist landesgesetzlich geregelt. In allen drei Ländern war die Erlassung näherer Organisationsvorschriften für die BH durch die Landeshauptleute vorgesehen.⁵ In Salzburg gab es eine Geschäftsordnung der BH im Verordnungsrang, in Kärnten und Niederösterreich handelte es sich bei diesen Vorschriften um Erlässe der jeweiligen Landeshauptleute.

⁵ Kärnten: § 4 Abs. 2 Gesetz vom 28. Jänner 1982 über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften;
Niederösterreich: § 2 Abs. 2 Gesetz über die Organisation der Bezirkshauptmannschaften;
Salzburg: § 5 Abs. 1 Gesetz vom 19. Mai 1976 über die Errichtung und Geschäftsführung der Bezirkshauptmannschaften im Lande Salzburg

Organisatorischer Aufbau der überprüften Bezirkshauptmannschaften

(2) Entsprechend einer landesweit gültigen Vorgabe war die BH Melk in fünf Bereiche und 17 Fachgebiete gegliedert.

Tabelle 1: Bereichs- und Fachgebietsgliederung der Bezirkshauptmannschaft Melk				
Bezirkshauptmann (mit Stabstelle Bürodirektion)				
Bereich Allgemeine Verwaltung	Bereich Gesundheit, Jugend, Soziales	Bereich Land- und Forstwirtschaft	Bereich Wirtschaft und Umwelt	Bereich Sicherheit und Ordnung
Bürgerbüro	Jugendwohlfahrt	Forstwesen	Gewerberecht	Verkehr
Schulen und Kindergärten	Soziales	Jagd und Fischerei, Agrarwesen	Anlagenrecht	Strafen
Wahlen, Gemeinden, Kultur und Vollstreckung	Gesundheitswesen	Veterinärwesen	Umweltrecht	Polizei
Staatsbürgerschaft und Personenstandsausweis				Katastrophen

Quelle: BH Melk

(3) Für Salzburg war landesweit die Einrichtung von Gruppen vorgesehen. Die Bezirkshauptleute konnten jedoch selbst die Struktur ihrer Behörde, wie die Zahl der Gruppen und die Zuordnung der Sachbearbeitungsbereiche, bestimmen. Die BH St. Johann war in sieben Gruppen gegliedert.

Tabelle 2: Gruppengliederung der Bezirkshauptmannschaft St. Johann						
Bezirkshauptmann/-frau						
Gruppe Zentrale Dienste	Gruppe Gewerbe und Baurecht	Gruppe Umwelt und Forst	Gruppe Soziales	Gruppe Gesundheit	Gruppe Polizei und Verkehr	Gruppe Jugendwohlfahrt

Quelle: BH St. Johann

(4) In Kärnten war landesweit die Einrichtung von maximal zehn Bereichen vorgesehen. In der BH St. Veit bestanden acht Bereiche. Zur Zeit der Überprüfung war das Bauwesen dem Bereich Gewerberecht angegliedert.

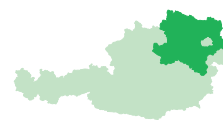


Tabelle 3: Bereichsgliederung der Bezirkshauptmannschaft St. Veit

Behördenleitung							
Bereich Organisation und Verwaltung	Bereich Gewerberecht (Bau und Umwelt)	Bereich Wasserrecht, Verkehr und Kraftfahrwesen	Bereich Verwaltungsstrafrecht	Bereich Gesundheits- und Veterinärwesen	Bereich Land- und Forstwirtschaft	Bereich Bau- und Umweltwesen	Bereich Sicherheitsverwaltung, Jugend, Familie; Sozialwesen

Quelle: BH St. Veit

5.2 Die Organisationsgrundlagen für die BH in den drei Ländern unterschieden sich deutlich. Die Organisation der BH in Niederösterreich war verbindlich vorgegeben, in Kärnten und Salzburg war sie durch die Bezirkshauptleute innerhalb eines vorgegebenen Rahmens gestaltbar. In der BH Melk war mit den Fachgebietsleitern eine hierarchische Stufe mehr als in St. Johann und St. Veit eingerichtet, dafür war in Niederösterreich grundsätzlich eine Einheitlichkeit der Organisationsstrukturen und damit eine bessere Vergleichbarkeit gegeben.

5.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die 17 Fachgebiete keine aufbauorganisatorische Gliederung, sondern nach Materien gesetzten geordnete Leistungsgruppen. Fachgebietsleitungen als eine dritte hierarchische Ebene würden eingerichtet, wenn dies eine sinnvolle Führungsspanne erfordere. In Melk seien 4 Bereichsleiter (jeweils auch eine Fachgebietsleitung) und 12 Fachgebietsleiter eingesetzt, die durchschnittliche Führungsspanne umfasse daher 6 Personen.*

5.4 Der RH entgegnete, dass die BH Melk mit den Fachgebietsleitungen eine stärkere hierarchische Gliederung aufwies als die BH St. Johann und die BH St. Veit.

6.1 Der Umfang der den Bezirkshauptleuten vorbehaltenen Agenden und die Genehmigungsermächtigungen in den drei überprüften BH waren unterschiedlich.

In der BH Melk waren in einer schriftlichen Dienstanweisung die Genehmigungsbefugnisse z.B. für Strafverfahren für die jeweiligen Positionen in Abhängigkeit von der Strafhöhe festgelegt. In der BH St. Johann galten die im Rahmen der Stellenbeschreibungen festgelegten Befugnisse, in der BH St. Veit wurden Zeichnungsbefugnisse schriftlich einzelnen Mitarbeitern erteilt. Die Genehmigungsermächtigung der Bereichsleiter in St. Veit erfolgte pauschal im Rahmen einer internen Bereichsleitersitzung und war im Protokoll dokumentiert.

Organisatorischer Aufbau der überprüften Bezirkshauptmannschaften

Im Vergleich der drei überprüften BH behielt sich der Bezirkshauptmann in der BH Melk die meisten Genehmigungen (z.B. Straferkenntnisse ab 1.050 EUR, bescheidmäßige Ablehnungen, Strafmilderungen, Verfahrenseinstellungen, Ausschreibungen von Verhandlungen) vor. Der Bezirkshauptmann von St. Johann delegierte die Erlassung von Bescheiden gänzlich an die Mitarbeiter, er unterfertigte die Erledigungen an die Volksanwaltschaft. Bei Akten, bei denen Medien- bzw. Öffentlichkeitsinteresse bestand, war der Bezirkshauptmann zu informieren. Die vom Bezirkshauptmann lt. Bezirkshauptmannschaften-Geschäftsordnung⁶ festzulegenden Grundsätze für die fachlichen Entscheidungen lagen allerdings schriftlich nicht vor. In St. Veit oblagen z.B. Führerscheinentzüge, Grundverkehrsakte und Probefahrtskennzeichen der Behördenleitung.

6.2 Als allgemeiner Organisationsgrundsatz wären Genehmigungsbefugnisse an Positionen und nicht an Einzelpersonen zu knüpfen, um eine klare und beständige Organisationsstruktur zu schaffen.

6.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien Genehmigungsbefugnisse grundsätzlich in der Stellenbeschreibung festgelegt.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg erfolge in der BH St. Johann die Erledigung von Akten primär durch die zuständigen Sachbearbeiter. Die Übertragung der Eigenverantwortung diene sowohl der Motivation als auch der Raschheit der Durchführung von Verfahren.

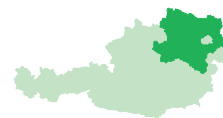
Leistungsbereich Verwaltungsstrafverfahren

Aufbauorganisation und Personalausstattung

7.1 (1) Das Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG) sieht das ordentliche Verfahren (Straferkenntnis) und drei verkürzte Verfahren (Organstrafverfügung, Anonymverfügung und Strafverfügung) vor. Die Organstrafverfügung führt zu keinem weiteren Verfahren, wenn der Strafbetrag zeitgerecht bezahlt wird. Bei diesem Verfahren werden keine Verfahrensschritte an den Bezirksverwaltungsbehörden gesetzt, so dass diese Verfahrensart in die gegenständliche Überprüfung nicht einbezogen wurde.

Materielle Grundlagen für die Verwaltungsstrafverfahren finden sich sowohl in Bundes- als auch in Landesgesetzen. Den meisten Verwaltungsstrafen liegen Materiangesetze des Verkehrsrechts zugrunde (z.B. Straßenverkehrsordnung, Führerscheinggesetz). Die Bezirksverwaltungs-

⁶ § 5 Abs. 6



behörden bzw. Bundespolizeidirektionen sind in erster Instanz zur Untersuchung und Bestrafung von Verwaltungsübertretungen berufen.

(2) Folgende Tabelle stellt die Anzahl der Anzeigen und die Personal- ausstattung für Verwaltungsstrafen in den drei überprüften BH für das Jahr 2010 dar:

Tabelle 4: Anzahl der Anzeigen und der befassten Mitarbeiter im Jahr 2010			
	Anzeigen	Befasste Mitarbeiter	Befasste Mitarbeiter in VBÄ
	Anzahl		
Melk	58.772	14	9,46
St. Johann	70.234	20	7,84
St. Veit	22.622	11	9,30

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten

(3) An der BH Melk war das Fachgebiet Strafen dem Bereich Sicherheit und Ordnung eingegliedert. Mit dem Fachgebietsleiter waren im Fachgebiet Strafen im Jahr 2010 14 Mitarbeiter in Ausmaß von insgesamt rd. 9,46 VBÄ beschäftigt, die 58.772 Anzeigen bearbeiteten.

Seitens des Landes Niederösterreich lag ein internes Berechnungsmodell für die notwendige personelle Ausstattung des Fachgebiets Strafen vor. Unter Heranziehung der dort angeführten Erledigungszeiten (z.B. je Anonymverfügung sechs Minuten, je Strafverfügung 20 Minuten, je Straferkenntnis drei Stunden) hätte die BH Melk die in den Jahren 2008 bis 2010 durchgeführten Erledigungen mit durchschnittlich rd. 7 VBÄ (bei 1.680 Leistungsstunden je VBÄ) bewältigen können.

(4) An der BH St. Johann erfolgte die Erledigung der Strafverfahren grundsätzlich in der Gruppe Polizei und Verkehr. Im Jahr 2010 waren 16 Mitarbeiter dieser Gruppe sowie drei Mitarbeiter aus den Gruppen Umwelt und Forst sowie Gewerbe und Baurecht (für die facheinschlägigen Strafverfahren) und ein Kanzleimitarbeiter im Ausmaß von insgesamt rd. 7,84 VBÄ⁷ mit Verwaltungsstrafverfahren befasst. Sie bearbeiteten 70.234 Anzeigen.

⁷ Bei mehreren Mitarbeitern waren lediglich geringe Leistungsanteile dem überprüften Bereich zuzuordnen.

(5) An der BH St. Veit war für die Verwaltungsstrafen der Bereich Verwaltungsstrafrecht eingerichtet. Mit dem Bereichsleiter waren im Jahr 2010 elf Mitarbeiter im Ausmaß von insgesamt rd. 9,30 VBÄ tätig, die 22.622 Anzeigen bearbeiteten.

(6) Die Fallzuweisung an die Sachbearbeiter erfolgte in allen drei BH für Verfahren im Bereich Straßenverkehr nach einem Buchstabenschlüssel.⁸ Eine Rotation der Buchstabenzuteilung war nicht vorgesehen.

7.2 Die Anzahl der für die Erledigung der Strafverfahren zuständigen Mitarbeiter korrelierte in den drei BH nicht mit der Anzahl der Anzeigen. Die BH St. Johann erhielt die meisten Anzeigen und bearbeitete diese mit dem geringsten Personaleinsatz. Die BH Melk setzte mehr Mitarbeiter für Verwaltungsstrafverfahren ein, als es dem internen Berechnungsmodell entsprach. Die hohe Anzahl der in der BH St. Veit eingesetzten Mitarbeiter war insbesondere auf die eingeschränkte Funktionalität (z.B. Mangel an automatisierten Abläufen) des installierten IT-Programms für Verwaltungsstrafen zurückzuführen (vgl. TZ 13). Der RH empfahl daher den BH Melk und St. Veit, vorhandene Rationalisierungspotenziale im Personaleinsatz für Verwaltungsstrafen auszuschöpfen.

Der RH empfahl allen überprüften BH, ein Rotationssystem bei der Zuweisung der Verfahren an die Sachbearbeiter vorzusehen, um eine interne Kontrolle und eine Qualitätskontrolle sicherzustellen.

7.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich lägen dem landesinternen Berechnungsmodell 1.330 (nach Abzug der Overheadleistungen) und nicht 1.680 Leistungsstunden zugrunde. Überdies habe der RH drei Mitarbeiter mit Behinderung mit einem Wert von 1,65 VBÄ berücksichtigt, obwohl diese im Dienstpostenplan mit nur 0,5 VBÄ angerechnet würden.*

Ein Rotationssystem an der BH Melk werde bereits insofern praktiziert, als eine jährliche quantitative Auswertung des Anfalls mit notwendigen Anpassungen in der Buchstabenzuteilung sowie Vertretungen im Krankheits- und Urlaubsfall erfolgten. Ein Vorteil des praktizierten Systems sei die bessere Kenntnis der von Verwaltungsstrafverfahren betroffenen Personen durch den Sachbearbeiter.

⁸ Die übrigen Verfahren waren nach Materiengesetzen zugeordnet.



(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg bestehe durch die Vertretung im Krankheits- oder Urlaubsfall und personelle Veränderungen bereits teilweise ein Rotationsprinzip. Zukünftig werde diese Empfehlung verstärkt umgesetzt.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde der Vorschlag, ein Rotationssystem vorzusehen, im Rahmen der nächsten Tagung der Strafreferenten Kärntens zur Diskussion gestellt.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass sich auch unter Ansatz von 1.330 Leistungsstunden ein Soll-Personalstand von 8,63 VBÄ und damit eine Überbesetzung ergibt. Einen Anteil an Overheadleistungen von 20 % bei allen operativ tätigen Mitarbeitern erachtete der RH jedoch als nicht gerechtfertigt. Zudem stammte das Berechnungsmodell aus 2001 und zu dieser Zeit war ein noch nicht annähernd so hoher Automatisierungsgrad bei den Erledigungen gegeben.

Der zu berücksichtigende Wert der Mitarbeiter mit Behinderung wurde in Abstimmung mit der BH Melk ermittelt. Der im Dienstpostenplan ausgewiesene Wert erlaubt hingegen keinen Rückschluss auf die tatsächliche Leistung der Mitarbeiter.

Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich weiters, dass die jährliche Verschiebung von Buchstabenbereichen zur gleichmäßigen Arbeitsverteilung zu keiner ausreichenden Rotation führt. Die Rotation dient einer effizienten internen Kontrolle und soll einer zu starken, die Objektivität allenfalls beeinträchtigenden Nahebeziehung vorbeugen.

Mitarbeitererledigungen im Verwaltungsstrafverfahren

- 8.1 Für die Ermittlung der durchschnittlichen Anzahl der Erledigungen pro vollbeschäftigtem Mitarbeiter erhob der RH die Anzahl jener erledigten Verwaltungsstrafverfahren, die manuell bearbeitet wurden. Die automatisch erledigten Anonymverfügungen blieben bei der Ermittlung der durchschnittlichen Mitarbeiterleistung in Melk (durchschnittlich rd. 36.600 in den Jahren 2008 bis 2010) und St. Johann (durchschnittlich 22.700 in den Jahren 2008 bis 2010) unberücksichtigt, weil diese Erledigungen zu keinem Arbeitsaufwand führten. Die hohe Zahl an automatisch verarbeiteten Anonymverfügungen an der BH Melk war darauf zurückzuführen, dass die BH Melk als einzige auch Radaranzeigen an ausländische Autofahrer automatisch erledigte (vgl. TZ 17). In St. Veit wurden alle Anonymverfügungen manuell bearbeitet. Die im Jahr 2010 zum Abbau der Rückstände im Exekutionsbereich zusätzlich eingesetzte Leiharbeitskraft im Ausmaß von 0,7 VBÄ wurde bei der Berechnung der Erledigungen je VBÄ einbezogen (vgl. TZ 20).

Tabelle 5:		Manuell erledigte Verwaltungsstrafverfahren		
		2008	2009	2010
		Anzahl		
Manuell erledigte Verwaltungsstrafverfahren	Melk	13.857	15.619	13.307
	St. Johann	36.019	49.382	39.466
	St. Veit¹	n.v.	24.983	23.956
davon manuelle Anonymverfügungen	Melk	5.794	5.622	3.343
	St. Johann	19.289	29.091	21.156
	St. Veit	n.v.	14.957	11.279
davon Strafverfügungen und -erkenntnisse	Melk	7.864	9.577	9.450
	St. Johann	15.975	19.581	17.559
	St. Veit	n.v.	9.529	10.828
davon Exekutionen	Melk	199	420	514
	St. Johann	755	710	751
	St. Veit	34	497	1.849
VBÄ für Verwaltungsstrafverfahren	Melk	10,15	9,90	9,46
	St. Johann	7,55	8,43	7,84
	St. Veit²	8,71	8,87	10,0
Manuelle Erledigungen pro VBÄ	Melk	1.365	1.578	1.407
	St. Johann	4.771	5.858	5.034
	St. Veit¹	n.v.	2.817	2.396

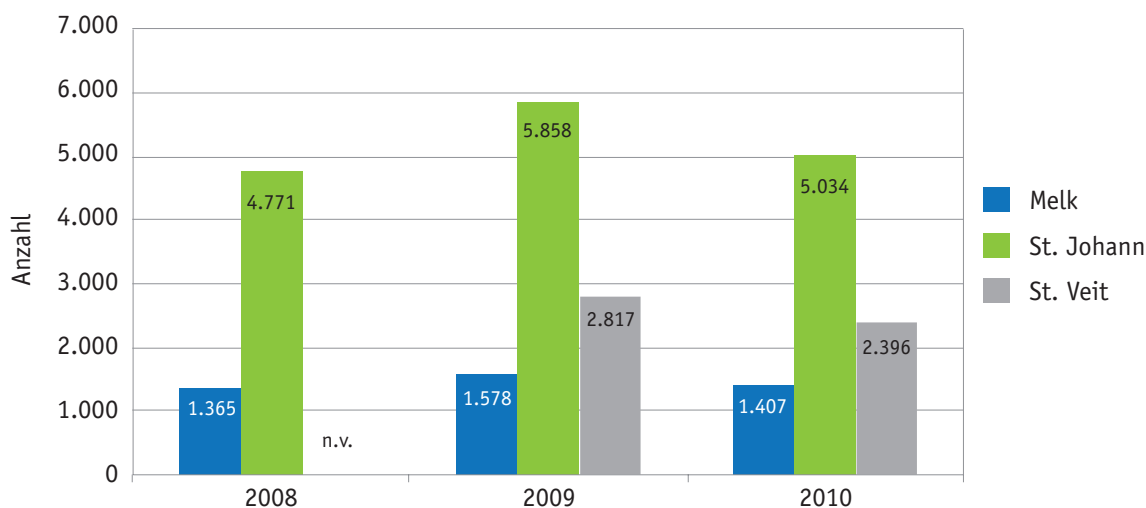
¹ Die Anzahl der erledigten Verwaltungsstrafverfahren (mit Ausnahme der Exekutionen) in der BH St. Veit für das Jahr 2008 war wegen der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbar.

² Das im Jahr 2010 eingesetzte Leihpersonal (Ausfertigung von Exekutionen) im Ausmaß von 0,7 VBÄ wurde bei dieser Berechnung einbezogen.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

Die nachfolgende Abbildung stellt die manuellen Erledigungen pro Mitarbeiter für den Betrachtungszeitraum gegenüber.

Abbildung 1: Manuell erledigte Verwaltungsstrafverfahren pro Mitarbeiter



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

8.2 Die manuellen Erledigungszahlen der Verwaltungsstrafverfahren pro vollbeschäftigtem Mitarbeiter wichen stark voneinander ab, die Bandbreite reichte von 1.365 (Melk 2008) bis 5.858 (St. Johann 2009). Der RH führte die hohe Erledigungszahl pro Mitarbeiter in der BH St. Johann auf Skaleneffekte⁹, aber auch auf die Effizienz durch eine bereits lange in Verwendung stehende Software zurück. In der BH Melk konnten hingegen wegen der kurzen Dauer des Vollbetriebs des neuen IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren (seit November 2010) noch nicht alle Effizienzsteigerungspotenziale voll ausgeschöpft werden. Der RH empfahl der BH Melk, den Personaleinsatz im Hinblick auf die Effizienzsteigerung durch das neue IT-Programm anzupassen. Den BH Melk und St. Veit empfahl er, die Ursachen für die geringeren Erledigungszahlen je Mitarbeiter im Zuge eines Benchlearning-Prozesses näher zu untersuchen und eine Steigerung der Erledigungszahlen im Verwaltungsstrafbereich anzustreben.

⁹ Skaleneffekte (auch als Größenvorteile bezeichnet) können eintreten, wenn die produzierte Menge/Leistungsmenge stärker steigt, als es der Erhöhung der eingebrachten Produktionsfaktoren entspricht. Dabei werden Fixkosten auf eine hohe Anzahl von Produkten/Leistungen verteilt, wodurch die Gesamtkosten je Stück insgesamt gesenkt werden können.

- 8.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei ein Leistungsvergleich auf Basis der Fallzahlen für manuell erledigte Verwaltungsstrafverfahren pro Mitarbeiter methodisch falsch und ermögliche keine ausgewogene Beurteilung der tatsächlichen Leistungsunterschiede der überprüften BH, weil Verfahrensarten, die sehr unterschiedliche Zeiterfordernisse aufwiesen, ungewichtet berücksichtigt worden seien.*

Auch hätten Verfahrenseinstellungen („Abbrechen von Erhebungen“ gemäß § 34 VStG) in die Anzahl der manuell erledigten Verfahren einbezogen werden müssen.

Die Einbeziehung der in der BH St. Johann erledigten Anonymverfügungen gegen deutsche Fahrzeughalter als manuelle Erledigungen führe nach Ansicht des Landes Niederösterreich zu einer Verzerrung der Ergebnisse, so dass die Vergleichsberechnung nicht aussagekräftig sei. Da es weder Zeitaufzeichnungen noch ein eigenes Fachgebiet für die Erledigung der Verwaltungsstrafverfahren an der BH St. Johann gäbe, erscheine die dargelegte Anzahl der befassten Mitarbeiter ebenso wie die Anzahl der erledigten Straferkenntnisse nicht plausibel.

Weiters teilte das Land Niederösterreich mit, dass bei der BH Melk im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr die Anzeigen um rd. 47 % und ebenso die Erledigungszahlen (z.B. Strafverfügungen um rd. 22 %, Straferkenntnisse um 26 %) sowie die Strafeinnahmen (um 24 %) deutlich gestiegen wären. Um Fertigung und Unterzeichner auf der Anonymverfügung ersichtlich zu machen, müssten diese nunmehr programmtechnisch vom jeweiligen Sachbearbeiter freigegeben werden, wodurch die Anzahl der manuellen Erledigungen steige. Die zusätzlichen Aufgaben würden ohne zusätzliche Mitarbeiter bewältigt. Mit dem neuen IT-Programm für Strafverfahren sei die Effizienz der Erledigungen im Verwaltungsstrafbereich bereits wesentlich gesteigert und somit der Anregung des RH Rechnung getragen worden. Ab 2012 würden sich in Niederösterreich die Abläufe in den Strafabteilungen z.B. durch die Einführung des Aktenverwaltungsprogramms LAKIS und der Amtssignatur mit Auswirkungen auf die erforderliche Arbeitszeit verändern.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wären höhere Erledigungszahlen nur durch eine verbesserte Funktionalität des in Verwendung stehenden IT-Programms sowie durch vermehrte Kontrolltätigkeiten und Anzeigenlegungen durch die Exekutive zu erzielen.

- 8.4 (1) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass er die Zusammensetzung der berücksichtigten manuellen Erledigungen darstellt und jeweils die drei gleichen Verfahrensarten einbezogen hat. Diese waren gemäß VStG abzuwickeln, die vollzogenen Materienge-

setze betrafen überwiegend einheitliches Bundesrecht (z.B. StVO). Eine Gewichtung der Verfahrensarten hätte das Verhältnis der Erledigungszahlen der drei BH zueinander nur unwesentlich verändert. Die BH Melk wies im Vergleich auch erheblich weniger erledigte Strafverfügungen und –erkenntnisse im Verhältnis zum eingesetzten Personal aus. Die Darstellung ist daher nachvollziehbar und aussagekräftig.

Die Einbeziehung der abgebrochenen Verfahren unterblieb bei allen drei BH, weil es bei diesen Sachverhalten zu keiner Verfahrenseinleitung kam.

An den auf Plausibilität überprüften Zahlen zur Anzahl der befassten Mitarbeiter sowie zur Anzahl der erledigten Straferkenntnisse bestanden bei keiner der überprüften BH Zweifel. Die bei der BH St. Johann als manuelle Erledigungen berücksichtigten Anonymverfügungen waren durch einen Mitarbeiter zu überprüfen und manuell freizugeben, die vollautomatische Erledigung von Anonymverfügungen an der BH Melk erforderte hingegen keinerlei Befassung des zuständigen Sachbearbeiters.

Den hohen Anteil an automatisch erledigten Verfahren an der BH Melk hob der RH positiv hervor (siehe TZ 13).

Der RH sah durch die vom Land Niederösterreich angeführte Effizienzsteigerung das Vorhandensein von Rationalisierungspotenzialen bestätigt.

(2) Dem Land Kärnten entgegnete der RH, dass eine Erhöhung der Erledigungszahlen auch durch einen reduzierten Mitarbeiterinsatz erreichbar ist.

Rechtsmittel in
Verwaltungsstraf-
verfahren

9.1 (1) Das VStG sieht gegen Strafverfügungen das Rechtsmittel des Einspruchs an die Verwaltungsstrafbehörde erster Instanz vor, die dann das ordentliche Verfahren einzuleiten hat. Gegen ein Straferkenntnis ist das Rechtsmittel der Berufung möglich, welches entweder durch die Behörde selbst (Berufungsvorentscheidung) oder durch den Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) erledigt wird.

(2) Die Bearbeitung der erhobenen Rechtsmittel erfolgte in den drei überprüften BH durch den jeweiligen Sachbearbeiter, der die Erstentscheidung getroffen hatte. Kontrollen der erstinstanzlichen Rechtsmittelentscheidungen über die Höhe der Strafverfügungen im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips waren nicht vorgesehen.

Leistungsbereich
Verwaltungsstrafverfahren

(3) Die drei überprüften BH führten keine gesonderten Aufzeichnungen über die eingebrachten Einsprüche gegen Strafverfügungen bzw. die Art, wie diese erledigt wurden. Die Zahl der Vorlagen von Berufungen gegen Straferkenntnisse an den UVS erfassten alle drei BH, nicht jedoch die Anzahl der Berufungsvorentscheidungen.

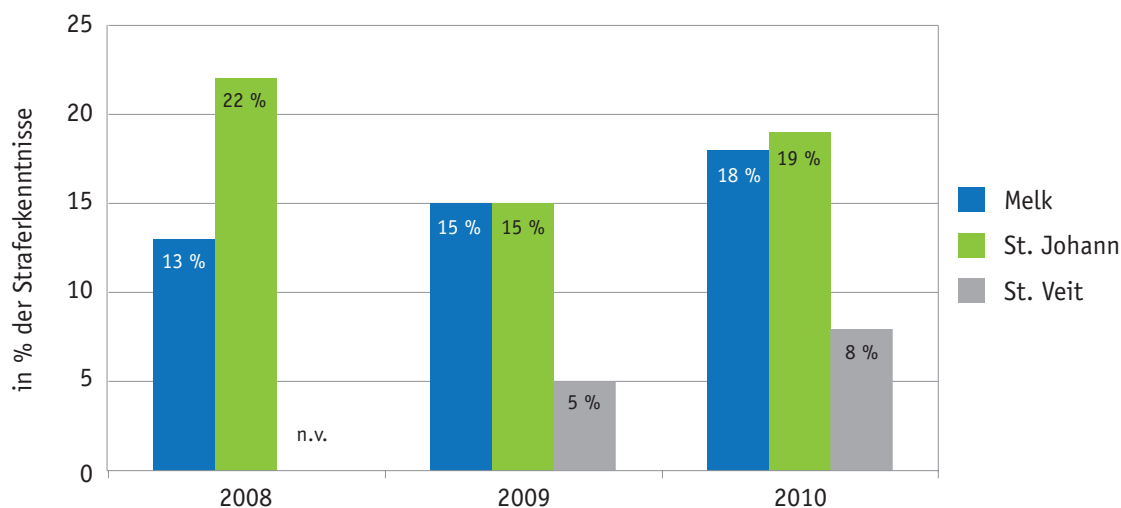
Tabelle 6:		Straferkenntnisse und Berufungsquote		
		2008	2009	2010
		Anzahl		
ausgestellte Straferkenntnisse	Melk	1.017	1.105	910
	St. Johann	2.376	2.305	2.334
	St. Veit	n.v.	597	916
Berufungen an den UVS	Melk	131	166	164
	St. Johann	524	341	448
	St. Veit¹	n.v.	31	70
		in %		
Berufungsquote	Melk	13	15	18
	St. Johann	22	15	19
	St. Veit	n.v.	5	8

¹ Die Anzahl der Straferkenntnisse und der Berufungen in der BH St. Veit für das Jahr 2008 war wegen der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbar.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

(4) Nur die BH St. Johann vermerkte in der Statistik über die Berufungen gegen Straferkenntnisse auch die Entscheidungsart des UVS (z.B. Stattgebung, Herabsetzung der Strafe) und ermittelte neben der Berufungs- auch eine Stattgabequote, letztere betrug 2010 rd. 20 %.

Abbildung 2: Berufungsquote



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

9.2 Die Stattgabequote stellt einen wichtigen Indikator für die Qualität der Erledigungen dar. Der RH empfahl den BH Melk und St. Veit, eine Berufungsstatistik mit der Art der Entscheidung zu führen, um daraus allfällige Qualitätsmängel in den Entscheidungen abzuleiten. Allen drei überprüften Ländern empfahl der RH die standardisierte Auswertung aller eingebrachten Rechtsmittel, also auch der Einsprüche gegen Strafverfügungen, bzw. der Daten über Berufungsvorentscheidungen.

Der RH kritisierte in den überprüften BH die fehlende Kontrolle der Erledigung von Rechtsmitteln durch die mit der Entscheidung befassten Sachbearbeiter. Er empfahl die Einführung einer Genehmigung von erstinstanzlichen Rechtsmittelerledigungen durch den Vorgesetzten.

9.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich lägen Daten über die Anzahl der eingelangten Berufungen und der getroffenen Berufungsvorentscheidungen vor. Die Schaffung einer standardisierten Auswertungsmöglichkeit im Rahmen des neuen IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren werde überlegt. Ein standardisierter Übergang der Rechtsmittelerledigung auf den Vorgesetzten brächte keine Qualitätssteigerung.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg wäre die mögliche Vermeidung von Qualitätsmängeln durch standardisierte Auswertungen aller Rechtsmittel jedenfalls mit zusätzlichen Ressourcen ohne bestimm- baren Mehrwert verbunden. Ein standardisierter Übergang der Rechts- mittelerledigung auf den Vorgesetzten erfordere zusätzliche Personal- ressourcen für Kontrollzwecke.

(3) Laut Stellungnahmen der Länder Niederösterreich und Salzburg bedürften Berufungsvorentscheidungen bereits jetzt der Genehmigung durch Vorgesetzte.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten gäbe es in der BH St. Veit seit Jahren eine lückenlose Sammlung aller UVS-Entscheidungen. Im Hinblick auf die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz werde eine Prüfung weiterer Auswertungsmöglichkeiten vor- behalten. Bei Bedarf könnte das Land den BH im Hinblick auf die Anregung des RH quartalsweise weitere Kennzahlen aus dem IT- Programm für Verwaltungsstrafverfahren zur Verfügung stellen. Die Rechtsmittelerledigungen nach Abschluss eines ordentlichen Verfah- rens unterlägen dem Vier-Augen-Prinzip und würden ausschließlich durch einen Vorgesetzten genehmigt.

9.4 (1) Der RH entgegnete den Ländern Niederösterreich und Kärnten, dass seine Empfehlung nicht nur die quantitative Erfassung von Berufungen umfasste, sondern die Führung einer vollständigen Berufungsstatistik, aus der auch die Art der Entscheidung ersichtlich ist.

(2) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass zusätzliche Auswertungs- möglichkeiten nicht mehr Personal erfordern und Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung jedenfalls einen Mehrwert darstellen.

(3) Der RH entgegnete den Ländern Niederösterreich, Salzburg und Kärnten, dass ein wirksames Internes Kontrollsystem jedenfalls alle Rechtsmittelerledigungen umfassen muss. Eine Genehmigung durch den Vorgesetzten würde dies sicherstellen.



Strafhöhen und Ermessensspielräume

- 10.1** (1) Die in den Verwaltungsstrafverfahren vollzogenen Materiengesetze enthalten in der Regel einen Strafraum, der die Grundlage für die Strafbemessung darstellt.

Für Delikte, welche durch eine Anonymverfügung (§ 49a VStG) geahndet werden können, müssen die konkreten Übertretungen und die dafür zu verhängenden Strafhöhen (maximal 220 EUR) im Verordnungsweg durch die BH festgelegt werden. Bei der Verhängung einer Anonymverfügung unterbleibt die Ausforschung des Täters (wenn dieser unbekannt ist). Die Anonymverfügung wird an die Person zugestellt, von der die Behörde mit Grund annehmen kann, dass sie der Täter ist, sie den Täter kennt oder diesen leicht feststellen kann. Das Verfahren ist durch rechtzeitige Einzahlung des Strafbetrags erledigt. Ein Rechtsmittel gegen die Anonymverfügung ist nicht vorgesehen.

In allen drei überprüften Ländern waren der Umfang des Anonymverfügungskatalogs und die Höhe der Geldstrafen jeweils landesweit einheitlich, zwischen den Ländern bestanden jedoch Unterschiede in den vorgesehenen Strafhöhen.

(2) Mittels Strafverfügung (§§ 47 ff. VStG) können Übertretungen geahndet werden, wenn deren Begehung durch eigene dienstliche Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Organe oder durch automatisierte Überwachung festgestellt wurde. Die Höhe der Strafe ist mit 365 EUR begrenzt, ein weiteres Ermittlungsverfahren ist nicht zwingend vorgesehen.

Im Bereich der Strafverfügungen kamen an allen überprüften BH Strafkataloge zur Anwendung, welche die bei erstmaliger Tatbegehung zu verhängenden Geldstrafen für häufige Delikte vorsahen. Die verwendeten Kataloge waren jeweils landesweit gültig. Auch in den Strafkatalogen zeigten sich im Ländervergleich Unterschiede in den vorgesehenen Strafhöhen. Die Sachbearbeiter wurden durch die Strafkataloge aber nicht in der freien Ermessensausübung beschränkt. Wenn dem VStG entsprechende Gründe vorlagen, konnte auch ein abweichendes Strafmaß verhängt werden.

(3) Die nachfolgende Tabelle stellt die Anonymverfügungsverordnungen und Strafkataloge der drei überprüften BH für Geschwindigkeitsüberschreitungen bis 20 km/h gegenüber:

Tabelle 7: Ausgewählter Vergleich von Strafhöhen						
	Vorgesehene Strafe bei Anonymverfügung			Vorgesehene Strafe bei Strafverfügung		
	Melk	St. Johann	St. Veit ¹	Melk	St. Johann	St. Veit ¹
	in EUR					
§ 20 Abs. 2 StVO: Überschreiten der Fahrgeschwindigkeit von 50 km/h im Ortsgebiet zwischen 16 und 20 km/h	60	55	35	65–70	75	45
§ 20 Abs. 2 StVO: Überschreiten der Fahrgeschwindigkeit von 100 km/h auf Freilandstraßen zwischen 16 und 20 km/h	45	50	35	55–65	70	45
§ 20 Abs. 2 StVO: Überschreiten der Fahrgeschwindigkeit von 130 km/h auf Autobahnen zwischen 11 und 20 km/h	45	45	45	50–65	–	60

¹ In St. Veit gelten die angeführten Strafbeträge bei Überschreitungen der Fahrgeschwindigkeit im Ortsgebiet und auf Freilandstraßen um bis zu 20 km/h.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

10.2 Die vom RH festgestellten Unterschiede bei den vorgesehenen Strafhöhen waren teilweise beträchtlich und sachlich kaum begründbar. So war die Strafe für eine Überschreitung der Geschwindigkeit von 50 km/h im Ortsgebiet um 20 km/h in Melk um 25 EUR oder rd. 71 % (als Anonymverfügung) bzw. rd. 56 % (als Strafverfügung) höher als in St. Veit. Der RH empfahl daher den Ländern, die Anonymverfügungsverordnungen und die Strafkataloge abzustimmen, um Verwaltungsübertretungen im gesamten Bundesgebiet möglichst einheitlich zu bestrafen. Dies entspricht auch dem VStG, das als Grundlage für die Strafbemessung die mit der Tat verbundene Schädigung und Gefährdung und den Eintritt sonst nachteiliger Folgen der Tat vorsieht.

Einnahmen aus
Verwaltungsstraf-
verfahren

11.1 Für die Einnahmen aus Verwaltungsstrafen waren in den vollzogenen Materiengesetzen entsprechende Widmungen vorgesehen. Das VStG normierte für alle Fälle, in denen es keine gesonderte Widmung gab, eine subsidiäre Widmung der Strafgeelder für Zwecke der Sozialhilfe im jeweiligen Land. In der Straßenverkehrsordnung (dem am häufigsten vollzogenen Materiengesetz) war eine Widmung der Strafgeelder für den Straßenerhalter vorgesehen.

Die Einnahmen der einzelnen BH aus Verwaltungsstrafen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Einnahmen aus Verwaltungsstrafen				
		2008	2009	2010
Einnahmen aus Anonymverfügungen (EUR)	Melk¹	1.054.685	1.496.200	1.700.395
	St. Johann	1.353.500	1.884.370	1.877.025
	St. Veit²	n.v.	367.926	361.584
Anzahl bezahlter Anonymverfügungen	Melk¹	27.756	40.002	38.214
	St. Johann	33.117	44.173	36.498
	St. Veit³	n.v.	9.073	9.246
Durchschnittliche Strafhöhe Anonymverfügung (EUR)	Melk¹	37,99	37,40	44,50
	St. Johann	40,87	42,66	51,43
	St. Veit	n.v.	40,55	39,11
Einnahmen aus Strafverfügungen bzw. Straferkenntnissen (EUR)	Melk	1.309.144	1.350.556	1.388.110
	St. Johann	2.471.956	2.505.770	2.568.527
	St. Veit²	n.v.	910.215	1.784.896
Anzahl Strafverfügungen bzw. Straferkenntnisse	Melk	7.864	9.577	9.450
	St. Johann	15.975	19.581	17.559
	St. Veit²	n.v.	5.110	10.828
Durchschnittliche Strafhöhe Strafverfügung bzw. Straferkenntnis (EUR)	Melk	166,47	141,02	146,89
	St. Johann	154,74	127,97	146,28
	St. Veit	n.v.	178,12	164,84

¹ Die Daten der BH Melk basieren auf den Auswertungen des neuen IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren (vgl. TZ 13), so dass die Einnahmen für 1.728 Anonymverfügungen, die im Jahr 2008 im alten System abgewickelt wurden, nicht enthalten sind.

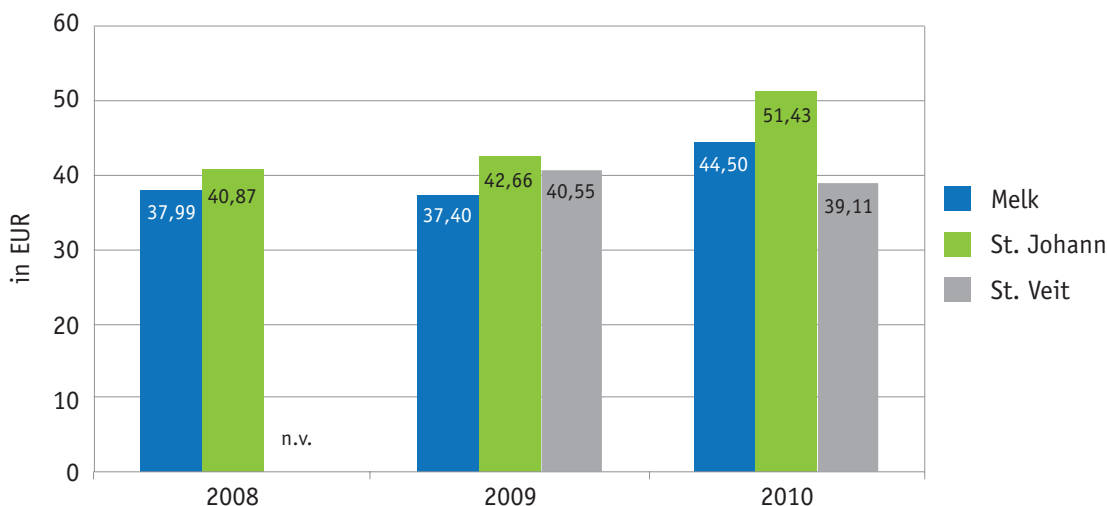
² Aufgrund der Umstellung des Buchhaltungsprogramms im April 2009 war die Aufgliederung der Strafeinnahmen in der BH St. Veit für 2008 und für Jänner bis April 2009 mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbbar. Die dargestellten Werte für 2009 umfassen daher den Zeitraum Mai bis Dezember 2009.

³ Die Anzahl der bezahlten Anonymverfügungen in der BH St. Veit für das Jahr 2008 war wegen der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbbar.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

Die durchschnittliche Strafhöhe von Anonymverfügungen ist der folgenden grafischen Darstellung zu entnehmen:

Abbildung 3: Durchschnittliche Strafhöhe von Anonymverfügungen

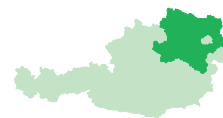


Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

11.2 Durch die Unterschiede in den Anonymverfügungsverordnungen ergaben sich auch unterschiedlich hohe durchschnittliche Einnahmen aus Anonymverfügungen. Die durchschnittlichen Strafhöhen waren 2010 in der BH St. Johann mit rd. 51 EUR für Anonymverfügungen und in der BH St. Veit mit rd. 165 EUR für Strafverfügungen bzw. -erkenntnisse am höchsten. Die BH Melk und St. Veit hoben 2010 mit rd. 45 EUR bzw. 39 EUR durchschnittlich weniger pro Anonymverfügung ein. Im Sinne einer Gleichbehandlung wären möglichst einheitliche Strafhöhen vorzusehen und die Anonymverfügungsverordnungen und die Strafkataloge abzustimmen.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es im Zuge des Vorbereitungsgremiums „Effiziente Verwaltung und Aufgabenkritik“ zur Arbeitsgruppe Verwaltungsreform die Einrichtung einer bundesweiten „Straftatbestandsdatenbank“ (Straftatbestände aus allen Materien-gesetzen des Bundes und der Länder einschließlich einheitlicher Strafsätze) massiv unterstützt und erwarte sich auch Unterstützung durch den RH.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg erfordere eine verbindliche Harmonisierung der Strafkataloge bundesgesetzliche Änderungen.*



(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde aufgrund des länderübergreifenden Charakters der Empfehlung eine gesonderte Prüfung des Vorschlags in Aussicht genommen.

11.4 (1) Der RH bekräftigte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass er ein entsprechendes Verwaltungsreformprojekt zur Errichtung eines Verwaltungsstrafregisters für zweckmäßig erachtete, weil die dadurch angestrebte Harmonisierung des Vollzugs wesentlich zur Umsetzung seiner Empfehlung beitragen kann.

(2) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass eine Gesetzesänderung nur bei einer verbindlichen Festlegung von Strafhöhen in Strafkatalogen erforderlich ist. Die Abstimmung der vorgesehenen Strafhöhen könnte jedoch grundsätzlich auch auf freiwilliger Basis erfolgen.

Ablauforganisation

IT-Programme für Verwaltungsstrafverfahren

12.1 Nachdem es sich vor allem bei den verkürzten Verwaltungsstrafverfahren um Massenverfahren handelt, erfolgt die Erledigung mittels automatisierter Datenverarbeitungssysteme. Die drei von der Prüfung betroffenen Länder hatten jeweils eigens entwickelte Softwareprodukte in Verwendung. An den drei überprüften BH waren alle Verfahrensarten vollständig in der IT-Applikation abgebildet. Die IT-Lösungen der jeweiligen Landesregierung kamen allerdings teilweise nicht in den Städten mit eigenem Statut zur Anwendung, dies erforderte weitere Schnittstellen innerhalb der Länder.

12.2 Der RH sah es als wenig effizient an, dass jedes Land eine eigene IT-Applikation für die Abwicklung der Verwaltungsstrafverfahren entwickelte, zumal diese Verfahren österreichweit nach demselben Verfahrensrecht abzuwickeln sind. Die Möglichkeiten einer länderübergreifenden Kooperation wären zu prüfen und zu nutzen. Auf eine Verwendung des jeweiligen IT-Programms im gesamten Bundesland wäre hinzuwirken.

12.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich gäbe es eine enge Kooperation zwischen dem BMI und den Ländern beim BMI-Projekt „VStV Neu“, bei dem das Land versuchen werde, auf Basis des existierenden niederösterreichischen Programms eine einheitliche Lösung zu erreichen.*

In den überwiegenden Fällen werde die Strafenapplikation des Landes auch von den Magistraten angewendet. An der Optimierung der Kooperation mit den Polizeidienststellen bei Organmandaten werde gearbeitet.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würde ein Austausch der aktuellen IT-Lösung erhebliche zusätzliche Kosten nach sich ziehen, zumal die in Salzburg eingesetzte IT-Lösung eine hohe Nutzungseffizienz aufweise.

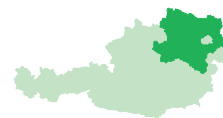
(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde aufgrund des länderübergreifenden Charakters der Empfehlung eine gesonderte Prüfung des Vorschlags in Aussicht genommen.

12.4 (1) Der RH begrüßte gegenüber dem Land Niederösterreich die Bestrebungen zur Vereinheitlichung bzw. zum flächendeckenden Einsatz einer IT-Lösung.

(2) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass den einmaligen Umstellungskosten für die Vereinheitlichung der IT-Programme Einsparungen durch den Entfall der (Weiter)Entwicklung länderweise unterschiedlicher IT-Lösungen gegenüber stehen. Ferner würde so ein problemloser Datenaustausch zwischen allen Verwaltungsstrafbehörden ermöglicht.

13.1 (1) Das IT-Programm in Niederösterreich wurde etappenweise in Betrieb genommen und war ab November 2010 im Volleinsatz. Es sah eine vollautomatische Erledigungsroutine für Radar-Anonymverfügungen sowie in hohem Grad automatisierte Erledigungsmöglichkeiten für sonstige Anonymverfügungen und Strafverfügungen vor. Ferner stellte das Programm eine gut strukturierte Übersichtsmaske zur Verfügung, auf der alle wesentlichen Daten zum Verfahren ersichtlich und die für die Bearbeitung notwendigen Links (wie z.B. Verwaltungsvorstrafen, Geo-Daten zum Ort der Tatbegehung im Straßenverkehrsbereich) zugänglich waren. Die Verfahren wurden im Bereich der Massenerledigung unter Verzicht auf einen Papierakt vollständig und ausschließlich im Programm abgebildet. Einzig bei umfangreichen ordentlichen Verfahren wurde zusätzlich ein Papierakt geführt.

(2) Das IT-Programm in Salzburg war bereits seit 2001 im Betrieb und wurde seither stetig angepasst und verbessert. Auch hier war eine Routine zur vollautomatischen Erstellung von Radar-Anonymverfügungen implementiert. Die Erstellung der übrigen Erledigungen war in verschiedenen Menüs gut strukturiert möglich. Die Verfahrensübersicht war nicht so umfassend wie jene des niederösterreichischen



Programms, beinhaltete aber die notwendigen Eckdaten des Verfahrens. Die Massenverfahren waren auch in Salzburg vollständig im IT-System abgebildet und ermöglichten so bei Anonymverfügungen den Verzicht auf Papierakte.

(3) In Kärnten war das eingesetzte IT-Programm eine Applikation zum elektronischen Aktenverwaltungsprogramm des Landes Kärnten. Das 2008 eingeführte Kärntner Programm erwies sich in der Handhabung als wenig praktikabel und es gab nur wenige automatisierte Verfahrensabläufe. So war es in Kärnten nicht möglich, Anonymverfügungen vollautomatisch zu erstellen. Auch mussten die BH die automatisierten Workflows im Hintergrund teilweise selbst erstellen (und konnten diese auch ändern). Darüber hinaus war das Programm ungeeignet, den Papierakt für die Massenverfahren abzulösen, weil die Erledigungen nur teilweise elektronisch signiert bzw. unveränderbar gesichert werden konnten. Eine automatisierte Erstellung von Schriftstücken unter Heranziehung vorhandener Datensätze war nur ansatzweise möglich und durch schlecht gestaltete Vorlagen oft nicht effizient. Darüber hinaus behinderten noch zahlreiche Softwarefehler den reibungslosen Einsatz.

13.2 (1) Der RH erachtete die benutzerorientierte Gestaltung des niederösterreichischen IT-Programms als besonders zweckmäßig. Durch diese IT-Lösung wurde eine höchstmögliche Automatisierung der Erledigungen und eine optimale Unterstützung der Mitarbeiter bei der Bearbeitung der Akten gewährleistet.

(2) Der RH anerkannte den hohen Effizienzgrad beim Einsatz des Programms in Salzburg. Jedoch war in einzelnen Bereichen die technische Umsetzung aufgrund des Alters der Software nicht mehr am neuesten Stand.

(3) Der RH stellte fest, dass das IT-Programm in Kärnten eine nur eingeschränkte Funktionalität bot. Der Mangel an automatisierten oder automatisierbaren Arbeitsabläufen führte zu teilweise ineffizienten und unnötig aufwendigen Verarbeitungsschritten. Der RH empfahl daher dem Land Kärnten, das Grundkonzept der IT-Lösung im Bereich der Strafverfahren zu überarbeiten. Die Übernahme einer bereits in Betrieb befindlichen IT-Lösung eines anderen Landes wäre empfehlenswert.

13.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten stehe es einer Ablöse der bestehenden IT-Lösung im Bereich der Verwaltungsstrafverfahren durch eine bundesweit einheitliche Anwendung offen gegenüber, wenn damit auch eine Vereinheitlichung der Geschäftsprozesse innerhalb aller BH verbunden sei.*

Einleitung der Strafverfahren – Anzeigen

14.1 (1) Die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens erfolgt aufgrund einer Anzeige. Für die Anzeigen durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sowie durch andere Organe der öffentlichen Verwaltung wurde österreichweit eine einheitliche Schnittstelle zum Datenaustausch (VStV-Schnittstelle) vereinbart. Daneben gab es eine eigene Datenaufbereitungsschnittstelle für Radaranzeigen. Die Verteilung der Daten an die örtlich zuständigen Bundesländer erfolgte durch die Bundesanstalt Statistik Österreich an die jeweiligen Landesrechenzentren.

(2) In Niederösterreich und Salzburg erfolgten der Import der VStV-Datensätze sowie anschließend deren Verteilung an die zuständigen BH zentral durch die Landes-EDV. Die Radardatensätze wurden, sofern möglich, automatisiert zu Anonymverfügungen verarbeitet und die verbleibenden Anzeigen in derselben Weise weitergeleitet.

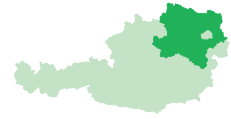
(3) In Kärnten wurden alle Datensätze durch das Land nach BH aufgeteilt und anschließend zum lokalen Datenimport in das IT-Programm durch die jeweilige BH bereitgestellt.

14.2 Der RH empfahl, im Zuge der Neugestaltung der IT-Lösung in Kärnten den zentralen Datenimport der Anzeigen in das IT-Programm für Verwaltungsstrafverfahren vorzusehen.

14.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei eine Umstellung des Systems auf ein zentrales Einlesen der Anzeigendaten Ende März 2012 durchgeführt worden. Damit sei es auch möglich, die Anonymverfügungen weitestgehend vollautomatisch abzuarbeiten.*

Verfahrenseinstellungen

15.1 (1) Die Behörde kann nach § 21 Abs. 1 VStG ohne weiteres Verfahren von der Verhängung einer Strafe absehen, wenn nur ein geringfügiges Verschulden vorliegt und die Folgen der Übertretung unbedeutend sind. Weiters kann von der Einleitung und Durchführung eines Strafverfahrens abgesehen werden, wenn die Verfolgung aussichtslos erscheint bzw. der damit verbundene Aufwand im Missverhältnis zur Verwaltungsübertretung steht.



(2) Dementsprechend sahen die IT-Programme für Verwaltungsstrafverfahren in Niederösterreich und Salzburg Parameter (z.B. ausländische Kraftfahrzeuge (mit Ausnahme von Deutschland und Schweiz), Geschwindigkeitsüberschreitungen bis 9 bzw. 10 km/h) vor, nach denen Verfahrenseinstellungen durchgeführt wurden. In Niederösterreich erstellte das Programm beim Anzeigenimport eine Vorschlagsliste an einzustellenden Verfahren, welche dann durch den Sachbearbeiter zu kontrollieren und freizugeben war. In Salzburg erfolgte die Verfahrenseinstellung bei Erfüllung dieser Kriterien vollautomatisch.

(3) In Kärnten wurden nicht weiter zu verfolgende Übertretungen bei der Kontrolle der Anzeigen händisch von der Verarbeitung ausgenommen.

(4) In den Fällen, in denen die Einstellung nach Ermessen des Sachbearbeiters erfolgte, waren in den überprüften BH Kontrollschritte vorgesehen.

(5) Eine manuelle Einstellung von Verfahren erfolgte an allen BH im Falle der Verjährung. Eine nähere Auswertung, aus welchen Gründen die Einstellung (z.B. wegen Verjährung) erfolgte, war standardisiert an keiner der überprüften BH möglich.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Zahl der Anzeigen sowie der automatisch und manuell eingestellten Verfahren dar:

Tabelle 9:		Verfahrenseinstellungen ¹					
		2008		2009		2010	
		Anzahl					
Anzeigen ²	Melk	47.126		58.340		58.772	
	St. Johann	67.715		84.601		70.234	
	St. Veit	n.v.		27.414		22.622	
		Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Verfahrenseinstellungen automatisch	Melk	4.283	9	6.287	11	7.387	13
	St. Johann	13.138	19	16.536	20	11.816	17
	St. Veit	–	–	–	–	–	–
Verfahrenseinstellungen manuell	Melk	1.743	4	2.210	4	1.467	2
	St. Johann	6.999	10	7.695	9	7.386	11
	St. Veit	n.v.	n.v.	779	3	808	4
Verfahrenseinstellungen insgesamt	Melk	6.026	13	8.497	15	8.854	15
	St. Johann	20.137	30	24.231	29	19.202	27
	St. Veit	n.v.	n.v.	779	3	808	4

¹ Tabelle enthält Rundungsdifferenzen

² Die Anzahl der Anzeigen in der BH St. Veit für das Jahr 2008 war wegen der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbar.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

15.2 In den drei überprüften BH wurden zwischen rd. 3 % (St. Veit 2009) und rd. 30 % (St. Johann 2008) der eingelangten Anzeigen eingestellt; in Melk betrug die Einstellungsquote in den Jahren 2009 und 2010 15 %. Die hohe Zahl der Verfahrenseinstellungen in St. Johann und Melk war durch die Lage und Struktur der Bezirke begründet (z.B. größere Dichte an hochrangigen Straßen, Transitrouten und Fremdenverkehrsgebieten). Dadurch kam es vermehrt zu Verfahrenseinstellungen bei Anzeigen gegen ausländische Autolenker.

Der RH kritisierte, dass in Salzburg Verfahrenseinstellungen vollautomatisch abliefen. Er empfahl dem Land Salzburg, ähnlich wie in Melk, zumindest eine einem Sachbearbeiter zurechenbare Freigabe der Einstellungen vorzusehen.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, einen standardisierten Einstellungsvorschlag in das Verfahren zu implementieren. Die diesbezüglichen Kriterien sollten jenen der übrigen Länder angeglichen werden.



Der RH empfahl allen drei überprüften Ländern, standardisierte und damit auswertbare Einstellungsbegründungen vorzusehen. Die Erfassung von verjährten Verfahren wäre ein wichtiger Parameter für die Effizienz der Aufgabenerledigung an den BH.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich stehe es der Empfehlung des RH grundsätzlich positiv gegenüber. Eine Umsetzungsmöglichkeit in der IT-Applikation werde geprüft.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei eine zusätzliche Auswertung der Einstellungsgründe technisch möglich, jedoch könne in der Überprüfung der Verfahrenseinstellungen kein dem Mehraufwand gegenüberstehender Mehrwert erkannt werden. Die Umsetzung der Empfehlung, eine zurechenbare Freigabe vorzusehen, würde einen zusätzlichen Personalbedarf erfordern und brächte keinen Vorteil.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde eine gesonderte Prüfung des Vorschlags in Aussicht genommen.*

15.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass Auswertungen zum „Einstellungsgrund Verjährung“ einen wichtigen Indikator für notwendige Verbesserungen im Verfahrensablauf darstellen. Weiters wies der RH darauf hin, dass die Verfahrenseinstellung eine Ermessensentscheidung ist, die gemäß den gesetzlichen Anforderungen des VStG eine Zurechenbarkeit zu einem Sachbearbeiter – z.B. durch eine manuelle Freigabe – aufweisen muss.

Verfahrensabtretungen

16.1 (1) Die örtliche Zuständigkeit eines Verwaltungsstrafverfahrens liegt in der Regel am Ort der Tatbegehung. Das Strafverfahren kann auch an die zuständige Behörde am Ort des Hauptwohnsitzes des Beschuldigten abgetreten werden, wenn dies der Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens dient. Die Abtretung von Verwaltungsstrafverfahren innerhalb des Landes wurde in den drei überprüften BH unterschiedlich gehandhabt.

(2) In Niederösterreich kamen die BH des Landes überein, dass eine Verfahrensabtretung nur aus wichtigem Grund (Beschleunigung oder Vereinfachung des Verfahrens) vorgenommen werden durfte. Verfahrensabtretungen waren im IT-Programm für Verwaltungsstrafverfahren auf elektronischem Wege möglich.

(3) An der BH St. Johann gab es keine über die gesetzlichen Bestimmungen hinausreichenden Vorgaben bezüglich der Abtretung von Verfahren. Eine Verfahrensabtretung innerhalb des IT-Programms war auf elektronischem Wege nicht möglich.

(4) In Kärnten war bis April 2011 aufgrund eines Erlasses der Kärntner Landesregierung die Abtretung eines Verwaltungsstrafverfahrens an die Behörde des Hauptwohnsitzes des Beschuldigten bei Verstößen im Straßenverkehr untersagt. Die seit Mai 2011 mögliche Abtretung war jedoch nicht auf elektronischem Wege über das eingesetzte IT-Programm durchführbar.

16.2 Die fehlende Möglichkeit der elektronischen Verfahrensabtretung innerhalb des Landes führte in Salzburg und Kärnten dazu, dass die (i.d.R. elektronisch eingelangten) Anzeigen ausgedruckt und physisch an die neu zuständige Bezirksverwaltungsbehörde weitergeleitet werden mussten. Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Salzburg, die IT-Lösung dahingehend zu erweitern, dass eine Abtretung auf elektronischem Wege ermöglicht wird.

16.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei eine elektronische Abtretung von Verwaltungsstrafen aus technischer Sicht realisierbar. Da bereits ein Großteil der Einsprüche in elektronischer Form (per E-Mail) einlange, sollten diese Einsprüche jedoch auch von der Tatortbehörde abgearbeitet werden, eine Abtretung bringe keinen Zusatznutzen.*

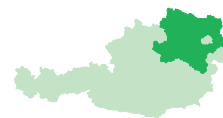
(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten könne eine technische Lösung aus Ressourcengründen frühestens 2013 implementiert werden.*

16.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Salzburg klar, dass die Empfehlung lediglich auf eine vereinfachte technische Möglichkeit der Verfahrensabtretung im gesetzlich vorgesehenen Bedarfsfall abzielt.

Ablauf Anonymverfügungen

17.1 (1) Bei Einlangen der Anzeigen über die VStV- bzw. Radar-Schnittstelle nahmen alle drei Länder durch das IT-Programm eine Sortierung jener Anzeigen vor, welche durch Anonymverfügungen erledigt werden konnten.

(2) An den BH Melk und St. Johann war durch das IT-Programm für Verwaltungsstrafverfahren eine Routine zur vollautomatischen Verarbeitung von Anonymverfügungen vorgesehen. Die anonymverfügungsfähigen Anzeigen, bei denen Kontroll- bzw. Verarbeitungs-



schritte durch einen Mitarbeiter zu setzen waren, wurden in Melk und St. Johann zur Erledigung als manuelle Anonymverfügung vorgeschlagen, wobei der Sachbearbeiter diese Anzeigen einer anderen Verarbeitung (Strafverfügung, ordentliches Verfahren) zuführen konnte.

In Niederösterreich wurden alle anonymverfügungsfähigen Radaranzeigen, bei denen ein Zulassungsbesitzer automatisch ausgeforscht werden konnte, vollautomatisch verarbeitet. In Salzburg erfolgte die vollautomatische Verarbeitung nur bei österreichischen Fahrzeughaltern. Anzeigen gegen ausländische Fahrzeughalter mussten nach Einlangen der Zulassungsdaten vom Sachbearbeiter zur Verarbeitung freigegeben werden, weshalb die so erstellten Anonymverfügungen als manuelle Erledigungen aufschienen (2010 rd. 12.700 Anonymverfügungen).

An der BH St. Veit war in jedem Fall eine händische Verarbeitung aller eingelangten Anzeigen erforderlich, auch bei Radaranzeigen.

(3) Die Zeichnung der Anonymverfügungen erfolgte an allen drei überprüften BH durch elektronische Signatur. Die postalische Abfertigung der Anonymverfügungen wurde in Niederösterreich zentral für alle BH über die Landesregierung vorgenommen. In Salzburg erfolgte die Abfertigung der Anonymverfügungen aller Salzburger BH zentral durch die BH Tamsweg. Das Land Kärnten sah keine zentrale Abfertigung der Anonymverfügungen vor. An der BH St. Veit wurden die Anonymverfügungen durch einen privaten Dienstleister abgefertigt.

17.2 Der RH empfahl dem Land Kärnten und dem Land Salzburg, eine vollautomatische Routine der Verarbeitung von Radaranzeigen in die Strafenapplikation zu integrieren bzw. diese zu erweitern, um die Abwicklung zu beschleunigen und den manipulativen Aufwand für die Mitarbeiter zu verringern. Weiters empfahl er dem Land Kärnten die Einführung einer zentralen Abfertigung für alle Anonymverfügungen. Dadurch könnten die Effizienz der Abwicklung verbessert und die Kosten reduziert werden.

17.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg bestünden nur zum österreichischen Kraftfahrzeugzentralregister und zum deutschen Halterregister elektronische Schnittstellen. Sowohl bei österreichischen als auch bei deutschen Zulassungsbesitzern werde nach der Radaranzeige automatisch der Fahrzeughalter in das Datenverarbeitungssystem der BH übernommen. Bei deutschen Zulassungsbesitzern würden nach der Freigabe durch den Sachbearbeiter eine Anonymverfügung und bei Nichtbezahlung eine Lenkererhebung generiert und versandt.*

**Leistungsbereich
Verwaltungsstrafverfahren**

(2) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten könne seit Ende März 2012 durch die Umstellung des Systems auf ein zentrales Einlesen der Anzeigendaten die Erledigung von Anonymverfügungen weitestgehend vollautomatisch erfolgen. Damit reduziere sich der manuell abzuarbeitende Teil der Anzeigen um ca. 50 %.

- 18.1** Die Anonymverfügungen der drei überprüften BH wiesen eine Erledigungsquote durch Zahlung des Strafbetrags zwischen rd. 80 % (St. Veit 2009) und rd. 88 % (Melk 2010) auf. Die nachfolgende Tabelle stellt die Anonymverfügungen einschließlich der Erledigungsquote durch Zahlung des Strafbetrags im Überblick dar.

Tabelle 10:		Bezahlte Anonymverfügungen		
		2008	2009	2010
		Anzahl		
Anonymverfügungen	Melk	34.865	46.190	43.431
	St. Johann	40.410	53.673	43.605
	St. Veit	8.707	14.957	11.279
Bezahlte Anonymverfügungen	Melk	29.484	40.002	38.214
	St. Johann	33.117	44.173	36.498
	St. Veit¹	n.v.	12.016	9.246
		in %		
Anteil der durch Bezahlung erledigten Anonymverfügungen	Melk	85	87	88
	St. Johann	82	82	84
	St. Veit	n.v.	80	82

¹ Die Anzahl der bezahlten und aufgehobenen Anonymverfügungen in der BH St. Veit für das Jahr 2008 war wegen der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbar.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH



- 18.2** Die Anonymverfügung stellt aus Sicht des RH eine rasche und effiziente Art der Abwicklung von Verwaltungsstrafverfahren dar (keine nachweisliche Zustellung, wenig Personaleinsatz). Der RH empfahl allen drei Ländern, die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Ausstellung von Anonymverfügungen zu prüfen und gegebenenfalls die Anonymverfügungsverordnungen auf weitere Übertretungen auszuweiten.
- 18.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Nutzung der Anonymverfügungsverordnungsmöglichkeiten laufend überprüft und gegebenenfalls ausgeweitet.*
- (2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg widerspreche der Vorschlag der länderspezifischen Erweiterung der Anonymverfügungsverordnungen grundsätzlich einer Harmonisierung der Strafkataloge.*
- (3) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde eine gesonderte Prüfung des Vorschlags in Aussicht genommen.*
- 18.4** Der RH stellte gegenüber dem Land Salzburg klar, dass auch hier eine länderübergreifende Abstimmung anzustreben ist.

Ablauf Strafverfügungen und Straferkenntnisse

- 19.1** (1) Jene Anzeigen, bei denen das IT-Programm aufgrund der Art der Übertretung keine Zuordnung als anonymverfügungsfähige Anzeige vornehmen konnte, wurden in Niederösterreich zur Erledigung mittels Strafverfügung vorgeschlagen, wenn dies rechtlich möglich war. Die Entscheidung über die weiteren Verfahrensschritte (Ausforschung des Täters, Ausstellung der Strafverfügung) oblag dem Sachbearbeiter. Strafverfügungen wurden elektronisch signiert und die automatisch erstellten über die Landesregierung ausgedruckt und abgefertigt.
- (2) In Salzburg vermerkte das IT-Programm, dass die Anzeige nicht anonymverfügungsfähig war, der Sachbearbeiter führte daraufhin nach eigenem Ermessen die weitere Verarbeitung durch. Ein automatischer Entscheidungsvorschlag wurde nicht generiert. Die ausgefertigten Strafverfügungen wurden elektronisch signiert, an der BH in der Kasse gedruckt und durch die Kanzlei der BH abgefertigt.

(3) An der BH St. Veit wurden die vom System als nicht anonymverfügungsfähig gekennzeichneten Anzeigen ausgedruckt und dem jeweils zuständigen Sachbearbeiter zur weiteren Bearbeitung zugeteilt. Dieser vermerkte sodann die weiteren Verfahrensschritte auf der ausgedruckten Anzeige, welche die Kanzlei umsetzte. Die erstellten Strafverfügungen fertigte bis März 2011 der Bereichsleiter, im April 2011 erhielten die Sachbearbeiter die Zeichnungsbefugnis. Die Möglichkeit der elektronischen Signatur der Strafverfügung bestand in St. Veit bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht. Die Abfertigung erfolgte durch die Kanzlei der Strafabteilung.

(4) Wurde keine Verarbeitung zu einer Strafverfügung vorgenommen oder war dies nicht möglich, so wurde das ordentliche Verfahren eingeleitet. Im ordentlichen Verfahren hat die Behörde nach der Ermittlung des Beschuldigten und Durchführung eines Ermittlungsverfahrens mittels Straferkenntnis zu entscheiden.

Die Durchführung des Ermittlungsverfahrens und damit die Wahrung des Parteienghört im ordentlichen Verfahren erfolgten an den überprüften BH unterschiedlich. In Melk und St. Johann wurden die ordentlichen Verfahren vornehmlich schriftlich abgeführt. Dagegen gab es in St. Veit eine sehr hohe Anzahl an mündlichen Verwaltungsstrafverhandlungen, was zu einem hohen Zeitaufwand bei der Erhebung des Sachverhalts führte, jedoch einem Bedürfnis der Bürger entsprach.¹⁰ Die Fertigung der Straferkenntnisse erfolgte in Niederösterreich und Salzburg elektronisch, in St. Veit händisch durch den Bereichsleiter.

19.2 Der RH erachtete die zentrale Abfertigung von Strafverfügungen für die BH in Niederösterreich als zweckmäßig. Er empfahl daher den Ländern Kärnten und Salzburg die Einführung bzw. Ausweitung der zentralen Abfertigung für Strafverfügungen für das gesamte Land und in Kärnten die Einführung der elektronischen Signatur für Strafverfügungen und Straferkenntnisse.

19.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Ausweitung der zentralen Abfertigung auf alle Strafverfügungen realisierbar und werde bereits im Zuge des Projekts „Duale Zustellung“ umgesetzt.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten seien die technischen und organisatorischen Möglichkeiten durch die Implementierung der Amtssignatur bei Anonymverfügungen und im ELAK-System des Landes realisiert.*

¹⁰ z.B. im Jahr 2010 337 Niederschriften über mündliche Verfahren



Vollstreckung von rechtskräftigen Strafen

20.1 (1) Die durch rechtskräftige Erledigungen verhängten Geldstrafen sind durch die Behörde zu vollstrecken, die die Strafe verhängt hat. Die Maßnahmen zur Vollstreckung finden sich im Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 (VVG).

(2) In begründeten Fällen genehmigten alle drei BH Zahlungsaufschub bzw. Ratenzahlungen.

(3) Blieben die außergerichtlichen Einbringungsversuche erfolglos, konnte an der BH Melk ein Exekutionsantrag in der Strafenapplikation automatisch vorbereitet und über den elektronischen Rechtsverkehr beim zuständigen Bezirksgericht eingebracht werden. Die Exekutionsbewilligung langte ebenfalls auf elektronischem Wege ein. An den BH St. Johann und St. Veit erstellten die Mitarbeiter die Exekutionsanträge händisch und übermittelten diese im Postweg an das zuständige Bezirksgericht. Die Übermittlung der Exekutionsbewilligung erfolgte hier ebenfalls per Post.

Tabelle 11:		Eingeleitete Exekutionen		
		2008	2009	2010
		Anzahl		
Eingeleitete Exekutionen	Melk	199	420	514
	St. Johann	755	710	751
	St. Veit	34	497	1.849

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

Durch die bei der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren im Jahr 2008 und des Buchhaltungsprogramms im Jahr 2009 aufgetretenen Probleme an der BH St. Veit waren in den Jahren 2008 und 2009 nur eingeschränkt Betreibungsmaßnahmen möglich. Zur Aufarbeitung des Rückstandes wurde 2010 eine Leiharbeitskraft im Ausmaß von 0,7 VBÄ eingesetzt, wodurch die Anzahl der Exekutionen 2010 deutlich höher war.

Leistungsbereich
Verwaltungsstrafverfahren

20.2 Der Verfahrensablauf zur Vollstreckung von rechtskräftig verhängten Geldstrafen war in allen drei überprüften BH grundsätzlich gleich. Der RH erachtete den vorhergehenden Versuch der Einbringung von Geldstrafen durch andere Maßnahmen als eine Exekution (insbesondere durch Zahlungsaufschub und Ratenzahlung) als zweckmäßig.

Der RH empfahl den BH in Kärnten und Salzburg, die kostengünstigere und effizientere Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel mit den Gerichten im Exekutionsverfahren unter Beachtung von Kosten und Nutzen zu erwägen.

20.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei der elektronische Rechtsverkehr mit Gerichten bereits im Rahmen des Projekts „elektronischer Rechtsverkehr mit der Justiz“ getestet worden. Bis heute habe jedoch die Schnittstellenproblematik technisch nicht gelöst werden können.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde die elektronische Übermittlung von Exekutionsanträgen beim Amt der Landesregierung derzeit getestet und nach positivem Verlauf in allen BH eingerichtet.

Kostenanalyse der
Verwaltungsstraf-
verfahren

21.1 Der RH ermittelte die Norm- und Istkosten der Verwaltungsstrafverfahren insgesamt sowie die Durchschnittskosten je erledigtes Verfahren. Die Berechnung der Kosten je Erledigung erfolgte unter Zugrundelegung aller erledigten Verwaltungsstrafverfahren – also der manuellen und der automatisierten Erledigungen.¹¹

¹¹ Im Gegensatz dazu erfolgte die Ermittlung der Erledigungen je VBÄ (vgl. TZ 8) auf Basis der manuell erledigten Verwaltungsstrafverfahren.

Tabelle 12: Norm- und Istkosten Verwaltungsstrafverfahren

		Normkosten			Istkosten		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
		in EUR					
Gesamtkosten Strafverfahren	Melk¹	638.950	646.310	627.567	739.665	756.144	756.552
	St. Johann	497.619	575.290	521.429	525.104	574.410	561.287
	St. Veit	579.662	614.914	652.450	603.417	624.424	670.790
		Anzahl					
Erledigte Strafverfahren	Melk	42.928	56.187	53.395	42.928	56.187	53.395
	St. Johann	57.140	73.964	61.915	57.140	73.964	61.915
	St. Veit²	n.v.	24.983	23.956	n.v.	24.983	23.956
		in EUR					
Kosten je Erledigung	Melk	14,88	11,50	11,75	17,23	13,46	14,17
	St. Johann	8,42	7,78	8,71	9,19	7,77	9,07
	St. Veit²	n.v.	24,61	27,24	n.v.	24,99	28,00

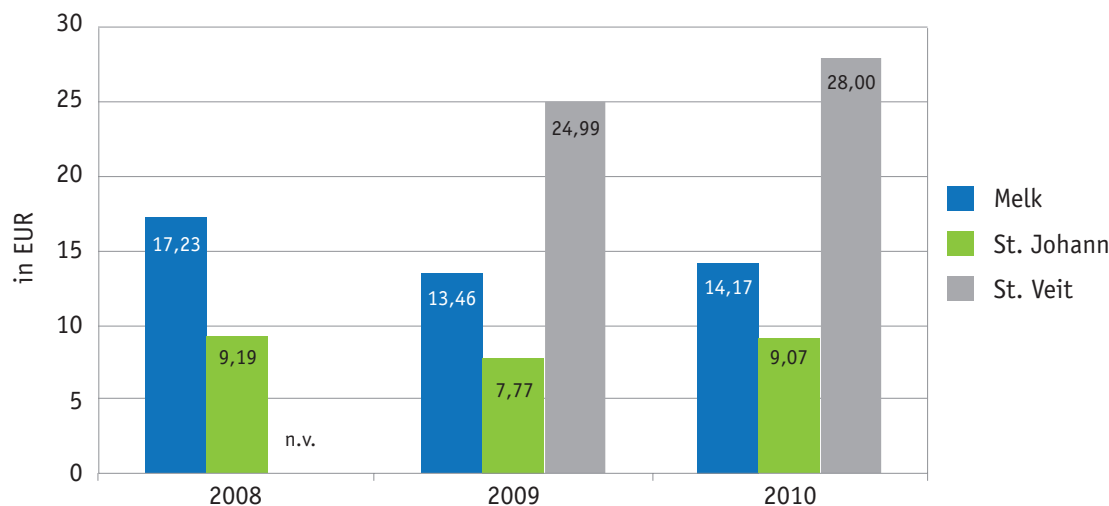
¹ In den Gesamtkosten der BH Melk sind Kosten für 1,35 VBÄ enthalten, die nicht auf den Idealdienstpostenplan angerechnet werden.

² Die Anzahl der erledigten Strafverfahren in der BH St. Veit für das Jahr 2008 war wegen der Umstellung des IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren mit vertretbarem Aufwand nicht erhebbar.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

Die durchschnittlichen Istkosten je Erledigung an den drei BH stellen sich grafisch folgendermaßen dar:

Abbildung 4: Durchschnittliche Istkosten je erledigtes Verwaltungsstrafverfahren



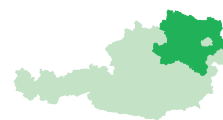
Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Kärnten; Berechnungen RH

21.2 Der Rückgang der Istkosten je Erledigung in der BH Melk um rd. 18 % (von 2008 auf 2010) war im Jahr 2009 insbesondere auf die Erhöhung der Verfahrenszahl bei nahezu gleichbleibendem Mitarbeiterstand und im Jahr 2010 auch auf eine Verringerung des eingesetzten Personals (- 0,69 VBÄ) zurückzuführen.

Die BH St. Johann hatte von den drei BH die meisten Strafverfahren zu bearbeiten und konnte dies mit der geringsten Mitarbeiteranzahl erledigen, woraus die günstigsten Kosten je Erledigung resultierten. Der RH sah dies auch in der effizienten Nutzung des seit 2001 eingesetzten IT-Programms für Verwaltungsstrafverfahren begründet.

Die hohen Kosten je Erledigung der BH St. Veit waren auch darauf zurückzuführen, dass alle Anonymverfügungen manuell erledigt wurden. Die manuelle Erledigung verursachte einen hohen Mitarbeiterinsatz, obwohl insgesamt die niedrigste Anzahl an Strafverfahren vorlag, so dass die durchschnittlichen Istkosten je Verwaltungsstrafverfahren im Jahr 2010 28 EUR betragen.

21.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich kämen die Berechnungen aufgrund der nicht einheitlich und ungewichtet einbezogenen Daten zu einem nicht vergleichbaren Ergebnis.



21.4 Der RH bezog bei allen überprüften BH die gleichen Verfahrensarten ein und ermittelte und vereinheitlichte die anzusetzenden Kosten gemeinsam mit den BH bzw. den Ländern. Mangels detaillierter Zeiterfassungen und Zuordnung zu den Leistungen waren Unschärfen nicht gänzlich zu vermeiden. Angesichts der Basiszahlen hätte eine Gewichtung jedoch zu keinen anderen Aussagen geführt.

Leistungsbereich Betriebsanlagenverfahren

Aufbauorganisation
und Personalaus-
stattung

22.1 (1) Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie sind Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Die Vollziehung erfolgt in mittelbarer Bundesverwaltung. Behörden erster Instanz in Gewerberechtsangelegenheiten, worunter auch die Betriebsanlagenverfahren fallen, sind grundsätzlich die Bezirksverwaltungsbehörden.

(2) Folgende Tabelle stellt für das Jahr 2010 die Anzahl der Verfahren und die damit befassten Mitarbeiter in den drei überprüften BH dar:

Tabelle 13: Anzahl der Betriebsanlagenverfahren und der befassten Mitarbeiter für 2010			
	Betriebs- anlagenverfahren	Befasste Mitarbeiter	Befasste Mitarbeiter in VBÄ
	Anzahl		
Melk	329	8	5,46
St. Johann	1.035	10	6,75
St. Veit	92	4	2,28

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

(3) In der BH Melk erfolgte die Erledigung der Betriebsanlagenverfahren im Fachgebiet Anlagenrecht, das dem Bereich Wirtschaft und Umwelt zugeordnet war. Mit dem Fachgebietsleiter waren im Jahr 2010 sechs Mitarbeiter (im Ausmaß von rd. 3,96 VBÄ) mit der Erledigung von Betriebsanlagenverfahren befasst. Die Abwicklung administrativer Tätigkeiten erfolgte durch zwei Mitarbeiter (im Ausmaß von 1,5 VBÄ) der Kanzlei (u.a. die Protokollführung bei Verhandlungen vor Ort). Insgesamt waren 2010 somit rd. 5,46 vollbeschäftigte Mitarbeiter (2009: rd. 5,15) tätig. Sie bearbeiteten 329 Verfahren.

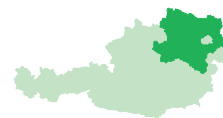
(4) In der BH St. Johann war für die Abwicklung der Betriebsanlagenverfahren die Gruppe Gewerbe und Baurecht zuständig. Die Anzahl der befassten Mitarbeiter betrug 2009 insgesamt rd. 7,11 VBÄ und 2010 rd. 6,75 VBÄ. Die Mitarbeiter waren in Teams organisiert, denen je ein bestimmtes Gebiet zugewiesen war. Einsparungen führten 2010 zu einer Personalreduktion. Mitte 2011 erfolgte eine weitere Reduktion um einen Verwaltungsjuristen. 2010 wurden insgesamt 1.035 Verfahren bearbeitet.

(5) In der BH St. Veit war für die Abwicklung von Betriebsanlagenverfahren der Bereich Gewerberecht zuständig. Neben dem Bereichsleiter waren in dieser Abteilung ein Sachbearbeiter sowie zwei Assistenzkräfte – insgesamt rd. 2,45 VBÄ (2009) bzw. rd. 2,28 VBÄ (2010) – mit der Verfahrensabwicklung befasst. Mit der Pensionierung des früheren Bereichsleiters im Juni 2010 übernahm der Bereichsleiter des Bereichs Bau- und Umweltwesen zusätzlich die Leitung des Bereichs Gewerberecht und wendete rd. 37 % seiner Arbeitszeit für Betriebsanlagenverfahren auf. 2010 bearbeiteten die Mitarbeiter 92 Verfahren.

- 22.2** Die Betriebsanlagenverfahren wurden in den drei BH mit unterschiedlich hohen Personalressourcen abgewickelt. Vor allem den geringen Personaleinsatz durch die Doppelzuteilung des neuen Bereichsleiters in der BH St. Veit beurteilte der RH kritisch, weil ein Leitungswechsel im Übergangszeitraum zumeist verstärkten Ressourcenbedarf erfordert (z.B. für Einarbeitung, Teambildung). Dies führte zu entsprechenden Verzögerungen in der Verfahrensdauer (vgl. TZ 25).

Die in der BH St. Johann erfolgte Aufteilung in mehrere „Teams“ erwies sich im Hinblick auf die landes- bzw. bezirksspezifischen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der Erledigungszahlen als zweckmäßig.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die methodische Vergleichbarkeit der Zahlenangaben bezweifelt. Der Bericht erwähne nicht, dass die in Niederösterreich praktizierte vollständige Verfahrenskonzentration nicht nur Bau- und Betriebsanlagenverfahren, sondern alle betroffenen Materiengesetze wie Wasser, Naturschutz, Umweltrecht, Forst, Verkehr etc. umfasse und als One-Stop gelebt werde. Es sei daher nicht nachvollziehbar, ob von gleichen Leistungen und Verfahren ausgegangen werde, zumal Niederösterreich pro Jahr durchschnittlich rd. 2.200 abgeschlossene Verfahren zur Genehmigung von Betriebsanlagen aufweise, für die BH St. Johann alleine hingegen 1.035 Genehmigungsverfahren gezählt worden wären. Die für Benchlearningprozesse notwendigen gemeinsamen Vergleichsbasen seien nicht ersichtlich. Die unterschiedlich hohen Personalressourcen*



könnten nur bei Kenntnis der von den einzelnen BH als „Verfahren“ angegebenen Erledigungen seriös kommentiert werden.

Die Einrichtung von regionalen Bearbeitungsteams sei grundsätzlich ab einer gewissen Bezirksgröße vorgesehen und werde für Melk geprüft.

22.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Ausgangslage des Vergleichs jene Betriebsanlagenverfahren waren, die die BH Melk abwickelte. Die einbezogenen Verfahren umfassten auch Überprüfungen und sind in der Fußnote zu Tabelle 14 detailliert aufgelistet. Die einzubeziehenden Verfahrensarten wurden mit den zuständigen Leitern der Organisationseinheiten abgestimmt, um jene Verfahrensarten zu erarbeiten, die – trotz gewisser unvermeidbarer Unschärfen – aus Sicht des RH die bestmögliche Basis für einen Vergleich darstellten. Auf diese Art wurde auch die Anzahl der damit befassten Mitarbeiter festgelegt.

Im Zuge der Erhebung des Sachverhalts wurde auch mit der BH Melk Übereinstimmung über die Anzahl der erledigten und einbezogenen Verfahren erzielt.

Aufgrund der Offenlegung der Grundlagen aller im Bericht aufscheinenden Zahlen und der eingehenden Erörterung während der Erhebungen vor Ort sieht der RH die mehrfach vorgebrachte Kritik am methodischen Vorgehen sachlich nicht berechtigt.

Mitarbeitererledigungen im Betriebsanlagenverfahren

23.1 Aus der Anzahl der abgeschlossenen Betriebsanlagenverfahren (Genehmigungs-, Bau- und Überprüfungsverfahren) ermittelte der RH die durchschnittliche Anzahl erledigter Verfahren pro vollbeschäftigtem Mitarbeiter (VBÄ).¹²

¹² Die Erhebung der Verfahrenszahlen für 2008 unterblieb, weil die Datenlage eine Vergleichbarkeit nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand ermöglichen hätte.

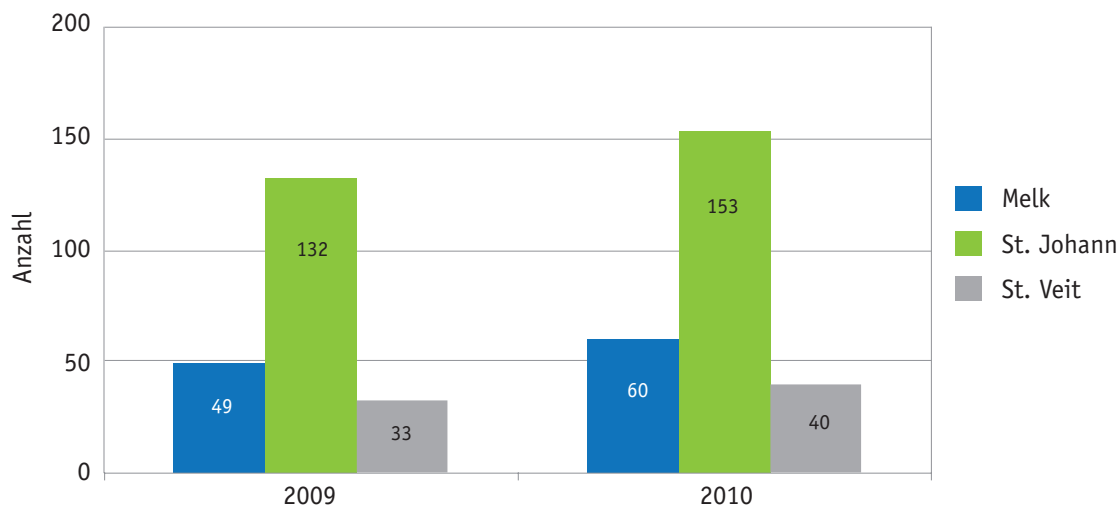
Tabelle 14: Erledigungen Betriebsanlagenverfahren einschließlich Bauverfahren und Überprüfungen			
		2009	2010
		Anzahl	
Abgeschlossene Betriebsanlagenverfahren (inkl. Bauverfahren und Überprüfungen)¹	Melk	252	329
	St. Johann	937	1.035
	St. Veit	81	92
davon Bauverfahren	Melk	19	14
	St. Johann	254	292
	St. Veit	unzuständig	unzuständig
davon Überprüfungen	Melk	62	110
	St. Johann	309	336
	St. Veit	15	29
Befasste VBÄ	Melk	5,15	5,46
	St. Johann	7,11	6,75
	St. Veit	2,45	2,28
Erledigungen je VBÄ	Melk	49	60
	St. Johann	132	153
	St. Veit	33	40

¹ umfassen Genehmigungsverfahren (gem. §§ 77, 81 Abs. 1 und 359b GewO), Überprüfungsverfahren (gem. §§ 338, 82b GewO), Nachweis von Prüfbescheinigungen sowie Kontrollen nach dem Pyrotechnikgesetz i.d.g.F. und sonstige mit Bescheid abgeschlossene Betriebsanlagenverfahren (gem. §§ 79, 81 Abs. 2 und Abs. 3, 83, 354 und 360 GewO)

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

Bei der Anzahl der Erledigungen pro Mitarbeiter zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den BH.

Abbildung 5: Erledigungen pro Mitarbeiter der vom RH in die Überprüfung einbezogenen Betriebsanlagenverfahren



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

23.2 Die hohe Gesamtanzahl der Verfahren war in der BH St. Johann durch die Übertragung der Zuständigkeit für Bauverfahren von Betriebsanlagen sowie den daraus resultierenden notwendigen Überprüfungsverfahren beeinflusst. Im Jahr 2010 wickelte die BH St. Johann 292 Bauverfahren größtenteils im Rahmen von Betriebsanlageneignungsverfahren (sogenannte konzentrierte Verfahren) ab. Die BH Melk erledigte im gleichen Zeitraum 14 Bauverfahren, weil nur 13 der insgesamt 40 Gemeinden des Bezirks Melk die Zuständigkeit an die Bezirksverwaltungsbehörde abgetreten hatten. Die BH St. Veit war für Bauverfahren nicht zuständig (vgl. TZ 27).

Die BH St. Johann wies aufgrund der raschen und effizienten Erledigung der Betriebsanlagenverfahren (z.B. Abschluss bereits im Zuge der Verhandlung vor Ort (vgl. TZ 25)) und der frühzeitigen Integration der Amtssachverständigen in den Ablaufprozess (vgl. TZ 28) auch die höchste Anzahl an Erledigungen pro vollbeschäftigtem Mitarbeiter auf.

23.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die hohen Erledigungen der BH St. Johann teilweise durch die größere Zahl an Bauübertragungen zu erklären. Die angeführten Erledigungen umfassten allerdings nur die baurechtlichen und gewerberechtlichen Verfahren, nicht auch den ausschließlich in der BH Melk gegebenen zusätzlichen Aufwand für die ebenfalls „mitkonzentrierten Verfahren“.

Die „Nachweise von Prüfbescheinigungen sowie Kontrollen nach dem Pyrotechnikgesetz i.d.g.F.“ seien von der BH Melk nicht abgefragt geworden, so dass hier möglicherweise Erledigungszahlen fehlten. Insgesamt erscheine das Erhebungsergebnis im Licht der Bandbreite der erhobenen Verfahrenszahlen wenig realistisch und nachvollziehbar.

Auch in Niederösterreich werde in vielen Fällen der Bescheid bereits vor Ort ausgedruckt und das Verfahren damit abgeschlossen.

- 23.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die dem Bericht zugrunde liegenden Verfahrenszahlen bei allen drei BH gleich erhoben und mehrfach abgestimmt wurden. Die anderen betroffenen Länder hatten die Verfahrenszahlen auch nicht in Zweifel gezogen. Besonderheiten wie die vermehrten Bau- und Überprüfungsverfahren in St. Johann legte der RH offen. Die Bestimmung des § 356b Abs. 1 GewO 1994, die eine weitreichende Verfahrens- und Entscheidungskonzentration der bundesrechtlichen Bewilligungen für genehmigungspflichtige Betriebsanlagen vorsieht, wurde von allen drei BH angewendet. Ein ausschließlich in der BH Melk gegebener relevanter Mehraufwand für „mitkonzentrierte Verfahren“ ist nicht nachvollziehbar.

Die Anzahl der „Nachweise von Prüfbescheinigungen sowie Kontrollen nach dem Pyrotechnikgesetz i.d.g.F.“ wurden selbstverständlich auch von der BH Melk erfragt und sind in den Verfahrenszahlen enthalten. 2009 führte die BH Melk 22 und im Jahr 2010 36 Überprüfungen durch.

Ablauforganisation

Zeitvorgaben der Länder

- 24.1** (1) Zur Sicherstellung einer kurzen Verfahrensdauer bei Betriebsanlagengenehmigungen bestanden für die BH Melk und St. Johann klare Zeitvorgaben. Vorgaben des Landes Kärnten fehlten für die BH St. Veit.
- (2) Um eine Beschleunigung der Betriebsanlagenverfahren zu erreichen, gab es in Niederösterreich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein IT-unterstütztes Monitoringverfahren – den sogenannten „Verfahrensexpress“. Ziel des Landes Niederösterreich war, dass 80 % aller Betriebsanlagengenehmigungsverfahren innerhalb von 13 Wochen ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen mit Bescheidausfertigung erledigt werden. Die BH Melk erreichte in den Jahren 2009 und 2010 diese Vorgabe.



(3) Das Land Salzburg beschloss im Jahr 1998 ein Gesetz zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren über die Errichtung oder Änderung von Anlagen (Investitions-Beschleunigungsgesetz). Ziel dieses Gesetzes war u.a., Betriebsanlagenverfahren längstens innerhalb von drei Monaten nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen abzuschließen. Auch die BH St. Johann erfüllte 2009 und 2010 die zeitliche Vorgabe des Landes.

(4) Seitens des Landes Kärnten gab es zur Dauer von Betriebsanlagenverfahren keine Vorgaben und auch sonstige landesweite Standards zur Qualitätssicherung fehlten. Als Information über die Verfahrensdauer diente eine in unregelmäßigen Abständen durchgeführte Studie der Universität Klagenfurt bzw. der Fachhochschule Kärnten namens „Speedy Offiziales“. Diese Studie hatte primär zum Ziel, die Entwicklung der Verfahrensdauer von Betriebsanlagenverfahren in Kärnten darzustellen.

24.2 Der RH erachtete die Erarbeitung von Qualitäts- und Zeitvorgaben für Betriebsanlagenverfahren als eine geeignete Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung, effizienten Abwicklung und kundenorientierten Verwaltungstätigkeit, zumal Letztere auch einen wichtigen Standortfaktor darstellen. Im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung war die Vorgabe von konkret formulierten Leistungszielen für die Dauer von Betriebsanlagengenehmigungen in Niederösterreich und in Salzburg zweckdienlich. Die im Land Kärnten vorliegende Studie „Speedy Offiziales“ stellte nur die Dauer der Verfahren und die zugrunde liegenden Einflussfaktoren dar. Der RH empfahl dem Land Kärnten, zeitliche Vorgaben für Betriebsanlagenverfahren zu definieren.

24.3 *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wären bei konsequenter Anwendung des AVG (Fristsetzung zur Vervollständigung des Antrags bei sonstiger Zurückweisung) bei gängigen Betriebsanlagen rasche Genehmigungsverfahren (unter 60 Tagen) gewährleistet, dies stünde jedoch im Spannungsverhältnis zum Bild einer bürgerfreundlichen Behörde.*

24.4 Der RH hielt dem Land Kärnten entgegen, dass er in Niederösterreich und Salzburg trotz landesweiter Vorgaben für die Dauer von Betriebsanlagenverfahren keine negativen Auswirkungen hinsichtlich der Bürgerfreundlichkeit der Verfahren feststellte.

Verfahrensdauer

- 25.1** Der RH erhob in allen drei BH für die Jahre 2009 und 2010 den Medianwert für jene Genehmigungsverfahren, die innerhalb eines Jahres abgeschlossen wurden. Die Dauer umfasste den Zeitraum vom Zeitpunkt des Ansuchens bis zur Bescheidausfertigung. Die Darstellung erfolgte in Form des Medianwertes, um eine Verzerrung der Verfahrensdauer durch einzelne Extremwerte zu vermeiden. In Einzelfällen dauerten Genehmigungsverfahren länger als 500 Tage (2010: fünf Verfahren der BH Melk, 14 Verfahren der BH St. Johann, ein Verfahren der BH St. Veit).

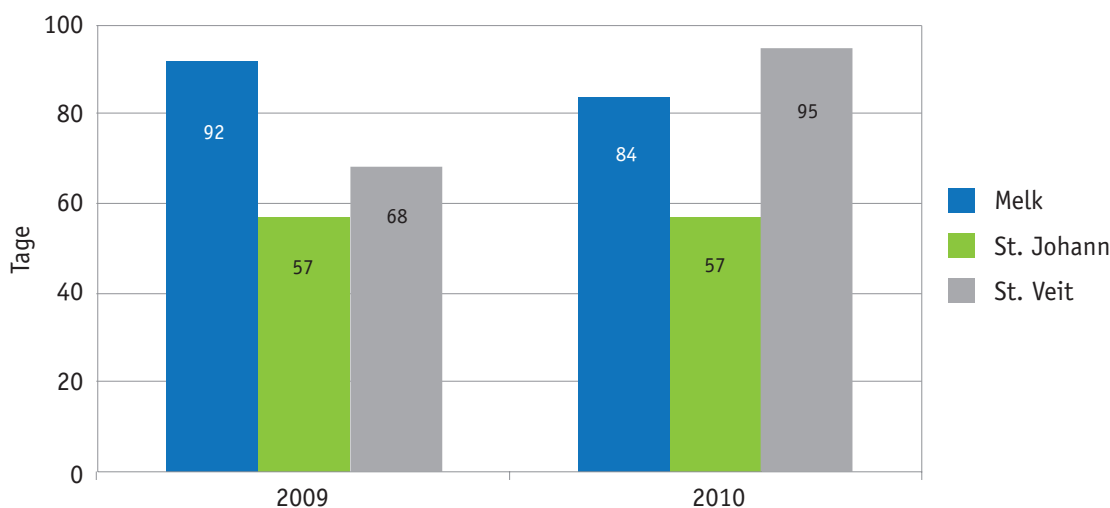
Tabelle 15: Verfahrensdauer der Genehmigungsverfahren, die kürzer als ein Jahr dauerten			
		2009	2010
		in Tagen	
Median der innerhalb eines Jahres abgeschlossenen Verfahren	Melk	92	84
	St. Johann	57	57
	St. Veit	68	95
		Anzahl	
Ausgewertete Verfahren	Melk	124	137
	St. Johann¹	258	308
	St. Veit	60	52
		in %	
Gesamtzahl der Verfahren	Melk	87,32	93,84
	St. Johann	95,91	91,12
	St. Veit	100	98,11

¹ Im Jahr 2009 konnten in St. Johann aus Gründen einer EDV-Systemumstellung nur die Verfahren ab dem 1. April zur Auswertung herangezogen werden.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

Die grafische Darstellung zeigt, dass der Medianwert in den drei BH zwischen 57 (St. Johann) und 95 Tagen (St. Veit) lag.

Abbildung 6: Medianwert für die Dauer der Betriebsanlagengenehmigungen



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

25.2 Unter Heranziehung der Medianwerte wies St. Johann mit 57 Tagen trotz einer Vielzahl konzentrierter Anlagenverfahren über den Vergleichszeitraum die besten Werte auf. Die Gründe lagen insbesondere in der größeren Anzahl von Beratungen und Vorbesprechungen gemeinsam mit den Amtssachverständigen, wodurch der Großteil der Betriebsanlagenverfahren bereits im Zuge der Verhandlung vor Ort abgeschlossen werden konnte.

Die Verschlechterung der Verfahrensdauer der BH St. Veit im Jahr 2010 auf 95 Tage (2009: 68 Tage) war nach Ansicht des RH vor allem darin begründet, dass der neue Bereichsleiter wegen seiner Doppelzuweisung nur mehr 37 % seiner Arbeitszeit für Betriebsanlagenverfahren aufwenden konnte.

Potenzial zur Optimierung der Verfahrensdauer in der BH Melk sah der RH unter anderem in einer besseren zeitlichen Verfügbarkeit der Amtssachverständigen (vgl. TZ 28).

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich trage eine größere Verfügbarkeit der Amtssachverständigen zur Optimierung der Verfahrensdauer bei und würde wegen des größeren Personalbedarfs auch zu höheren Kosten führen. Um diesen Aufwand zu vermeiden, werde laufend versucht, die interne Koordination zu verbessern.*
- 25.4** Der RH sah die Verbesserung der internen Koordination der Amtssachverständigen als wichtigen Ausgangspunkt für die Optimierung der Verfahrensdauer.

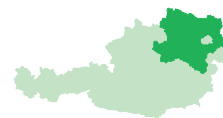
Controlling und Berichtswesen

- 26.1** (1) Für das Controlling und das interne Berichtswesen bei Betriebsanlagenverfahren bestanden unterschiedliche Vorgaben der Länder, teilweise wurden dazu eigene IT-Programme eingesetzt.

(2) Die BH Niederösterreichs übermittelten einmal jährlich Auswertungen der Verfahrensdauer an die Landesamtsdirektion. Das dazu verwendete Monitoringprogramm („Verfahrensexpress“) war in ein Anlagenprogramm, das den Verfahrensablauf (z.B. Aktenverfolgung, Terminverfolgung) IT-mäßig unterstützte, eingebunden. Das Benutzerhandbuch enthielt jedoch keine klaren inhaltlichen Anweisungen, wie die unterschiedlichen Verfahren zu erfassen und zu dokumentieren waren. Der RH stellte unterschiedliche Vorgangsweisen bei der Erfassung auswertungsrelevanter Verfahrensdaten zwischen einzelnen Mitarbeitern der BH Melk fest. Das Land Niederösterreich plante die Integration des Anlagenprogramms in sein Aktenverwaltungssystem (NÖ LAKIS).

Landesweite Vergleiche der Kennzahlen zur Verfahrensdauer lagen dem Land vor, wurden den BH aber nicht zur Verfügung gestellt. Zur Orientierung wurde den BH ein landesweiter Durchschnitt aller Verfahren übermittelt.

(3) Zur Auswertung der Dauer von Betriebsanlagengenehmigungsverfahren sowie der Verfahrensart (normal, einfach und konzentriert) verwendete das Land Salzburg ein eigens entwickeltes Prozesscontrolling-Programm. Das Land Salzburg fasste die von den BH daraus erstellten Verfahrensstatistiken in Form eines Jahresberichts zum Investitions-Beschleunigungsgesetz zusammen, legte diesen der Landesregierung und dem Landtag vor und übermittelte den Bericht auch an die Bezirkshauptleute.



In Salzburg war weiters basierend auf einem vordefinierten Produktkatalog des Landes ein Kennzahlensystem für alle Verwaltungsbereiche der BH implementiert. Die einzelnen BH übermittelten die erhobenen Kennzahlen an das Land, das eine Zusammenfassung, zuletzt halbjährlich, an alle BH weiterleitete und so einen Vergleich mit anderen BH ermöglichte. Detaillierte Produktdefinitionen für die Erhebung der Erledigungszahlen in Gewerbe- und Bauverfahren lagen vor. Die Kommunikation dieser erfolgte in der BH St. Johann nicht ausreichend, wodurch die korrekte Erfassung beeinträchtigt war.

Ein Projektteam unter Einbindung aller BH des Landes Salzburg arbeitete zur Zeit der Überprüfung des RH an der Implementierung eines neuen IT-Systems zur Kennzahlenerfassung. Einheitliche Auswertungen zu den Betriebsanlagenverfahren sollen zukünftig durch eine automatische Erfassung der Verfahrenszahlen über das landesweite Aktenverwaltungsprogramm sichergestellt werden.

(4) Für die BH St. Veit bestand eine jährliche Berichtspflicht an die Gewerbeabteilung des Landes über die Anzahl der erstellten Bescheide. Darüber hinaus gab es keine Auswertungen oder Verfahrensstatistiken. Rückmeldungen des Landes Kärnten an die BH St. Veit über die Entwicklung der Bescheidzahl im Vergleich zu den anderen BH erfolgten nicht.

26.2 (1) Der RH befürwortete generell die Einrichtung eines landesweiten Prozesscontrolling. Dies ermöglicht eine Analyse der Effizienz und ein Benchmarking zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten. Dazu müssen die entsprechenden Daten auch allen BH zur Verfügung gestellt und Benchlearning-Prozesse implementiert werden. Wesentlich für das Berichtswesen ist eine effiziente und korrekte Erfassung der Kennzahlen z.B. durch integrierte und automatisierte Erfassung der benötigten Daten.

(2) Für Niederösterreich anerkannte der RH die jährliche, landesweite Auswertung der von den BH erhobenen Verfahrensexpress-Kennzahlen, bemängelte jedoch nicht ausreichend präzise formulierte Vorgaben für die Erfassung der Kennzahlen und fehlende Qualitätskontrollen. Durch Unklarheiten in der Eingabesystematik war die Auswertbarkeit und Vergleichbarkeit der Verfahrensdauer nur bedingt sichergestellt. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher die Überarbeitung des Benutzerhandbuchs sowie eine Verbesserung der Schulungsmaßnahmen.

Der RH bemängelte, dass die Einzelergebnisse nicht allen BH zur Verfügung gestellt wurden. Um ein Benchlearning zu ermöglichen und gezielte Maßnahmen zur Effizienzsteigerung setzen zu können, empfahl er dem Land Niederösterreich die Übermittlung der vom Land erhobenen detaillierten Auswertungen an alle BH.

(3) In Salzburg erachtete es der RH als positiv, dass die Ergebnisse des landesweiten Benchmarking auch den BH für Steuerungszwecke übermittelt wurden. Um das Berichtswesen effizienter zu gestalten, empfahl der RH dem Land Salzburg die Zusammenführung des Prozesscontrolling-Systems und der Kennzahlenerfassung sowie der BH St. Johann die ausreichende Information aller Mitarbeiter, um die korrekte Erfassung der Kennzahlen sicherzustellen.

(4) In Kärnten bemängelte der RH, dass für Betriebsanlagenverfahren kein internes Kennzahlensystem sowie kein Berichtswesen eingerichtet waren. Der RH empfahl dem Land Kärnten daher die Einführung eines landesweiten – in das elektronische Aktenverwaltungssystem integrierten – kennzahlenbasierten Prozesscontrolling-Systems.

26.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es dann sinnvoll, die Einzelergebnisse allen BH zur Verfügung zu stellen, wenn begleitend ein Benchlearning-Prozess aufgesetzt werde. Der Ansatz in Niederösterreich sei ein schrittweiser: Einführung von Monitoringsystemen, Aufbau einer Vertrauenskultur, Verbesserungsmaßnahmen aufgrund von Vorschlägen der Betroffenen und erst dann der Einsatz von Benchlearning. Voraussetzung für einen erfolgreichen Benchlearning-Prozess sei eine Vertrauenskultur und ein gewisser Reifegrad des Unternehmens. Da sich Wettbewerb und Vertrauenskultur ausschließen würden, seien für Wettbewerbszwecke unanalysiert aus Kurzfassungen des RH genutzte Daten ergebnisorientierten Lernprozessen wenig dienlich.*

Das Benutzerhandbuch werde überarbeitet und die Schulungsmaßnahmen verbessert, damit sich bessere Auswertungsmöglichkeiten ergeben.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden die Daten für das Prozesscontrolling- und Bezirkshauptmannschaften-Kennzahlensystem in Salzburg zentral zusammengeführt, in Berichten aufbereitet und verdichtet. Das bestehende Kennzahlen-System werde derzeit unter Einbindung der BH weiterentwickelt. Eine Zusammenführung zweier auf Grundlage unterschiedlicher Datenerhebungen eingerichteter elektronischer Systeme würde einen zusätzlichen Aufwand ohne erkennbaren Nutzen bringen.



(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei beim Amt der Landesregierung für den Sachverständigenbereich ein Qualitätssicherungssystem eingeführt und werde seit Jahren angewendet.

26.4 (1) Der RH anerkannte die Herangehensweise des Landes Niederösterreich und sah darin keinen Widerspruch zu seiner Empfehlung. Der RH stellt sorgfältig erhobene Daten zur Verfügung, um Lernprozesse zu initiieren. Aus diesem Grund erfolgten ausführliche Gespräche und Analysen durch den RH mit den betroffenen Organisationseinheiten bereits im Zuge der Prüfung vor Ort.

(2) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass er die Zusammenführung der beiden Kennzahlensysteme insbesondere im Hinblick auf die Erhebung von zum Teil gleichen Kennzahlen als effizienter erachtete. Mit jeder zusätzlichen manuellen Erfassung von Kennzahlen steigt zudem die Fehleranfälligkeit.

(3) Das vom Land Kärnten in der Stellungnahme angeführte System verfolgte das Ziel, im Bereich der Amtssachverständigen einheitliche Prozesse und Verfahrensabläufe sicherzustellen. Ein landesweites kennzahlenbasiertes Prozesscontrolling-System zur Analyse der Effizienz und zum Benchmarking zwischen den Verwaltungseinheiten ersetzt dieses System allerdings nicht.

Verfahrenskonzentration

27.1 (1) Rechtliche Regelungen der Länder können für die Gemeinden die Möglichkeit vorsehen, die baubehördlichen Zuständigkeiten für Betriebsanlagen von der Gemeinde auf die BH zu übertragen. In diesen Fällen erfolgt die baurechtliche Genehmigung im Rahmen des gewerberechtlichen Genehmigungsverfahrens (konzentriertes Verfahren). Diese Kompetenzübertragung erleichtert in den betreffenden Gemeinden die gemeinsame Verhandlung vor Ort im Bau- und Betriebsanlagenverfahren, verhindert Doppelgleisigkeiten und fördert einen One-stop-shop-Prozess.

(2) In Niederösterreich ermöglichte die Niederösterreichische Bau-Übertragungsverordnung (LGBl. 1090/2 i.d.g.F.) die Übertragung von Baurechtsangelegenheiten bei genehmigungspflichtigen gewerblichen Betriebsanlagen an die BH. Im Bezirk Melk nahmen 13 von insgesamt 40 Gemeinden diese Möglichkeit wahr.

(3) Im Bezirk St. Johann übertrugen 23 von 25 Gemeinden die Zuständigkeit für Bauverfahren von Betriebsanlagen an die BH St. Johann. 2009 wurden 54 % der abgeschlossenen Betriebsanlagenverfahren der BH St. Johann zusammen mit einem Bauverfahren durchgeführt. Der Umfang der Delegierungsmöglichkeit für die Gemeinde (z.B. hinsichtlich Bauplatzerklärungen oder Bundes-, Landes- und Gemeindebauten) war jedoch unterschiedlich und beruhte je nach Übertragungszeitpunkt auf zwei unterschiedlichen Bau-Delegierungsverordnungen (LGBl. Nr. 86/1998 und LGBl. Nr. 99/1968 jeweils i.d.g.F.).

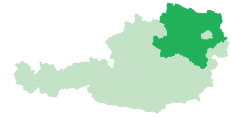
(4) In Kärnten gab es keine vergleichbare Regelung. Eine Konzentration der Bau- und Gewerbeverfahren bei der BH St. Veit war somit nicht möglich.

Jede BH in Kärnten hatte seit 1993 einen Verfahrenskoordinator zu bestellen, der für die interne Koordination, für die Kontaktaufnahme mit betroffenen Gemeinden bzw. anderen Behörden und für die Koordination der Amtssachverständigen zuständig war. In der BH St. Veit führte der mit der Verfahrenskoordination beauftragte Leiter des Bereichs Gewerbeberecht soweit möglich die Bau- und Betriebsanlagenverhandlungen vor Ort gleichzeitig durch.

27.2 Der RH befürwortete eine Verfahrenskonzentration und die Einbeziehung des Bauverfahrens in das Betriebsanlagenverfahren, weil dadurch Verfahren effizienter und wirtschaftlicher durchgeführt werden konnten und den Antragstellern über die Dauer des gesamten Verfahrens ein Ansprechpartner zur Verfügung stand. Hinzuweisen ist auch auf die in § 356b der GewO enthaltene Verpflichtung zur Koordinierung des Betriebsanlagen-Genehmigungsverfahrens durch die zuständige Gewerbebehörde mit der Baubehörde.

Die Niederösterreichische Bau-Übertragungsverordnung sowie die Salzburger Bau-Delegierungsverordnungen waren wichtige Maßnahmen zur Verfahrenskonzentration. Es wurde dadurch sowohl die Durchführung von Betriebsanlagenverfahren erleichtert als auch die Umsetzung des bürgerfreundlichen One-stop-shop-Prinzips gefördert. Durch die unterschiedliche Nutzung der Ermächtigung (insbesondere in Niederösterreich) und den unterschiedlichen Übertragungsumfang (in Salzburg) konnten die Synergiepotenziale aber nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, eine rechtliche Grundlage zu schaffen, um Gemeinden eine Delegierung der Baurechtskompetenzen für Betriebsanlagenverfahren an die BH zu ermöglichen.



Er empfahl insbesondere den Ländern Kärnten und Niederösterreich, die Verfahrenskonzentration des Genehmigungsverfahrens für Betriebsanlagen mit Baurechtsangelegenheiten in Abstimmung mit den Gemeinden zu forcieren.

Dem Land Salzburg empfahl der RH eine Zusammenführung der zwei Bau-Delegierungsverordnungen, um eine landesweit einheitliche Norm zu schaffen.

27.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei auch in Niederösterreich die Möglichkeit eines Verfahrenskordinators vorgesehen und die Konzentration der Verfahren gelte für alle betroffenen Materiangesetze. Die Nutzung der Übertragungsverordnung für das Baurecht läge im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, die freiwillige gemeinsame Durchführung von Bau- und Gewerbeverfahren gelinge bereits zu einem hohen Prozentsatz.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei der Mehrwert einer Zusammenlegung der zwei Delegierungsverordnungen im Sinne eines hohen Bürgernutzens schwer erkennbar. Es verbliebe allenfalls ein rechtsbereinigender Gesichtspunkt.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten seien beide an Kärnten gerichteten Empfehlungen an den Leiter der Arbeitsgruppe „Aufgabenreform“ herangetragen worden und würden im Rahmen des „Kärntner Gemeindereformkonvents“ behandelt.

27.4 (1) Der RH unterstützte gegenüber dem Land Niederösterreich die Bestrebungen zur verstärkten Übertragung der Baurechtskompetenz an die Gewerberechtsbehörden.

(2) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, eine Zusammenführung der Bau-Delegierungsverordnungen zu einer landesweit einheitlichen Norm würde den Behörden die Vollziehung erleichtern. Eine transparentere und übersichtlichere Rechtslage entspricht einer bürgerfreundlichen Verwaltung im Interesse der Antragsteller.

Organisationsstrukturen zur Beistellung von Amtssachverständigen

28.1 (1) Die Verfügbarkeit von qualifizierten Amtssachverständigen ist ein wesentlicher Faktor für die Dauer und Erledigungsqualität von Betriebsanlagenverfahren, weil deren Gutachten im Zuge des Genehmigungsverfahrens für die Behörde unerlässlich sind. Auch bei Überprüfungen von Betriebsanlagen kommt diesen eine wichtige Rolle zu. Die Beistellung der Amtssachverständigen für Betriebsanlagenverfahren war länderspezifisch unterschiedlich organisiert.

(2) Die BH Melk griff für Betriebsanlagenverfahren stets auf einen Bau- und einen Maschinenbautechniker des Gebietsbauamtes St. Pölten und im Einzelfall auf Spezialisten aus der Baudirektion des Landes zurück. Das Gebietsbauamt meldete der BH Melk halbjährlich die zur Verfügung stehenden Termine (für Verhandlungen und Bausprechtage) der Amtssachverständigen. Als einen der Gründe für eine Nichteinhaltung von zeitlichen Vorgaben nannte die BH Melk die mangelnde Möglichkeit der Anberaumung eines raschen Verhandlungstermins (insbesondere bei konzentrierten Verfahren) wegen der zeitlichen Restriktionen der Amtssachverständigen. Bei größeren Verfahren betrug die Wartezeit laut Angaben der BH Melk im Jahr 2010 mehr als zwei Monate. Die Amtssachverständigen prüften sowohl im Zuge der Bausprechtage als auch in Verhandlungspausen an Verhandlungstagen vorliegende Projektunterlagen auf deren Verhandlungsreife.

(3) Der BH St. Johann standen hausintern bis Herbst 2010 drei, dann zwei bautechnische Amtssachverständige zur Verfügung. Die gewerbetechischen Amtssachverständigen stellte das Land bei, wobei je zwei Amtssachverständige an den zwei Verhandlungstagen pro Woche und einer am wöchentlichen Projektsprechtage der BH zur Verfügung standen. Darüber hinaus forderte die BH im Bedarfsfall Spezialisten (z.B. Umwelttechniker) der Umweltabteilung des Landes an. Die Vorprüfung von Akten auf deren Verhandlungsreife erfolgte während der Projektsprechtage bzw. in Verhandlungspausen.

(4) Die BH St. Veit griff bei Betriebsanlagenverfahren stets auf die Amtssachverständigen der Abteilungen Umwelt sowie Wasserwirtschaft des Landes zurück. Mangels Projektsprechtagen in der BH gab es keine Möglichkeit zur „Vorprüfung“ der Akten durch Amtssachverständige wie in Melk bzw. St. Johann vor Anberaumung der Verhandlung. Im Regelfall wurden den Amtssachverständigen die Projektunterlagen durch die BH St. Veit erst mit der Anberaumung der Verhandlung zur Prüfung übermittelt.

Eine Besonderheit des Sachverständigenwesens in Kärnten war die Einrichtung einer eigenen Unterabteilung „Umweltkontrolle“ des Landes Kärnten. Neben der Durchführung von amtswegigen Kontrollen überprüfte diese aufgrund von Aufträgen durch die Gewerbebehörden auch Betriebsanlagen. Erstüberprüfungen der Auflagenerfüllung nach der Inbetriebnahme erfolgten durch die verfahrensbeteiligten Amtssachverständigen im Auftrag der Gewerbebehörde.

- 28.2** Die rasche Verfügbarkeit von sachlich qualifizierten Sachverständigen ist ein Schlüsselfaktor zu einer kurzen Verfahrensdauer und zu ausreichenden Möglichkeiten zur Überprüfung von Betriebsanlagen. Im Rahmen der Verwaltungsreformdiskussion¹³ empfahl der RH verbesserte Organisationsmaßnahmen, wie etwa die institutionelle Errichtung von elektronisch vernetzten (und allenfalls auch länderübergreifenden) Sachverständigenpools.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, eine raschere Verfügbarkeit der Amtssachverständigen sicherzustellen. Die historisch gewachsene Organisationsform der Gebietsbauämter erschwerte – im Vergleich zur zentralen Organisation der Amtssachverständigen wie in Kärnten – eine landesweit einheitliche Vorgehensweise.

Eine spezielle Situation war aufgrund der großen Anzahl abgewickelter Bauverfahren (292 Bauverfahren im Jahr 2010) bei der BH St. Johann gegeben. Hier war die Integration der bautechnischen Amtssachverständigen in der BH zweckmäßig und ermöglichte die rasche Abwicklung der konzentrierten Betriebsanlagenverfahren.

Der RH bemängelte bei der BH St. Veit die im Vergleich zu den anderen BH im Regelfall späte Einbindung der Amtssachverständigen erst im Zuge der Kundmachung einer Verhandlung und empfahl eine möglichst frühe Einbindung.

- 28.3** *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die Möglichkeiten eines länderübergreifenden Sachverständigenpools im Rahmen der Verwaltungsreform schon umfassend geprüft worden. Das Ergebnis sei eine Kooperation bei der Ausbildung. Die Einrichtung eines Pools sei aufgrund der knappen Ressourcen und mangelnder Sinnhaftigkeit verworfen worden. Eine echte Entlastung in diesem Bereich brächte die radikale Vereinfachung von gesetzlichen Vorgaben.*

¹³ Siehe dazu Lösungsvorschläge und erster Zwischenbericht des Vorbereitungsgremiums für das Arbeitspaket 7 „Effizienz der Verwaltung“.

Weiters führte das Land Niederösterreich aus, die Organisation der Gebietsbauämter in Niederösterreich sei nicht nur „historisch gewachsen“, sondern auch zweckmäßig, was schon ein schlichter Größenvergleich der Länder Kärnten und Niederösterreich zeige. Die vom RH empfohlene frühzeitige Einbindung der Amtssachverständigen sei bei räumlicher Nähe zur BH leichter möglich als bei einer zentralen Organisation. Die Vorschläge des RH ließen eine einheitliche Linie und Praxiskenntnis vermissen. Die Einrichtung der Gebietsbauämter habe sich aus mehrfacher Sicht bewährt.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien einem Austausch von Sachverständigen zwischen Gebietskörperschaften rechtliche Schranken und aufgrund der angespannten Personalsituationen aus faktischen Gründen Grenzen gesetzt.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei im Sachverständigendienst der Kärntner Landesregierung bereits vor Jahren ein zentraler elektronischer Terminkalender (Sachverständigenpool) zur Optimierung der Terminkoordination eingerichtet worden und ab Juli 2011 seien auch die wasserbautechnischen Sachverständigen und die Amtssachverständigen für Naturschutz diesem zugeordnet worden. Die Errichtung von allenfalls auch länderübergreifenden Sachverständigenpools werde gesondert geprüft.

Weiters erläuterte das Land Kärnten, es würden die Projektunterlagen durch die BH St. Veit überprüft und im Bedarfsfall die Kontaktaufnahme mit den Amtssachverständigen empfohlen. Die späte Einbindung der Amtssachverständigen erfolge nur für den Fall, dass eine Vorprüfung der Projektunterlagen deren Vollständigkeit ergeben habe.

28.4 (1) Der RH führte dem Land Niederösterreich gegenüber aus, dass eine Beschleunigung der Verfahren an der BH Melk die raschere Verfügbarkeit von Sachverständigen voraussetzt. Die Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe der Gebietsbauämter wurden im Zuge der Erhebungen ausführlich mit allen Vor- und Nachteilen erörtert. Der Vorteil in der zentralen Organisation besteht in der besseren Möglichkeit zum Kapazitätsausgleich, die größeren Entfernungen sah der RH als vergleichsweise geringeres Problem.

(2) Vor allem in Bereichen mit einem hohen Spezialisierungsgrad des Wissens erschien dem RH eine auch länderübergreifende Zusammenarbeit der Sachverständigen sinnvoll. Neben einer besseren Vernetzung im jeweiligen Land könnte eine koordinierte Vorgangsweise mittels einer Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG ermöglicht werden.

(3) Der RH sah die elektronische Terminkoordination der Amtssachverständigen in Kärnten als ein Instrument an, um deren wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz sicherzustellen, seine Empfehlung war jedoch umfassender und auf die Errichtung von elektronisch vernetzten (und allenfalls auch länderübergreifenden) Sachverständigenpools gerichtet.

Weiters entgegnete der RH dem Land Kärnten, dass trotz Vorprüfung der Projekte durch die BH wiederholt Unterlagen von den Amtssachverständigen nachgefordert werden mussten.

Projekt- bzw. Bausprechtage

29.1 (1) Zur Beratung und zur Vorbereitung von Projekteinreichungen boten die drei überprüften BH den Projektwerbern Vorbesprechungsmöglichkeiten an.

(2) In der BH Melk war eine Vorsprache jederzeit möglich. Zweimal im Monat fanden Bausprechtage zur Beratung hinsichtlich der Voraussetzungen eines Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens statt. Zur Qualitätssicherung sowie zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise hatten die Mitarbeiter an Bausprechtagen ein standardisiertes Prüfungsschema der zu klärenden Fragen zur Verfügung. Die Projektwerber erhielten eine Auflistung der je nach Verfahren vorzulegenden Projektsunterlagen. Beratung durch die Amtssachverständigen des Landes wurde Projektwerbern auch durch die wöchentlichen Amtstage der Gebietsbauämter und der Amtssachverständigen-Abteilungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung angeboten.

(3) Die BH St. Johann führte in wöchentlichen Projektsprechtagen Vorbesprechungen durch, an denen die zuständigen Juristen, die bautechnischen Amtssachverständigen der BH sowie ein gewerbetechnischer Amtssachverständiger des Landes teilnahmen. Diese Sprechstage wurden laut Mitteilung der BH St. Johann gut angenommen und führten zu einer besseren Planbarkeit des weiteren Verfahrensablaufs. Zur Information über benötigte Unterlagen legte die BH Merkblätter auf bzw. stellte diese auf ihrer Homepage zur Verfügung. Projektanten wurden auf die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit den Sachbearbeitern und den Amtssachverständigen hingewiesen. Die Amtssachverständigen des Landes standen im Bedarfsfall darüber hinaus an deren wöchentlichen Amtstagen ebenfalls für Beratungsleistungen zur Verfügung.

(4) In der BH St. Veit gab es keine regelmäßigen Projektsprechtage. Auf Ersuchen der Projektwerber bzw. wenn es aus Sicht der BH aufgrund der Komplexität des Projekts zweckdienlich schien, wurden Projektvorbereitungen unter Einbeziehung der erforderlichen Amtssachverständigen vereinbart. Projektwerber konnten sich am wöchentlichen Amtstag auch an die Amtssachverständigen-Abteilung des Amtes der Landesregierung wenden. Die Protokollierung dieser Beratungsgespräche erfolgte in einem standardisierten Formular, in dem die Amtssachverständigen ihre Beurteilung der Projektsunterlagen bzw. Hinweise auf noch fehlende Unterlagen festhalten konnten. Standardisierte Antragsformulare für Betriebsanlagenverfahren erhielten Antragsteller auf der Homepage der BH.

- 29.2 Der RH erachtete ausreichende Beratungs- und Informationsangebote für eine wichtige Maßnahme, um Betriebsanlagenverfahren effizienter, wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher durchzuführen. Insbesondere bei einer Verbindung mehrerer Verfahren (konzentrierte Verfahren) erleichterte die frühzeitige Erörterung des Projekts gemeinsam mit dem Projektwerber, der Behörde und den Amtssachverständigen die Koordination und Planung der Verfahren. Der RH empfahl, die Beratungs- und Informationsmöglichkeiten im Vorfeld zur Abklärung offener Fragen aufrechtzuerhalten und nach Möglichkeit auszubauen.

Der RH begrüßte die Durchführung von Bau- bzw. Projektsprechtagen unter Beiziehung der Amtssachverständigen in den BH Melk und St. Johann. Die wöchentliche Durchführung eines Projektsprechtages in St. Johann wirkte sich im Vergleich zu den beiden anderen BH positiv auf die Erledigungsdauer aus. Der RH empfahl der BH St. Veit die Einführung von regelmäßigen Projektsprechtagen.

- 29.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Durchführung von für die Projektwerber kostenlosen Bausprechtagen in Niederösterreich weiterhin fixer Bestandteil der Serviceleistungen.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten stünden bei speziellen Fragestellungen die Sachverständigen des Amtes der Kärntner Landesregierung zur Verfügung. Die Einrichtung von Projektsprechtagen erscheine derzeit mangels Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Amtssachverständigen nicht möglich, werde trotz der begrenzten Ressourcen jedoch überlegt. Zukünftig würden die beiden Sachverständigen bzw. Sachbearbeiter der BH St. Veit Fort- und Weiterbildungen in mehreren Rechtsgebieten erhalten, um entsprechende Beratungen durch eigene Mitarbeiter vermehrt anbieten zu können.*



Überprüfungen

30.1 (1) Die GewO sieht in § 338 eine amtswegige Überprüfung von Betriebsanlagen vor. Das BMWFJ ordnete darüber hinaus mittels Erlass vom 17. Juni 2002, GZ 33.310/1-I/8/02, die besondere Überwachung jener Betriebe an, in denen es zu einer Ansammlung einer großen Anzahl von Personen kommen kann (z.B. Einkaufszentren, Großmärkte) und bei denen es bei Eintritt besonderer Umstände (z.B. Brand, Schäden an baulichen Einrichtungen) zu einer Gefährdung der körperlichen Sicherheit von Personen kommen kann. Die Erfassung und Evidenthaltung dieser Anlagen obliegt dem Land. Die BH als zuständige Gewerbebehörde hat die betreffenden Betriebe mindestens alle fünf Jahre an Ort und Stelle zu überprüfen.

(2) Die BH Melk führte in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 114 Überprüfungen von Betriebsanlagen (ohne Kontrollen nach dem Pyrotechnikgesetz¹⁴) durch und verwies darauf, dass amtswegige Überprüfungen je nach Umfang der Anlage bzw. der anlagenbezogenen „Vorgeschichte“ des Betreibers durchgeführt würden.

Die BH Melk stellte auch sicher, dass alle Tankstellen des Bezirks im Abstand von vier Jahren und Betriebe, bei denen es aufgrund von Menschenansammlungen zu Gefährdungen kommen kann (Erlass des BMWFJ), im Abstand von fünf Jahren überprüft wurden. Über periodisch vorgeschriebene Überprüfungen wurden entsprechende Evidenzen geführt.

Bei Mitabwicklung eines Bauverfahrens sah die Niederösterreichische Bauordnung eine Überprüfung nur vor, wenn keine Bescheinigung des Bauführers über die bewilligungsgemäße Ausführung des Bauwerks vorgelegt wurde.

(3) Die BH St. Johann wies in den Jahren 2009 und 2010 mit 292 und 320 Überprüfungen (ohne Kontrollen nach dem Pyrotechnikgesetz) im Vergleich zu den beiden anderen BH eine hohe Anzahl auf. Dies war durch die Abarbeitung eines Rückstandes aus Vorjahren und durch das Salzburger Baupolizeigesetz 1997 bedingt, das der BH als Baubehörde vorschreibt, „tunlichst“ binnen Jahresfrist ab Einlangen der Vollendungsanzeige die konsensgemäße Umsetzung des Bauvorhabens zu überprüfen. Im Zuge der baurechtlichen kommissionellen Überprüfungsverhandlung wurde auch die Einhaltung der gewerbe-

¹⁴ Nach dem Pyrotechnikgesetz obliegt der Behörde die Marktüberwachung hinsichtlich der Überprüfung, ob nur pyrotechnische Gegenstände und Sätze in Verkehr gebracht werden, die den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Sie ist ermächtigt, die hiezu erforderlichen Untersuchungen und Handlungen bei Herstellern, Importeuren und Händlern durchzuführen, wie insbesondere Produktionsstätten, Lager und sonstige Geschäftsräume zu betreten, Stichproben zu ziehen sowie in die einschlägigen Geschäftsunterlagen Einsicht zu nehmen.

rechtlichen Vorschriften und Auflagen kontrolliert. Bei Mängeln wurde durch nachfolgende Überprüfungen sichergestellt, dass der Anlageninhaber den bescheidkonformen Zustand herstellte.

Die BH St. Johann wies auch die Einhaltung der periodisch vorgesehenen Überprüfungen von Betrieben gemäß dem BMWFJ-Erlass nach. Ein Erlass des Landes Salzburg sah darüber hinaus ab dem Jahr 2009 eine Überprüfung der Tankstellen und Tanklager mindestens einmal in fünf Jahren vor.

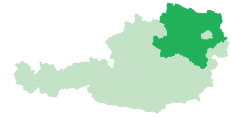
(4) Überprüfungen erfolgten in der BH St. Veit nur bei Anzeigen an die Behörde sowie im Rahmen der jährlichen Prüfung der SEVESO-Betriebe¹⁵. In den Jahren 2009 und 2010 führte die BH St. Veit insgesamt 29 Überprüfungen von Betriebsanlagen (ohne Kontrollen nach dem Pyrotechnikgesetz) durch. Die Überprüfung von Betrieben gemäß BMWFJ-Erlass aus 2002 konnte für den Bezirk St. Veit weder seitens der BH noch durch das Land Kärnten nachgewiesen werden.

Die Umweltkontrollabteilung des Landes Kärnten kontrollierte in einer Schwerpunktaktion seit März 2008 systematisch mit Unterstützung der BH als Gewerbebehörde die Tankstellen. Im Hinblick auf die personellen Ressourcen wurde seitens der BH St. Veit eine lückenlose Überprüfung aller Tankstellen im Bezirk bisher nicht umgesetzt.

- 30.2** Die BH führten Überprüfungen von Betriebsanlagen in unterschiedlicher Häufigkeit durch. Dies war durch unterschiedliche Interpretationen der Überprüfungspflicht, uneinheitliche rechtliche Vorgaben (Tankstellen-Erlass in Salzburg), durch die jeweilige personelle Ausstattung sowie eine unterschiedliche Prüfungsorganisation bedingt.

Da die BH Melk Überprüfungen von Betriebsanlagen vorrangig nur bei Vorliegen besonderer Umstände (z.B. nach Umfang der Anlage, Vorgeschichte des Betreibers) durchführte, war die Anzahl vergleichsweise niedrig. Der RH kritisierte insbesondere die geringe Anzahl der durchgeführten Überprüfungen durch die BH St. Veit. Er verwies auf mögliche Amtshaftungsansprüche bei unzureichender Überwachung von Betrieben insbesondere in Bezug auf die vorgeschriebenen Auflagen zur Vermeidung der Gefährdung der körperlichen Sicherheit von Personen. Der RH empfahl den BH Melk und St. Veit eine Intensivierung der Überprüfungstätigkeit und allen drei BH, Überprüfungen nach einem Prüfungsplan systematisch durchzuführen.

¹⁵ Ein SEVESO-Betrieb ist eine Industrieanlage, deren Aktivität in der Verwendung, Herstellung, Lagerung und Beförderung von gefährlichen Stoffen besteht (z.B. Raffinerien, petrochemische und chemische Werke, Erdöl- und Explosivstoff-Lager).



Der RH bemängelte, dass weder die BH St. Veit noch das Amt der Kärntner Landesregierung für die Durchführung einer periodischen Kontrolle von Betrieben im Sinne des BMWFJ-Erlasses Sorge getragen hatten. Der RH empfahl dem Land Kärnten und der BH St. Veit, umgehend entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um die Betriebsanlagen zu erfassen und deren regelmäßige kommissionelle Überprüfung sicherzustellen.

Der RH anerkannte die von der BH St. Johann gesetzten Maßnahmen zur Überwachung der konsensgemäßen Umsetzung ihrer Betriebsanlagenbescheide.

30.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die gesetzlich vorgesehenen und mit Erlass geregelten Überprüfungen zeitgerecht durchgeführt. Derzeit bestünden aber bereits Überlegungen für ein Überprüfungsmanagement bei den niederösterreichischen BH, die eine Effizienzsteigerung bei der Überprüfungstätigkeit zum Ziel haben.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg müsse für Überprüfungen anhand eines Prüfplanes eine für das gesamte Bundesgebiet, zumindest aber für das gesamte Land geltende Prüfsystematik (Prüfkriterien) ausgearbeitet bzw. vorgegeben werden. Dies liege nicht im Kompetenzbereich einer BH.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei beabsichtigt, durch personelle Umschichtungen die erforderlichen Ressourcen zu schaffen, um eine regelmäßige kommissionelle Überprüfung von (insbesondere gefährlichen) Betriebsanlagen sicher zu stellen. Die Überprüfung der Tankstellen im Bezirk werde seit März 2008 forciert. Die Gewerbebehörde führe ferner regelmäßig Erstüberprüfungen von Betriebsanlagen durch und unterziehe alle SEVESO-Betriebe jährlich einer Überprüfung. Weiters führe das Amt der Landesregierung auf Basis eines Umweltinspektionsplans laufende systematische Kontrollen durch.*

In seiner Stellungnahme führte das Land Kärnten weiters aus, dass die Schwierigkeit der Definition des Begriffs „Ansammlung einer großen Anzahl von Personen“ zu Problemen bei der Feststellung der vom BMWFJ-Erlass umfassten Betriebsanlagen führe.

30.4 (1) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass für die Erarbeitung eines systematischen Prüfungsplans Prüfungsstandards des Bundes oder der Länder begrüßenswert, aber nicht notwendig sind und dieser im Aufgabenbereich der jeweils zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde erarbeitet werden kann.

**Leistungsbereich
Betriebsanlagenverfahren**

(2) Der RH begrüßte die vom Land Kärnten in Aussicht gestellten Maßnahmen, die zu einer Ausweitung der bisher nur in einem sehr geringen Ausmaß durchgeführten Überprüfungen führen sollen und betonte die Notwendigkeit, umgehend alle vom BMWFJ-Erlass umfassten Betriebsanlagen zu erfassen und deren Überprüfung mindestens alle fünf Jahre sicherzustellen.

Kostenanalyse der Betriebsanlagenverfahren

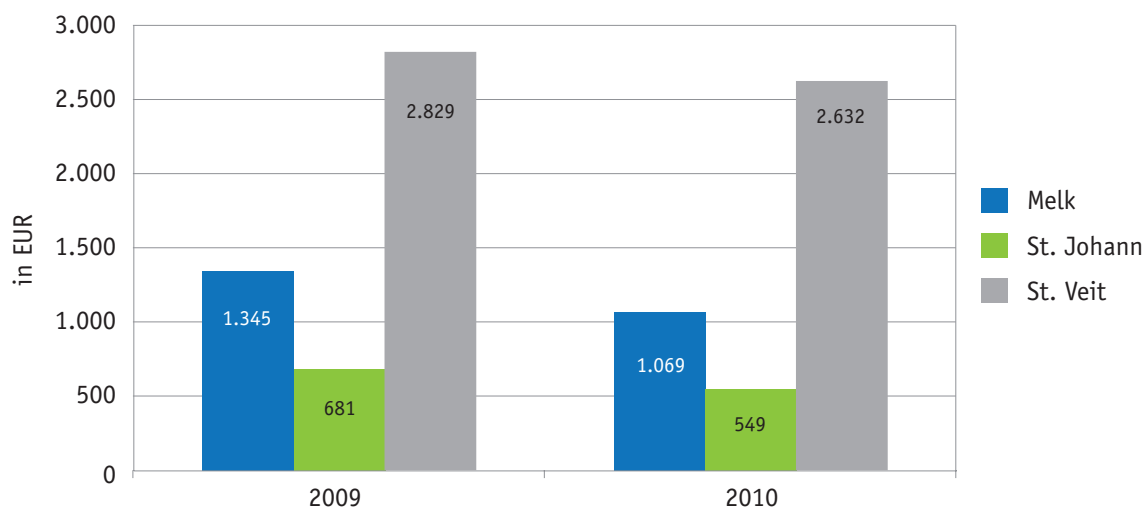
31.1 Der RH ermittelte die Norm- und Istkosten, die für die Erledigung der Betriebsanlagenverfahren insgesamt anfielen, sowie die durchschnittlichen Norm- und Istkosten je abgeschlossener Erledigung.

		Norm- und Istkosten Betriebsanlagenverfahren					
		Normkosten			Istkosten		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
		in EUR					
Gesamtkosten Betriebsanlagenverfahren	Melk	316.678	356.042	334.648	377.112	338.986	351.864
	St. Johann	483.895	501.799	471.131	603.670	637.897	568.365
	St. Veit	160.862	183.698	173.225	210.674	229.132	242.159
		Anzahl					
Erledigte Betriebsanlagenverfahren	Melk	n.v.	252	329	n.v.	252	329
	St. Johann	n.v.	937	1.035	n.v.	937	1.035
	St. Veit	n.v.	81	92	n.v.	81	92
		in EUR					
Kosten je erledigtes Betriebsanlagenverfahren	Melk	n.v.	1.413	1.017	n.v.	1.345	1.069
	St. Johann	n.v.	536	455	n.v.	681	549
	St. Veit	n.v.	2.268	1.883	n.v.	2.829	2.632

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

Die durchschnittlichen Istkosten je Betriebsanlagenverfahren an den drei BH stellen sich demnach folgendermaßen dar:

Abbildung 7: Durchschnittliche Istkosten je erledigtes Betriebsanlagenverfahren



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Kärnten; Berechnungen RH

31.2 Die hohe Anzahl der Betriebsanlagenverfahren in der BH St. Johann führte zu den vergleichsweise höchsten Gesamtkosten, allerdings gelang es durch die effiziente Gestaltung des Ablaufs (z.B. Projektsprechstage, Bausachverständige vor Ort) die Kosten je abgeschlossenes Verfahren günstig zu gestalten. Die in der BH St. Veit ausgewiesenen Kosten je abgeschlossenes Verfahren waren auf die niedrige Anzahl der erledigten Betriebsanlagenverfahren durch das vorhandene Personal zurückzuführen. Die Effizienz 2010 war durch einen Wechsel in der Bereichsleitung (Einarbeitungszeit, Arbeitsübergabe, Kosten anlässlich der Pensionierung des Bereichsleiters) belastet. Außerdem wirkte sich die Konzentration mit dem Bauverfahren in den BH Melk und St. Johann positiv auf Erledigungszahlen und Durchschnittskosten aus.

31.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich könne es zum dargestellten Kostenvergleich nicht Stellung nehmen, weil fraglich sei, ob der RH eine notwendige Gewichtung insbesondere hinsichtlich der miterledigten Bauverfahren vorgenommen habe und wenn ja mit welchen Parametern. Nicht ersichtlich sei auch, inwieweit die Kosten für die Leistungen der Amtssachverständigen eingeflossen seien.

Deregulierungsvorschläge der Landeshauptleutekonferenz zum Betriebsanlagenverfahren

31.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass angesichts der stark unterschiedlichen Basiszahlen eine Gewichtung der Bauverfahren die im gegenständlichen Vergleich aufgezeigte relative Kostengünstigkeit nicht verändert hätte. Die Kosten sowie der Arbeitsaufwand der Amtssachverständigen wurden in keiner der drei überprüften BH einbezogen.

32.1 Im Rahmen der Verwaltungsreformdiskussion erstattete die Landeshauptleutekonferenz im September 2010 an den Bund Vorschläge zur Deregulierung von bundesrechtlichen Regelungen. Mehrere Vorschläge betrafen dabei die GewO und die Regelungen zum Betriebsanlagenverfahren. Die Vorschläge sahen für das Betriebsanlagenrecht insbesondere vor:

- 1) Entlastung der Behörde von behördlichen Überprüfungsverpflichtungen durch Bauführerbescheinigungen und Bestätigungen durch Zivilingenieure;
- 2) Stärkung der Selbstüberprüfungspflicht des Inhabers einer genehmigten Betriebsanlage durch Anreize (z.B. Förderungen) und Sanktionen (Erlöschen der Anlagengenehmigung bei wiederholter Unterlassung);
- 3) Klare und erweiterte Dokumentations- und Vorlagepflichten an die Behörde für die vom Anlageninhaber in Auftrag gegebenen Überprüfungen;
- 4) Genehmigungsfreistellungen für Anlagenteile, die bereits einer weiteren Überwachungsvorschrift unterliegen oder zertifizierte Anlagen darstellen;
- 5) Evaluierung und Überarbeitung des bereits vorgesehenen vereinfachten Verfahrens mit dem Ziel einer weiteren Vereinfachung;
- 6) Ausweitung des Katalogs der im vereinfachten Verfahren zu genehmigenden Betriebsanlagen;
- 7) Ausweitung des Katalogs der für die Genehmigungsfreiheit bestimmten gewerberechtlichen Betriebsanlagen;
- 8) Neudefinition der Anlagenzulassung und Entfall des Genehmigungsverfahrens für Änderungsmaßnahmen, die keine Außenwirkung haben;

- 9) Erleichterung der Kundmachungsvorschriften für Genehmigungsverfahren (Entfall persönlicher Ladungen, Nutzung neuer Medien);
- 10) Anordnung von Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen durch mündliche Bescheide vor Ort und Protokollierung in der Verhandlungsschrift;
- 11) Übertragung des Bauverfahrens für gewerbliche Betriebsanlagen in die Kompetenz der Gewerbebehörde.

32.2 Die vorgeschlagenen Maßnahmen bezwecken Kostenreduktionen bei den betroffenen Behörden durch Entfall von Überprüfungshandlungen und Genehmigungsverfahren, die Beschleunigung der Verfahrensabläufe und die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten (Punkte 1 sowie 4 bis 11). Teilweise sind sie auch mit Erleichterungen für die Anlagenbetreiber verbunden (Punkte 4 bis 8 und 11).

Die Vorschläge bringen teilweise jedoch auch eine finanzielle Belastung für den Anlagenbetreiber, weil Prüfungspflichten auf ihn übertragen und die Kosten dafür dann direkt im Betrieb und nicht mehr bei der Behörde anfallen (Punkte 1 bis 3).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen haben teilweise auch Auswirkungen auf den behördlichen Rechtsschutz und verschlechtern die Rechtsstellung der betroffenen Anrainer der Betriebe (Punkte 6, 7 und 9).

32.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich überschreite der RH mit diesen Feststellungen seine verfassungsrechtliche Kompetenz, die sich auf die Umsetzung der konkreten Gesetzesbeschlüsse beschränke. Es überrasche zudem, dass es von Seiten des RH an einer Unterstützung dieser Vorschläge fehle, die doch zu erheblichen Kostenreduktionen für die Behörden führen würden. Die vorgeschlagene Kostenüberwälzung durch Deregulierungsmaßnahmen stelle der RH einseitig negativ dar.*

32.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass er zur umfassenden und aktuellen Behandlung des Themenbereichs jene Vorschläge der Landeshauptleutekonferenz, die Regelungen zum Betriebsanlagenverfahren betrafen, dargestellt und die damit verbundenen Auswirkungen im Hinblick auf mögliche Einsparungen bzw. Kostenverlagerungen aufgezeigt hatte, ohne darüber eine Wertung abzugeben. Der RH sieht gerade auch in der Beratung der allgemeinen Vertretungskörper eine wesentliche Aufgabe, die er beispielsweise durch die Begutachtung von Gesetzesentwürfen wahrnimmt.

Leistungsbereich Bürgerservice

Erledigungen im Bürgerservice

33.1 (1) Im Bürgerservice ist es ein zentrales Anliegen, den Kontakt der Bürger mit der Verwaltung zu vereinfachen und Behördengänge zu erleichtern und zu beschleunigen. In der BH Melk war aus diesem Grund ein Bürgerbüro eingerichtet, in dem kundenintensive Leistungen von kurzer Bearbeitungsdauer zentral erledigt wurden. In den BH St. Johann und St. Veit waren die entsprechenden Leistungen auf mehrere Gruppen bzw. Bereiche aufgeteilt.

(2) Ausgehend von den im Bürgerbüro der BH Melk erbrachten Leistungen¹⁶ erhob der RH in allen drei BH die Anzahl dieser Leistungen und der damit befassten Mitarbeiter und ermittelte daraus die Erledigungen je vollbeschäftigten Mitarbeiter.

Die Erledigungen des Bürgerservices sind in der Tabelle ausgewiesen:

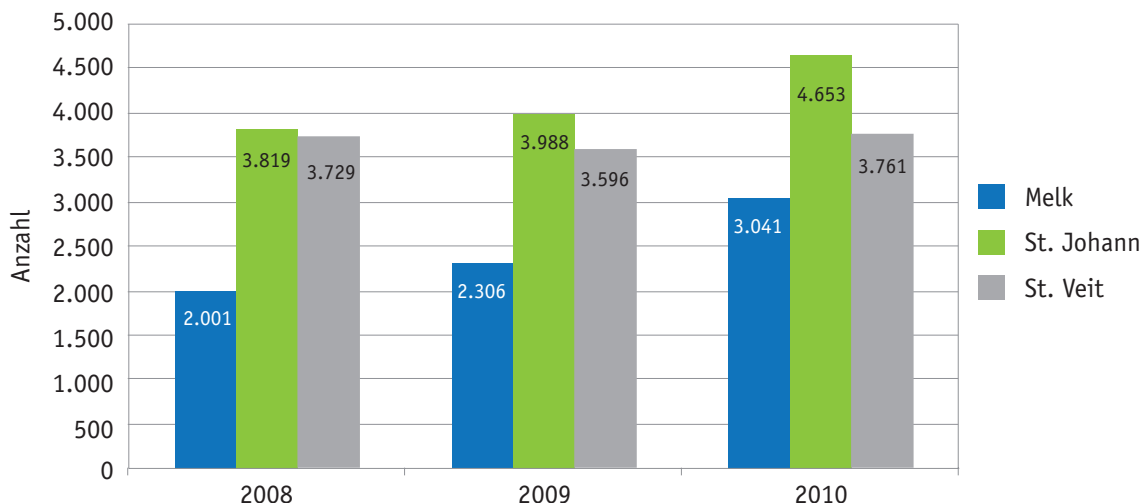
Tabelle 17:		Erledigungen Bürgerservice		
		2008	2009	2010
		Anzahl		
Erledigungen Bürgerservice	Melk	13.505	15.564	17.488
	St. Johann	14.894	16.351	18.612
	St. Veit	9.881	11.508	12.901
VBÄ im Bürgerservice	Melk	6,75	6,75	5,75
	St. Johann	3,90	4,10	4,00
	St. Veit	2,65	3,20	3,43
Erledigungen pro VBÄ	Melk	2.001	2.306	3.041
	St. Johann	3.819	3.988	4.653
	St. Veit	3.729	3.596	3.761

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

¹⁶ Die erhobenen Leistungen umfassten Anträge Passwesen, Befreiung von Gurten, Helm und Kindersicherung, Parkausweis für Behinderte, Religionsaustritte, alle Anträge im Führerscheinwesen (ausgenommen Führerscheinentzug), Lenkerprüfungen (Termine, Prüfungslisten), Taxilenkerausweise, Schülertransportausweise, Ausbildungs- und Übungsfahrten, Begutachtungsplaketten (Ausgaben) und Fahrlehrer- und Fahrschullehrerberechtigungen.

Die Anzahl der Erledigungen je VBÄ zeigte in den drei BH folgende Entwicklung:

Abbildung 8: Erledigung pro Mitarbeiter im Bürgerservice



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

33.2 Der RH stellte fest, dass die BH Melk im Bürgerservice aufgrund einer vergleichsweise hohen Mitarbeiteranzahl die wenigsten Erledigungen pro VBÄ aufwies, wobei sich die Erledigungszahl je Mitarbeiter durch Verringerung des Mitarbeiterstandes um ein VBÄ von 2008 bis 2010 um rd. 52 % verbesserte. Die Mitarbeiteranzahl war auch wegen der Betreuung von zwei Außenstellen – in Pöggstall und Ybbs – höher als in den übrigen BH. Diese beiden Außenstellen waren pro Woche insgesamt 23,5 Stunden geöffnet. Der RH wies auf die positiven Aspekte der Einrichtung eines Bürgerbüros, insbesondere auf die ausgedehnten Öffnungszeiten des Bürgerbüros in Melk hin (vgl. TZ 35).

Die Erledigungen je Mitarbeiter stiegen an der BH St. Johann kontinuierlich an, da steigende Erledigungszahlen nicht zur Ausweitung des Personaleinsatzes führten, sondern mit annähernd gleichem Personaleinsatz erbracht wurden. In St. Veit führten steigende Erledigungszahlen zu einem erhöhten Personaleinsatz, so dass nahezu keine Steigerung der Erledigung je Mitarbeiter erreicht wurde. Insgesamt erfolgte die Leistungserbringung mangels zentralem Bürgerbüro in St. Johann und St. Veit (z.B. wegen fehlender Zahlungsmöglichkeit am Ort der Leistungserbringung) weniger bürgerfreundlich.

Im Hinblick auf die Erledigungszahlen empfahl der RH der BH Melk, den Mitarbeiterereinsatz derart zu steuern, dass eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erreicht werden kann.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde das Bürgerbüro neben der Erbringung der verglichenen Leistungen auch als Anlaufstelle für allgemeine Fragen genutzt (z.B. Beihilfen, Behördenwegweiser), wobei die Anzahl bzw. Zeitdauer dieser nicht zu unterschätzenden Leistungen nicht berücksichtigt worden sei. Die Betreuung der zwei Außenstellen Ybbs und Pöggstall stelle eine besondere Serviceleistung für den Bürger dar. Durch die Erledigung der Wahlleistungen sei ein effizienter Mitarbeiterereinsatz auch außerhalb parteiintensiver Zeiten gewährleistet.*

In den Leistungen des Bürgerbüros sei auch der Anteil des Zahlungsverkehrs enthalten, wobei diese zusätzliche Serviceleistung, ebenso wie die für den Zahlungsverkehr nötigen Vorgänge in den anderen BH, im Bericht nicht erwähnt würden.

- 33.4** Der RH hob die Errichtung des Bürgerbüros in den BH Niederösterreichs als Best-Practice hervor. Zu den einbezogenen Erledigungen führte er aus, dass er persönliche und telefonische Vorsprachen in keiner der überprüften BH zur Anzahl der Leistungen hinzugezählt hatte, weil über Anzahl und Zeitdauer keine Daten zur Verfügung standen und er von einem gleichartigen Anfrageverhalten der Bürger ausging.

Da der RH großen Wert auf die Vergleichbarkeit der Daten legte, wurden die auf die Abwicklung des Zahlungsverkehrs entfallenden Zeiten gemeinsam mit der BH Melk festgelegt und bei der Anzahl der im Bürgerbüro tätigen Mitarbeiter durch einen entsprechenden Abzug berücksichtigt.

Einrichtung eines
Bürgerbüros

- 34.1** (1) In Niederösterreich war aufgrund einer Regelung in der Geschäftsordnung für die BH seit 1. Jänner 2002 bei jeder BH ein Bürgerbüro eingerichtet. Ein Projektteam, bestehend aus Mitarbeitern der niederösterreichischen BH, erarbeitete ab Oktober 2001 ein Konzept für ein Bürgerbüro mit einem Leistungskatalog, den Rahmenbedingungen für die Organisation, die Informationstechnologie und die personelle Ausstattung, den notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung und einem Zeitplan.

Bei der Einrichtung des Bürgerbüros wurde das vorhandene Personal von den betreffenden Fachgebieten übernommen und kein zusätzliches Personal eingestellt. Im Bürgerbüro waren neun Mitarbeiter tätig, wobei jeder Mitarbeiter jede angebotene Leistung vollständig erbringen konnte. Im überprüften Zeitraum wurden folgende Pflichtleistungen, die von allen Bürgerbüros in Niederösterreich erbracht werden mussten, angeboten:

- Führerscheineangelegenheiten (inkl. Aufsicht bei theoretischen und Verwaltungsarbeit nach praktischen Lenkerprüfungen, ausgenommen Führerscheinentzug)
- Ausgabe von Begutachtungsplaketten
- Ausstellung von Fahrlehrer- und Fahrschullehrerberechtigungen
- Bewilligung von Ausnahmen von der Helm-/Gurt-/Kindersicherungspflicht
- Ausstellung von Jagdkarten (ausgenommen Entzüge)
- Ausstellung von Parkausweisen für Behinderte
- Ausstellung von Reisedokumenten
- Religionsaustritte
- Ausstellung von Schülertransportausweisen und Taxilenkerausweisen
- Bewilligung von Übungs- und Ausbildungsfahrten
- Abwicklung des Zahlungsverkehrs (bar, Bankomatkarte, Kreditkarte).

Darüber hinaus wickelte die BH Melk Verletzungsanzeigen, Versicherungsanfragen und Radfahrbewilligungen als sogenannte Wahlleistungen (diese können optional von den Bürgerbüros der BH erbracht werden) ab. Für einige Leistungen waren Online-Anträge möglich (z.B. Grundverkehr, Gewerbe).

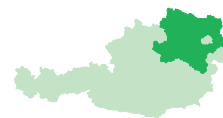
Zur Zeit der Überprüfung durch den RH erfolgte landesweit eine Evaluierung der Bürgerbüros, die zu einer Optimierung der Leistungen und Prozesse führen soll.

(2) In der BH St. Johann war kein Bürgerbüro eingerichtet. Parteienverkehrsintensive Angelegenheiten wie Lenkerberechtigungen, Reisedokumente und fremdenpolizeiliche Angelegenheiten, wurden im Erdgeschoß des Amtsgebäudes von den jeweils zuständigen Mitarbeitern bearbeitet. Die Amtskasse befand sich in einem anderen Gebäudeteil. Die übrigen in der BH Melk im Bürgerbüro erbrachten Leistungen (wie bspw. Parkausweise für Behinderte, Religionsaustritte) waren auf verschiedene Gruppen in der BH aufgeteilt. Die Bürger hatten die Möglichkeit, in verschiedenen Angelegenheiten Online-Anträge einzubringen (z.B. Zustimmung der Grundverkehrskommission, Schulwechsel, Gewerbeangelegenheiten, Wunschkennzeichen). Davon machten pro Jahr rd. 50 Bürger Gebrauch.

(3) In der BH St. Veit bestand ebenfalls kein Bürgerbüro. Die Bereiche der BH waren auf mehrere Standorte aufgeteilt, wobei nur im Hauptgebäude eine Kassa eingerichtet war. Im Erdgeschoß des Hauptgebäudes konnten Reisedokumente ausgestellt werden, das Führerscheinewesen und die Amtskasse waren im ersten Stock untergebracht. Ein Lift war nicht vorhanden. Im Jahr 2003/2004 scheiterte die Errichtung eines Bürgerbüros an finanziellen Überlegungen im Hinblick auf einen Umbau der Räumlichkeiten. Lediglich ein barrierefreier Zugang zu einer Informationsstelle wurde geschaffen. Für einige Leistungen waren Online-Anträge möglich (z.B. Rodungsbewilligungen, Wohnkostenbeihilfe für Zivildienstleistende, Religionsaustritte, Namensänderungen, Gewerbeangelegenheiten), allerdings langten seit 2007 erst 70 derartige Anträge ein.

34.2 Der RH empfahl bereits in seinen Positionen zur Verwaltungsreform (Reihe 2009/1 und 2011/1) die Einrichtung bzw. den Ausbau von Bürgerservicestellen nach dem One-stop-shop-Prinzip bei den BH. Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Bürger und Unternehmer in den jeweiligen Lebenssituationen entspricht nach Ansicht des RH den Anforderungen an eine moderne Verwaltung. In einem Bürgerbüro können Kunden an einer Stelle und im Idealfall mit einem einzigen Kundenkontakt Leistungen bis hin zur Abwicklung der Gebührenzahlung in Anspruch nehmen. Auch für Mitarbeiter ist im Regelfall eine gleichmäßige Auslastung und abwechslungsreiche Tätigkeit gewährleistet.

Der RH bewertete die Einrichtung eines Bürgerbüros in der BH Melk im Sinne einer bürgernahen Verwaltung als positiv. Auch die sehr guten Ergebnisse im Rahmen einer Kundenbefragung (vgl. TZ 37) wiesen darauf hin, dass das Bürgerbüro den Bedürfnissen der Bürger entgegenkam. Der RH empfahl daher auch den BH St. Johann und St. Veit für parteiverkehrsintensive und oft nachgefragte Leistungen die Ein-



richtung eines zentralen Bürgerbüros, in dem jeder Mitarbeiter in der Lage ist, jede dort angebotene Leistung zu erbringen. Jedenfalls sollte bei parteiverkehrintensiven Leistungsbereichen eine Zahlungsmöglichkeit vorgesehen werden.

34.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es diese Empfehlung seit 2002 bei allen BH verwirklicht.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg ermögliche die örtliche Zusammenführung der (parteiverkehrintensiven) Bürgerserviceleistungen im Erdgeschoß der BH St. Johann die einfache Erreichbarkeit durch den Bürger und sichere andererseits, wie vom RH angeführt, äußerst geringe Kosten von rd. 15 EUR pro Erledigungsfall.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten werde eine gesonderte Prüfung des Vorschlags in Aussicht genommen.*

34.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass parteiverkehrintensive Dienstleistungen für die Bürger in zentralen Bürgerbüros zusammenzufassen und dort auch Zahlungsmöglichkeiten zu schaffen sind, um den wachsenden Ansprüchen der Bürger an eine moderne Verwaltung zu entsprechen.

Öffnungszeiten und
Kundenfrequenz

35.1 (1) Die BH waren zu folgenden Zeiten geöffnet:

Tabelle 18: Öffnungszeiten						
	Melk		St. Johann		St. Veit	
		in Stunden		in Stunden		in Stunden
Parteienverkehr	Di, Do, Fr 8:00–12:00, Mo 13:00–19:00 Di zusätzlich 13:00–15:00	20	Mo–Fr 8:00–12:00	20	Mo–Fr 8:00–12:00, Di zusätzlich 13:00–16:00	23
Parteienverkehr Bürgerbüro	Mo–Fr 8:00–12:00, Mo zusätzlich 13:00–19:00 Di zusätzlich 13:00–15:00	28 ¹	–	–	–	–
Amtsstunden²	Mo 7:30–19:00, Di–Do 7:30–15:30, Fr 7:30–13:00	41	Mo–Do 7:30–16:15, Fr 7:30–12:30	40	Mo–Do 7:30–16:00, Fr 7:30–13:00	39,5
Öffnungszeiten des Gebäudes	Mo 7:30–19:00, Di–Do 7:30–15:30, Fr 7:30–13:00	41	Di–Fr 7:30–12:00, Mo 7:30–17:30	28	Mo–Do 7:30–16:00, Fr 7:30–13:00	39,5

¹ Die BH Melk änderte nach Übermittlung des Prüfungsergebnisses die Parteienverkehrszeiten von 26 auf 28 Stunden (Dienstag zusätzlich von 13:00 bis 15:00).

² § 13 Abs. 5 AVG: Die Behörde ist nur während der Amtsstunden verpflichtet, schriftliche Anbringen entgegenzunehmen oder Empfangsgeräte empfangsbereit zu halten, und, außer bei Gefahr im Verzug, nur während der für den Parteienverkehr bestimmten Zeit verpflichtet, mündliche und telefonische Anbringen entgegenzunehmen. Die Amtsstunden und die für den Parteienverkehr bestimmte Zeit sind im Internet und durch Anschlag an der Amtstafel bekanntzumachen.

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Berechnungen RH

(2) Aufgrund einer Vorgabe des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung war das Bürgerbüro Melk während der Amtsstunden zu besetzen, damit bei Bedarf die Leistungen des Bürgerbüros in Anspruch genommen werden konnten. Auf den Websites der BH Melk unter „Bürgerbüro“ und unter „Kundmachungen“ waren die Parteienverkehrszeiten für das Bürgerbüro unterschiedlich angegeben.

(3) Die BH St. Johann schloss das Gebäude seit September 2010 von Dienstag bis Freitag ab 12:00 Uhr, also während der Amtsstunden, ab. Die BH St. Johann begründete dieses Vorgehen mit erfolgten Personalkürzungen. Bürger konnten nach 12:00 Uhr nur nach telefonischer Terminvereinbarung Leistungen in Anspruch nehmen. Montag Nachmittag war geöffnet, weil amtsärztliche Untersuchungen zu vereinbarten Terminen stattfanden.

(4) In der BH St. Veit waren die Mitarbeiter mündlich angewiesen, auch außerhalb der Parteienverkehrszeiten Leistungen an Bürger zu erbringen. Darüber hinaus waren telefonische Terminvereinbarungen möglich.

(5) Keine BH hatte vollständige Aufzeichnungen über die Anzahl und zeitliche Lagerung der Kundenkontakte.

- 35.2** Der RH erachtete ausreichende Öffnungszeiten, die auch Berufstätigen genügend Möglichkeiten geben, Leistungen in Anspruch zu nehmen, als unerlässlich. In einer flexiblen und kundenfreundlichen Gestaltung der Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen kommt eine bürgernahe Verwaltung zum Ausdruck. Der RH anerkannte insbesondere die langen Öffnungszeiten des Bürgerbüros Melk am Montag Nachmittag als bürgerfreundlich. Die Anweisung, auch außerhalb der Parteienverkehrszeiten Leistungen an Bürger zu erbringen (BH Melk und St. Veit), erachtete der RH als positiv. Die Vorgangsweise der BH St. Johann, das Gebäude während der Amtsstunden bereits um 12:00 Uhr zu schließen, beurteilte der RH als wenig bürgerfreundlich.

Der RH empfahl der BH St. Johann, die Öffnungszeiten bürgerfreundlicher zu gestalten. Weiters empfahl er allen drei BH, in regelmäßigen Abständen Bedarfserhebungen durchzuführen sowie systematische und längerfristige Aufzeichnungen über die Anzahl und zeitliche Lagerung der Kundenkontakte in sämtlichen Leistungsbereichen zu führen und gegebenenfalls die Öffnungszeiten anzupassen.

- 35.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien durch die Personaleinsparungen der letzten zwei Jahre von knapp 9 % die vom RH empfohlenen Erhebungen nicht zu bewerkstelligen. Diese Einsparungen hätten dazu geführt, die Parteienverkehrszeiten auf die Vormittage zu beschränken. An diesem Umstand werde vorerst seitens der BH nichts verändert.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten würden Bedarfserhebungen sowie systematische und längerfristige Aufzeichnungen über die Anzahl und zeitliche Lagerung der Kundenkontakte in den einzelnen Bereichen der BH St. Veit künftig vorgenommen werden.*

- 35.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass eine Erfassung der Zahl und zeitlichen Lagerung der Kundenkontakte nicht mit einem merkbareren Mehraufwand verbunden ist. Gerade bei einer Verkürzung von Parteienverkehrszeiten ist es um so wichtiger, diese zu Zeiten anzubieten, zu denen sie von den Bürgern besonders in Anspruch genommen werden.

Leistungsbereich Bürgerservice

Beschwerde- management

36.1 (1) Aufgrund einer Regelung für alle niederösterreichischen BH war der jeweilige Stellvertreter des Bezirkshauptmanns beauftragt, Beschwerden der Bürger entgegenzunehmen, den Beschwerdeführer aufzuklären und die Beschwerde gegebenenfalls an die sachlich in Betracht kommenden Behörden zur Erledigung weiterzuleiten. Der stellvertretende Bezirkshauptmann in der BH Melk erledigte telefonische Beschwerden in der Regel sofort, ohne diese schriftlich zu dokumentieren. Schriftliche Beschwerden wurden den jeweils zuständigen Fachgebieten zugeteilt.

(2) Für Beschwerden in den BH St. Johann und St. Veit gab es keine Regelungen. Die Bezirkshauptleute teilten mit, dass sehr selten Beschwerden einlangten.

36.2 Nach Ansicht des RH liefert ein systematisches Beschwerdemanagement wichtige Hinweise auf die Stärken und Schwächen einer Behörde aus Kundensicht. Er empfahl allen drei BH, sämtliche Beschwerden mit Eingangsdatum, Beschwerdeführer, Inhalt sowie Datum und Art der Erledigung zentral zu erfassen, um die Anforderungen der Kunden zu erheben und Verbesserungsmaßnahmen zu entwickeln.

36.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe der RH nicht zwischen „Beschwerden im engeren Sinn“, die sich gegen Personen bzw. Handlungen der BH Melk richten, und zwischen „allgemeinen Anfragen aller Art“ unterschieden. Selbstverständlich würden von der BH über Beschwerden Akten angelegt und diese elektronisch nachvollziehbar erfasst. Die Einrichtung eines darüber hinausgehenden professionellen Beschwerdemanagements werde beim Amt der Landesregierung umgesetzt und nachfolgend auf die dezentralen Dienststellen ausgeweitet werden.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden zum Beschwerdemanagement derzeit Überlegungen angestellt, wobei sich eine mögliche Doppelgleisigkeit zwischen zentraler Erfassung und Behandlung in den einzelnen Gruppen zeige. Die Daten so zu erfassen, dass sie nach allen Richtungen auswertbar wären, stelle einen erheblichen Zusatzaufwand dar.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Kärntens habe die BH St. Veit bereits eine Datenbank angelegt, in der seit 2012 sämtliche Beschwerdefälle mit Eingangsdatum, Beschwerdeführer, Inhalt sowie Datum und Art der Erledigung erfasst würden.*



36.4 (1) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung darauf abzielte, sämtliche (z.B. auch mündlich oder telefonisch) vorgebrachte Beschwerden zu erfassen und auszuwerten. Er begrüßte daher die nunmehr begonnene Einrichtung eines professionellen Beschwerdemanagements.

(2) Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass er eine Erfassung von Kundenbeschwerden nach auswertbaren Kriterien unabhängig von der Berücksichtigung des Anliegens bei der jeweiligen Sachentscheidung als ein notwendiges Instrument zur Qualitätssteigerung ansieht.

37.1 (1) Im Zeitraum von Dezember 2006 bis Jänner 2007 fand in der BH Melk eine Kundenbefragung statt. Im Rahmen einer Führungskräfteausbildung erfasste ein Mitarbeiter der BH Melk anhand eines Fragebogens die Kundenzufriedenheit. Im Befragungszeitraum füllten 1.277 Kunden einen Fragebogen aus. Das Bürgerbüro erzielte auf einer fünfstufigen Schulnotenskala die Durchschnittsnote von 1,32.

(2) Die BH St. Johann führte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Kundenbefragung durch.

(3) In der BH St. Veit fand zuletzt 2003 eine Kundenbefragung statt. Eine Gesellschaft für Unternehmensberatung führte in den acht Kärntner BH eine schriftliche Befragung von Kunden durch. Über die BH St. Veit wurden 888 Fragebögen ausgewertet. Bei den Schlüsselgrößen Allgemeine Zufriedenheit, Mühe bei der Hilfestellung und BH als service- und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen erreichte die BH auf einer siebenstufigen Skala (1 = außerordentlich zufrieden, 7 = extrem unzufrieden) einen durchschnittlichen Wert von 1,52. Kritikpunkte waren vor allem nicht kundenfreundliche Öffnungszeiten und lange Bearbeitungszeiten.

37.2 Der RH erachtete regelmäßige und standardisierte Kundenbefragungen als wichtiges Instrument einer bürgernahen und dienstleistungsorientierten Verwaltung zur Erfassung und Steigerung der Kundenzufriedenheit. Damit können Stärken und Schwächen der BH aus Sicht der Kunden erfasst und gegebenenfalls Verbesserungsmaßnahmen überlegt werden. Der RH empfahl den BH, regelmäßig Kundenbefragungen durchzuführen und verwies auf das Projekt des Bundeskanzleramtes „Qualitätsstandards in Bezirksverwaltungsbehörden“, in dem Kundenbefragungen in Bürgerbüros im Abstand von drei Jahren vorgeschlagen wurden.

Leistungsbereich Bürgerservice

37.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich führe dieses alle zwei Jahre eine umfassende Imageerhebung durch. Das letztjährige Umfrageergebnis vom November 2011 habe ergeben, dass 97 % der Befragten mit den Serviceleistungen in den Bürgerbüros zufrieden seien. Die Kundenbefragungen durch die einzelnen BH fänden periodisch und nach Maßgabe der Ressourcen statt, Ziel sei eine Durchführung alle fünf Jahre.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg müssten Kundenbefragungen systemisiert und an allen fünf BH im Land Salzburg in gleicher Form zur gleichen Zeit und in regelmäßigen Abständen erfolgen, um daraus nachvollziehbare und auswertbare Daten zu erhalten.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärntens werde derzeit die Durchführung einer weiteren landesweiten Kundenbefragung geprüft.

Kostenanalyse der Bürgerserviceleistungen

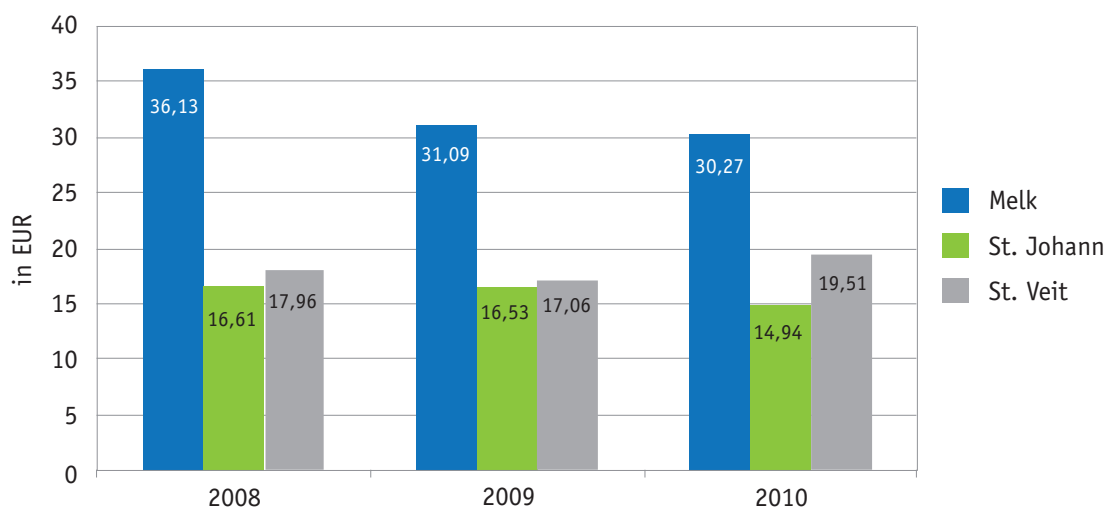
38.1 Der RH ermittelte, ausgehend von den im Bürgerbüro in der BH Melk erbrachten wichtigsten Leistungen (z.B. Pässe, Führerscheine), die Norm- und Istkosten des Bürgerbüros bzw. in den BH St. Johann und St. Veit die für die Erbringung dieser Leistungen aufgewendeten Gesamtkosten (Kostenstelle Bürgerservice) sowie die durchschnittlich je Erledigung angefallenen Norm- und Istkosten.

Tabelle 19:		Norm- und Istkosten Bürgerservice					
		Normkosten			Istkosten		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
		in EUR					
Gesamtkosten Bürger- service	Melk	386.616	399.636	403.333	487.992	483.865	529.358
	St. Johann	202.366	218.702	218.232	247.323	270.235	278.048
	St. Veit	140.756	173.428	194.108	177.449	196.301	251.669
		Anzahl					
Erledigungen	Melk	13.505	15.564	17.488	13.505	15.564	17.488
	St. Johann	14.894	16.351	18.612	14.894	16.351	18.612
	St. Veit	9.881	11.508	12.901	9.881	11.508	12.901
		in EUR					
Kosten je Erledigung	Melk	28,63	25,68	23,06	36,13	31,09	30,27
	St. Johann	13,59	13,38	11,73	16,61	16,53	14,94
	St. Veit	14,25	15,07	15,05	17,96	17,06	19,51

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Salzburg, Kärnten; Berechnungen RH

Die durchschnittlichen Istkosten je Erledigung an den drei BH stellen sich demnach folgendermaßen dar:

Abbildung 9: Durchschnittliche Istkosten je Erledigung im Bürgerservice



Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit; Ämter der Landesregierungen in Niederösterreich, Kärnten; Berechnungen RH

38.2 Die vergleichsweise hohe Mitarbeiteranzahl im Bürgerbüro der BH Melk im Verhältnis zur Anzahl der erbrachten Leistungen war ausschlaggebend für die hohen Stückkosten.

Die Istkosten je Erledigung des Bürgerbüros gingen in der BH Melk von 2008 bis 2010 um rd. 16 % zurück. Dieser Rückgang der Kosten je Erledigung war insbesondere auf eine Steigerung der erbrachten Leistungen von 13.505 auf 17.488 (oder rd. 29 %) – ohne zusätzliches Personal – zurückzuführen. Der RH sah ein weiteres Effizienzsteigerungspotenzial, weil die Leistungen im Jahr 2010 mit weniger Personal als im Vorjahr erbracht werden konnten.

Die BH St. Johann und St. Veit wiesen in den Jahren 2008 und 2009 ähnliche Stückkosten (rd. 17 EUR bzw. 18 EUR) auf. Im Jahr 2010 führte insbesondere ein Anstieg der Sachausgaben der BH St. Veit zu einer Erhöhung der Istkosten je Erledigung im Bürgerservice um rd. 2,5 EUR oder rd. 14 %.

Leistungsbereich Bürgerservice

38.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich bedinge die zusätzliche Beratungstätigkeit im Bürgerbüro durch umfassend geschulte Mitarbeiter mehr Zeitaufwand und höhere Kosten. Eine Vergleichbarkeit der Stückkosten könne seriöserweise erst dann angestellt werden, wenn in allen Organisationen eine vergleichbare Struktur und vergleichbares Leistungsangebot bestünde. Die Kostenanalyse sei daher nicht nachvollziehbar.*

38.4 Der RH zog die wichtigsten im Bürgerbüro in der BH Melk erbrachten Leistungen zum Vergleich heran, die in allen drei BH erbracht wurden und ging davon aus, dass die Beratung der Bürger durch die Mitarbeiter in St. Johann und St. Veit ebenfalls zufriedenstellend erfolgte.

Qualitätsstandards für Leistungen

39.1 (1) Qualitätsstandards dienen dazu, einen Maßstab für die Aufgabenerledigung zu definieren, um die Leistungserbringung zu vereinheitlichen und das Ergebnis zu verbessern. Qualitätsstandards können auf interne Wirkungen, wie die Steigerung der Effizienz, die Optimierung der Prozesse und die leichtere Vergleichbarkeit der Leistungen, oder auf externe Wirkungen, insbesondere auf die Verbesserung der Leistungs- und Servicequalität gegenüber den Bürgern abzielen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren in den überprüften Leistungsbereichen einzelne Qualitätsstandards vorgegeben:

Tabelle 20: Qualitätsstandards			
	Verwaltungs- strafverfahren	Betriebsanlagen- verfahren	Bürgerservice
Melk	keine Vorgaben	Vorgabe zur Dauer des Verfahrens, Bausprechtage	Leistungserbringung auch außerhalb der Parteienverkehrszeiten Interne Standards des Bürgerbüros für die räumliche und personelle Ausstattung (z.B. Raumgröße, Anzahl, Einstufung, Anforderungsprofil und Qualifikation der Mitarbeiter), für die Sicherheits- und Informationstechnologie
St. Johann	Interne Standards (z.B. Erledigungsrate, Verfahrensdauer, Berufungs- und Stattgabequote, Kostenwirtschaftlichkeit, Arbeitsproduktivität)	Vorgabe zur Dauer des Verfahrens Verpflichtung zur Beratung und Vorprüfung der Unterlagen, Projektsprechtage Interne Standards in Ausarbeitung (z.B. Verfahrenshöchstkosten, Überprüfungsquote)	Interne Standards für einzelne Leistungen in Ausarbeitung (z.B. Kostenhöhe, Kostendeckungsgrad)
St. Veit	keine Vorgaben	keine Vorgaben	Leistungserbringung auch außerhalb der Parteienverkehrszeiten

Quellen: BH Melk, St. Johann, St. Veit

(2) Für Verwaltungsstrafverfahren wurden im Zuge der Überarbeitung der Produktbeschreibungsblätter für die Salzburger BH interne Qualitätsstandards (z.B. Erledigungsrate, Verfahrensdauer, Berufungs- und Stattgabequote, Kostenwirtschaftlichkeit, Arbeitsproduktivität) definiert. In allen drei BH waren die Verfahrensabläufe in den IT-Applikationen hinterlegt und landesweit einheitliche Strafenkataloge in Geltung, wodurch ein einheitlicher Verfahrensablauf und eine Gleichmäßigkeit in der Bestrafung innerhalb des jeweiligen Landes gewährleistet waren. Über die verfahrensrechtlich vorgesehenen Bestimmungen hinausgehende Qualitätsstandards waren nicht definiert.

(3) Für Betriebsanlagenverfahren legten die Länder Niederösterreich und Salzburg Vorgaben für die Erledigungsdauer fest.

In der BH Melk waren regelmäßige Bausprechtage vorgesehen.

Im Land Salzburg existierte eine gesetzliche Verpflichtung zur Beratung und zur Vorprüfung von Unterlagen, um vollständige Einreichunterlagen zu erhalten und die Einhaltung der vorgesehenen Erledigungsfrist sicherzustellen. Ein Erlass des Landesamtsdirektors legte weitere Informationspflichten der BH fest (z.B. Benennung der Ansprechpartner, Ablaufbeschreibung des Genehmigungsverfahrens, Informationen über Wirtschaftsförderungen). Die Produktbeschreibungen für den Bereich Betriebsanlagen der BH St. Johann wurden zur Zeit der Gebärungsüberprüfung überarbeitet und werden diverse interne Standards vorgeben (z.B. Verfahrenshöchstkosten, Überprüfungsquote).

In St. Veit gab es für die Betriebsanlagenverfahren keine Vorgaben.

(4) Für Bürgerserviceleistungen enthielt das Konzept für Bürgerbüros in Niederösterreich aus dem Jahr 2002 Qualitätsstandards u.a. für die personelle, räumliche und sicherheitstechnische Ausstattung und die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter der Bürgerbüros. So waren Anforderungsprofile für die Leiter und Mitarbeiter der Bürgerbüros, die Anzahl der Mitarbeiter und verschiedene Schulungsmaßnahmen festgelegt sowie die Ausgestaltung der Arbeitsplätze und des Wartebereichs vorgegeben.

Die Mitarbeiter der BH Melk und St. Veit waren angewiesen, nachgefragte Bürgerserviceleistungen in den Amtsstunden auch außerhalb der Parteienverkehrszeiten zu erbringen. An der BH St. Johann waren für einzelne Leistungen, die dem Bürgerservice zuzurechnen waren, interne Standards in Ausarbeitung. In St. Veit fehlten für diesen Bereich Vorgaben bzw. Qualitätsstandards. Für die Prozesse (z.B. Dauer der Wartezeiten) und die Ergebnisqualität der parteienverkehrsintensiven Leistungen waren an keiner der überprüften BH Standards vorgegeben.

39.2 Der RH sah die Erarbeitung von Qualitätsstandards als wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung. Positiv beurteilte der RH daher die in Salzburg definierten Qualitätsstandards für Verwaltungsstrafverfahren und empfahl den Ländern Kärnten und Niederösterreich, für diese Verfahren entsprechende Standards festzulegen.



Da die effiziente und kundenorientierte Abwicklung der Betriebsanlagenverfahren einen wichtigen Standortfaktor darstellt, empfahl der RH den drei Ländern die Einführung oder Weiterentwicklung diesbezüglicher Qualitätsstandards, z.B. für die personelle Ausstattung der zuständigen Organisationseinheiten, für die Sachverständigentätigkeit und für Kontrollen von Betriebsanlagen.

Der RH anerkannte auch die Festlegung von Qualitätsstandards für die räumliche und personelle Ausstattung der Bürgerbüros in Niederösterreich.

In den überprüften Leistungsbereichen waren an den BH jedoch vorrangig interne Qualitätsstandards vorgegeben. Um allen Bürgern die Leistungen in gleicher Qualität anbieten zu können, empfahl der RH, insbesondere für jene Bereiche, die die Interessen der Bürger direkt und unmittelbar betreffen (z.B. Dauer der Erledigung, Erreichbarkeit, Wartezeiten, Gesprächsführung und Auskunftsfähigkeit der Mitarbeiter, Überprüfungsfrequenzen), verstärkt Qualitätsstandards zu definieren und deren Erreichung laufend zu evaluieren.

39.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich gäbe es neben den allgemeinen Informationen im Internet sowie in Form von Checklisten eine Verfahrensvereinbarung, die mit dem Antragsteller geschlossen werden könne.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien in den Produktkatalogen für alle Produkte und Dienstleistungen Prozessbeschreibungen sowie Qualitätsstandards und Ziele vorhanden. Qualitätsstandards für Betriebsanlagenverfahren seien überdies zum einen im Investitions-Beschleunigungsgesetz und zum anderen im Kennzahlensystem festgelegt, welches sich derzeit im Roll-out befinde und flächendeckend über alle Produkte Qualitätsstandards festzulegen versuche.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei ein Benchmarking-Projekt für Betriebsanlagenverfahren in der vom RH geforderten Dimension nicht gegeben. Der Grund hierfür liege in den begrenzt verfügbaren Personalressourcen, die primär für einen korrekten und rechtskonformen Vollzug eingesetzt würden. Eine gesonderte Prüfung der Empfehlungen werde in Aussicht genommen.

39.4 (1) Der RH anerkannte die systematische Festlegung von Standards in den Produktkatalogen, wies jedoch darauf hin, dass es sich dabei zumeist um interne Leistungsstandards handelte. Die Empfehlung des RH war hingegen primär auf Definition und Weiterentwicklung von

Qualitätsstandards gerichtet, die die Interessen und die Position der vom Verwaltungshandeln betroffenen Bürger unmittelbar betreffen.

(2) Der RH teilte dem Land Kärnten mit, dass die Einführung von Qualitätsstandards im Betriebsanlagenverfahren unabhängig von einem Benchmarking-Projekt möglich ist. Er verwies dabei auf bereits erarbeitete Grundlagen wie z.B. die Mindeststandards aus dem Projekt „Qualitätsstandards in Bezirksverwaltungsbehörden“.

Kontrolle und Steuerung

Rechtliche Grundlagen zur Einführung eines Internen Kontrollsystems

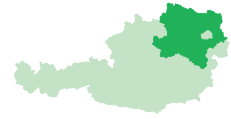
40.1 Die rechtlichen Grundlagen, die die Organisation der BH regeln, enthalten einzelne Maßnahmen, die dem Internen Kontrollsystem (IKS) zuzurechnen sind.

So schreibt die als Dienstanweisung der Niederösterreichischen Landesregierung ergangene Geschäftsordnung für die BH den Bezirkshauptleuten vor, bestimmte Agenden (wie z.B. Geschäftseinteilung, Arbeitsverteilungsplan, Stellenbeschreibungen, Fertigungsbefugnisse) in Dienstanweisungen zu regeln.

Im Bezirkshauptmannschaften-Gesetz des Landes Salzburg war die Erlassung einer Geschäftsordnung durch die Landeshauptleute sowie die Erlassung der Geschäftseinteilung und einer Kanzleiordnung (samt den zu enthaltenden Bestimmungen) durch die Bezirkshauptleute nach Genehmigung durch die Landeshauptleute vorgeschrieben.

Im Kärntner Bezirkshauptmannschaften-Gesetz war die Festlegung einer Geschäftseinteilung und darüber hinaus die mindestens einwöchige Vertretung der Kassenleiter durch den Kassenleiter einer anderen BH vorgeschrieben.

40.2 Die rechtlichen Grundlagen legten zwar einzelne dem IKS zurechenbare Maßnahmen fest, eine generelle Verpflichtung zur Einrichtung eines solchen fehlte aber in allen drei BH. Der RH erachtete eine rechtliche Verpflichtung zur Einführung eines umfassenden IKS bei den Bezirksverwaltungsbehörden als zweckmäßig. Er verwies als positives Beispiel auf die in der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien enthaltene klare Verpflichtung des Dienststellenleiters („den Dienststellenleitern obliegt“), ein internes Kontroll- und Risikomanagementsystem einzurichten und empfahl den überprüften Ländern, ebenfalls entsprechende rechtliche Vorgaben zur Einrichtung eines umfassenden IKS zu schaffen.



40.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich führe der RH die Bestimmung der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien als positives Beispiel an, diese lege jedoch keine weiteren inhaltlichen Vorgaben fest. In Niederösterreich würden Führungskräfte im Zuge ihrer Ausbildung und in weiteren Schulungen zum Thema Korruptionsprävention mit entsprechendem Kontrollhandwerkzeug ausgestattet. Das neue IT-Programm für Verwaltungsstrafen enthalte umfangreiche Prozessbeschreibungen, die den Führungskräften Auswertungen in jede Richtung ermöglichten.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg stellten die Auswertungen zu den auf Basis der Produktkataloge vorhandenen Daten einen gut strukturierten Kontrollmechanismus in qualitativer und quantitativer Hinsicht (Zeit, Qualität und Kosten) dar. Damit sei ein internes Kontrollsystem aufgebaut. Ein darüber hinausgehender rechtlicher Rahmen bewirke hingegen eine Reduktion der Flexibilität bei Weiterentwicklungen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten würde die Schaffung einer rechtlichen Vorgabe zur Einrichtung eines umfassenden Internen Kontrollsystems sowie die Beschreibung der bestehenden Prozesse und deren Risiken grundsätzlich befürwortet.

40.4 Wichtig erschien dem RH eine rechtliche Verpflichtung für die Einrichtung eines Internen Kontrollsystems. Für die inhaltliche Ausgestaltung kann auf bewährte Modelle wie z.B. COSO zurückgegriffen werden, um ein den Bedürfnissen der jeweiligen Organisation adäquates Internes Kontrollsystem einzurichten.

Internes Kontrollsystem in den überprüften Bezirkshauptmannschaften

41.1 (1) Zur Dokumentation des IKS verwiesen die drei überprüften BH auf landesweit gültige Erlassensammlungen sowie auf behördeninterne Regelungen, die den internen Verwaltungsablauf (z.B. Kanzleiordnungen, Reisevorschriften, Geschäftseinteilungen) regelten und auch einzelne Kontrollmaßnahmen (z.B. Genehmigung von Reiseanträgen) beinhalteten.

(2) Stellenbeschreibungen fehlten in der BH St. Veit; in der BH Melk waren sie teilweise nicht vollständig ausgefüllt; die BH St. Johann hatte kein Organigramm erstellt.

(3) Detaillierte Prozessbeschreibungen mit entsprechenden Kontrollelementen für die Tätigkeiten der Behörde (z.B. detaillierte Beschreibung des Ablaufs für Betriebsanlagengenehmigungen, Detailregelungen zur Gebührenvorschreibung) fehlten in allen drei BH weitgehend. Lediglich in der BH Melk lag ein grobes Ablaufschema sowie eine von einer Mitarbeiterin zusammengefasste Ablaufbeschreibung für Betriebsanlagenverfahren vor. Für Teilbereiche lagen Checklisten für die Leistungserbringung (z.B. für Leistungen im Bürgerservice (BH Melk), für Sprechtag im Betriebsanlagenverfahren (BH Melk und St. Johann)) bzw. Textbausteine für die Erstellung der Bescheide (BH St. Johann und St. Veit) vor. Der Ablauf der Verwaltungsstrafverfahren für Verkehrsstrafen war in allen drei BH durch die IT-mäßige Abwicklung klar festgelegt.

(4) Durch die in den drei BH erteilten Fertigungsermächtigungen, die teilweise durch mündliche Weisungen ergänzt/abgeändert wurden (BH Melk) und die vorgesehenen Prozesse (z.B. Berufung oder Einspruch bei Verwaltungsstrafverfahren (in allen drei BH), Einzelzeichnungsbefugnis für ein Konto (BH Melk)) war das Vier-Augen-Prinzip nicht bei der Erbringung aller Leistungen gewahrt. In wichtigen Bereichen könnte die Wirksamkeit des Vier-Augen-Prinzips durch einfache organisatorische Maßnahmen (z.B. Änderung der Zuteilung bei Rechtsmitteln) ermöglicht werden. Teilweise stellten bei Verwaltungsverfahren die weiteren Beteiligten (z.B. Sachverständige in Betriebsanlagenverfahren) einen externen Kontrollmechanismus dar.

(5) Als Grundlagen für die Gebarung galten beispielsweise die Verfahrensvorschrift für die Verrechnung des Bundes aus dem Jahr 1980 (BH St. Veit) oder eine Kassasicherungsvorschrift aus 1961 (BH St. Johann). Kassaprüfungen fanden unregelmäßig (BH St. Veit: 2008 sechs Prüfungen, 2009 fünf und 2010 eine Prüfung) und selten (BH St. Johann seit 2008 eine Kassaprüfung) statt. Die gesetzlich vorgesehene Vertretung des Kassaleiters der BH St. Veit durch den Kassaleiter einer anderen BH erfolgte in den Jahren 2008 bis 2010 nicht.

(6) Als Maßnahmen zur Korruptionsprävention wurden im Intranet der BH Melk und St. Veit Informationen zur Verfügung gestellt (wie Korruption entstehen kann, was darunter zu verstehen ist, wie man dagegen vorbeugen kann; Erlässe zur Geschenkkannahme oder zur Teilnahme an Repräsentationsveranstaltungen) und auf den Verhaltenskodex des BKA zur Korruptionsprävention hingewiesen.



(7) Im Aus- und Fortbildungsprogramm des Landes Kärnten wurde ein Seminar über „Das Interne Kontrollsystem als weitreichendes Managementinstrument“ angeboten.

41.2 (1) Der RH sah detaillierte Beschreibungen der wichtigsten Prozesse als notwendigen Ausgangspunkt für deren effiziente Gestaltung, für die Risikoidentifikation und das Risikomanagement und damit für ein wirkungsvolles IKS an. Mögliche Risiken der Leistungserbringung einer BH liegen z.B. im Bereich der Gebührenvorschreibungen (Zeitpunkt und Höhe der Vorschreibung), bei Berufungen gegen die Höhe von verhängten Verwaltungsstrafen, in der Auswahl des falschen Genehmigungsverfahrens oder in der Erlassung rechtswidriger Bescheide. Die Leistungserbringung sollte auf Arbeitsanweisungen/Prozessbeschreibungen basieren, so dass die Übereinstimmung des Ablaufs mit den Vorgaben überprüft werden kann. Stellenbeschreibungen unterstützen eine klare Aufgabenzuteilung und eine Verbesserung der Arbeitsabläufe. Zuständigkeiten und Vertretungsbefugnisse sind klar und schriftlich festzulegen. Für bedeutende und gebarungsrelevante Vorgänge ist das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Zur Sensibilisierung der Mitarbeiter für die Korruptionsprävention sollten regelmäßige Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen für alle Mitarbeiter sowie entsprechendes Informationsmaterial beitragen.

(2) Der RH stellte fest, dass in keiner BH ein systematischer Ansatz und eine Gesamtdarstellung des IKS vorlagen. Insbesondere fehlten detaillierte Prozessbeschreibungen und teilweise das Bewusstsein für mögliche mit der Leistungserbringung verbundene Risiken.

(3) Der RH empfahl daher den überprüften Stellen, Prozessbeschreibungen mit entsprechenden Kontrollelementen für alle wesentlichen Abläufe der BH zu erarbeiten, darauf aufbauend die Risiken zu identifizieren, zu bewerten und den weiteren Umgang mit Risiken (Maßnahmensetzung, Risikotragung) festzulegen. Die vorgesehenen Kontrollschritte müssen durchgeführt und entsprechend dokumentiert werden.

41.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien im Bildungsprogramm des Landes Seminare zur Korruptionsprävention vorgesehen.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg stelle die Auswertungen der Daten, die auf Grundlage der Produktkataloge erhoben würden, sowie die in den Produktkatalogen enthaltenen Prozessbeschreibungen einen gut strukturierten Kontrollmechanismus in qualitativer und quantitativer Hinsicht (Zeit, Qualität und Kosten) dar.*

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten würden aufbauend auf der derzeit laufenden systematischen Aufgaben- und Prozesskritik für sämtliche Vollziehungsbereiche des Landes in je einer BH und einer Abteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung Pilotprojekte zur Prozess- und Risikobeschreibung gestartet. Nach erfolgreichem Abschluss der Pilotprojekte solle das Interne Kontrollsystem flächendeckend auf die gesamte Kärntner Landesverwaltung ausgeweitet werden. Für die Kärntner Gemeinden bestünden bereits rechtliche Vorgaben zur Etablierung eines Internen Kontrollsystems.

Weiters teilte das Land Kärnten mit, dass im Jahr 2011 grundsätzlich wieder der Tausch der einwöchigen Dienstverrichtung der Kassenleiter in eine andere Bezirkskasse und zwei Kassenprüfungen pro BH stattgefunden hätten.

- 41.4** Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass Prozessbeschreibungen einen wichtigen Grundstein für die Einführung eines Internen Kontrollsystems bilden, dass darüber hinaus jedoch detailliert die Bearbeitungsschritte und Kontrollmaßnahmen darzulegen und durchgeführte Kontrollen entsprechend zu dokumentieren wären.

Einzelfeststellungen
zum Kontrollsystem

Einzelfeststellungen BH St. Johann

Kostenvorschreibungen bei baubehördlichen Nachprüfungen

- 42.1** Für die Nachprüfungen der Einhaltung der in den baubehördlichen Genehmigungsbescheiden verfügten Auflagen wurden Kommissionsgebühren vorgeschrieben, wenn die befassten Mitarbeiter den damit verbundenen Aufwand (z.B. umfangreicher Aktenvermerk wegen (vieler) unerledigter Auflagen) „als wesentlich erachteten“. Für kurze Überprüfungshandlungen, für Überprüfungen nach dem Strahlenschutzgesetz und für Überprüfungen, ob ein Gewerbe unbefugt ausgeübt wurde, schrieben die Mitarbeiter in der Regel keine Gebühren vor. Bei jährlich rd. 300 Nachprüfungen ermittelte der RH für das Jahr 2010 rd. 50 Zahlungseingänge für Kommissionsgebühren für diese Prüfungen.
- 42.2** Der RH bemängelte, dass keine klaren Kriterien für die Vorschreibung von Kommissionsgebühren festgelegt wurden. Er empfahl der BH St. Johann, eindeutige interne Vorgaben für die Mitarbeiter zur Vorschreibung von Kommissionsgebühren festzulegen.
- 42.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien die aufgezeigten Mängel bei den Kostenvorschreibungen bereinigt worden.*

Abwicklung der Reisetätigkeit

- 43.1** Die BH St. Johann führte ein elektronisches Außendienstbuch, in das geplante Dienstreisen zur Genehmigung einzutragen waren. Weder auf den Dienstreiseanträgen noch auf den Dienstreiseabrechnungen waren alle von den Mitarbeitern im Zuge der Nachprüfungen besuchten Zielorte und Aktenzahlen dokumentiert, obwohl dies im Außendienstbuch vorgesehen war. Dadurch konnte eine Zuordnung der Dienstreisen zu den Zahlungseingängen nicht vorgenommen und nicht eindeutig festgestellt werden, bei welchen Überprüfungen Kommissionsgebühren vorgeschrieben wurden.
- 43.2** Der RH empfahl der BH St. Johann, die Mitarbeiter auf die betreffenden Regelungen hinzuweisen und deren Einhaltung zu überprüfen, damit für die Genehmigung und Kontrolle der Dienstreisen klarere Grundlagen zur Verfügung stehen.
- 43.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien die aufgezeigten Mängel bei den Dienstreiseanträgen bereinigt worden.*

Einzelfeststellungen BH St. Veit

Kassagebarung

- 44.1** (1) Die BH St. Veit hatte an einem weiteren Standort, an dem das Gesundheitsamt und die Strafabteilung untergebracht waren, keine Kassa eingerichtet, so dass dort keine Einzahlungsmöglichkeit bestand. Für die Bezahlung von Impfungen bzw. die Einzahlung von Strafgeldern mussten die Bürger den Hauptstandort der BH St. Veit aufsuchen bzw. übernahmen die Mitarbeiter der BH St. Veit die einzuzahlenden Gelder und tätigten Sammeleinzahlungen in der Kasse im Hauptgebäude der BH St. Veit.
- (2) Zur Höhe der Strafeinnahmen wurden dem RH von der Kassa der BH St. Veit unvollständige Listen und unterschiedliche Beträge übermittelt. Erst in Zusammenarbeit mit dem Land gelang es der BH St. Veit, plausible Daten zur Verfügung zu stellen.
- 44.2** Der RH empfahl die Schaffung einer Einzahlmöglichkeit am Standort des Gesundheitsamtes und der Strafabteilung, um das mit der bestehenden Vorgangsweise verbundene Risiko zu vermeiden. Für die Mitarbeiter der Kassa wären unverzüglich Schulungsmaßnahmen zu setzen, um die Erfüllung der Anforderungen an die kassaführenden Mitarbeiter sicherzustellen.

44.3 Laut Stellungnahme des Landes Kärnten laufe ein Test für eine zweite Amtskasse im Gesundheitsamt der BH Spittal/Drau. Nach erfolgreichem Abschluss werde dasselbe System im Gesundheitsamt der BH St. Veit implementiert.

Ladungen im Betriebsanlagenverfahren

45.1 Die nicht ordnungsgemäße Ladung von Parteien im Betriebsanlagenverfahren (bzw. deren fehlender Nachweis) führte in der Vergangenheit in der BH St. Veit zu Verfahrensmängeln. Verfahren auf Wiedereinsetzung von übergangenen Parteien waren zur Zeit der Überprüfung durch den RH anhängig. In der BH St. Veit wurden aufgrund der aufgetretenen Mängel im Zusammenhang mit Ladungen von Parteien Verbesserungsmaßnahmen gesetzt (z.B. Kontrolle noch vor Verhandlungsbeginn, ob alle Rückscheine eingelangt sind und ob die Gemeinde zusätzliche Nachbarn nachweislich geladen hat).

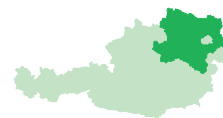
45.2 Obwohl die BH St. Veit Maßnahmen setzte, wies der RH darauf hin, dass zur Vermeidung des Risikos übergangener Parteien verstärkt für die ordnungsgemäße Ladung der Parteien sowie deren nachweisliche aktenmäßige Dokumentation Sorge zu tragen wäre (z.B. durch genaue Beschreibung der Prozesse und Kontrollschritte).

Kosten- und Leistungsdaten

Produkt- und Leistungskataloge

46.1 (1) Grundlage der Gebarungüberprüfung war die Erhebung (möglichst vergleichbarer) Kosten- und Leistungsdaten. Auch für strategische (z.B. Leistungsumfang) und operative Entscheidungen (z.B. Ablaufverbesserungen) bildet die Darstellung der erbrachten Leistungen in Produkt- bzw. Leistungskatalogen eine wesentliche Basis.

(2) Ausgehend von einem für die Einmalkostenrechnung im Jahr 2001 erstellten sehr detaillierten Leistungskatalog begann das Land Niederösterreich Anfang 2011 mit einer Neufassung des Katalogs. Die in Teilleistungen untergliederten Leistungen wurden zu Leistungsgruppen zusammengefasst. Die Leistungsbeschreibung sollte die Zielgruppen, die rechtlichen Grundlagen und das Ziel der Leistung beschreiben. Für die Verwaltungsstrafverfahren waren zehn Teilleistungen (z.B. Anonymverfügung, Strafverfügung, Straferkenntnis, Entscheidung über Einsprüche, Abtretung des Strafverfahrens, Rechtshilfeersuchen) definiert, die alle Materien umfassten. Der Strafvollzug war als weitere Leistung mit fünf Teilleistungen definiert.



(3) Auch in Salzburg war ein Projekt zur Überarbeitung der für alle BH des Landes geltenden Produktbeschreibungsblätter im Gange. Bis dahin umfasste das Produkt Strafverfahren (aus der Produktgruppe Strafwesen und Exekutionen) die Strafverfahren bis hin zur Vollstreckung für alle Verwaltungsstrafen. Gewerbe- und Umweltstrafen waren allerdings in weiteren Produktgruppen (Gewerberecht Strafen sowie Umwelt und Forst) erfasst. Es war vorgesehen, für die Produkte Ziele und Kennzahlen zu definieren.

(4) In Kärnten gab es für die Vollzugsbereiche der BH eine Produktliste, die laufend angepasst wurde. Die Produktgruppe Verwaltungsstrafrecht definierte elf Produkte (z.B. ordentliches Strafverfahren mit und ohne zusätzliche Verfahrensschritte, Strafverfügung, Anonymverfügung, Strafvollzug), die Verfahren aller Materien umfassten. Für einzelne Produkte waren Aktivitäten beschrieben und Ziele definiert.

46.2 In allen überprüften Ländern erfolgte die Darstellung der Produkte bzw. Leistungen in landesweiten Katalogen oder diese waren zur Zeit der Überprüfung in Ausarbeitung. Die Leistungen waren jedoch länderweise unterschiedlich definiert, so dass ein Vergleich ohne weitere Analyse nicht möglich war. Der RH erachtete die Vereinheitlichung der Produkt- und Leistungskataloge für im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erbrachte Leistungen als zweckmäßig. Er empfahl daher den Ländern, gemeinsam und mit den zuständigen Bundesressorts einheitliche Produkt- und Leistungsdefinitionen zumindest für die Leistungen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu erarbeiten.

46.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich versuchten sich die Länder – soweit möglich – untereinander abzustimmen. Grenzen durch unterschiedliche landesinterne Organisationsvorgaben müssten dabei berücksichtigt werden.*

Die bestehenden Systeme, Leistungskataloge und Kostenrechnungen mit einem Schlag zu ersetzen, würde jedoch eine extreme Ressourcenvergeudung bedeuten. Die Vorgabe eines zentralen Leistungskataloges werde daher abgelehnt. Eine schrittweise Angleichung der Leistungskataloge erfolge ohnehin (z.B. im Rahmen von E-Government-Prozessen).

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg seien Versuche, den Produktkatalog mit anderen Ländern abzustimmen, wenig erfolgreich gewesen, weil diese unter Berücksichtigung der jeweiligen Organisationsstrukturen entwickelt worden seien, die naturgemäß sehr unterschiedlich seien. Die Produktkataloge seien hinsichtlich des Detaillierungsgrades sehr heterogen und damit für Vergleiche kaum verwendbar.*

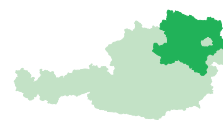
(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wäre eine Vereinheitlichung der Produkt- und Leistungsdefinitionen für Leistungen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu begrüßen. Da die Produktkataloge der einzelnen Bundesländer in ihrer Definition und Detailliertheit auch aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen sehr divergieren würden, sei dies sehr aufwändig. Für die mittelbare Bundesverwaltung könne ein derartiges Vorhaben nur von den zuständigen Bundesressorts initiiert und auch federführend umgesetzt werden.

- 46.4 Der RH entgegnete den Ländern, dass der Vorteil abgestimmter Produkt- und Leistungskataloge in der Vergleichbarkeit derart festgelegter Produkte bzw. Leistungen liegt, unabhängig von der jeweiligen Organisationsstruktur des Leistungserstellers. Durch einen Vergleich eindeutig definierter Leistungen können auch Kostenvorteile der eingesetzten Verfahren erkannt und offen gelegt werden. Ein entsprechendes Verwaltungsreformprojekt könnte sowohl bedeutende Einsparungen für die Verwaltung als auch wesentliche Leistungsverbesserungen für die Bürger bewirken.

Kosten- und Leistungsrechnungs- bzw. Kennzahlensysteme in den BH

- 47.1 (1) Die Kosten- und Leistungsrechnungssysteme für die überprüften BH waren sehr unterschiedlich gestaltet und ließen keinen direkten Datenvergleich zu.

(2) Das Land Niederösterreich führte zuletzt im Jahr 2001 eine Einmalkostenrechnung für alle Verwaltungsstellen – so auch für die BH – durch. Der von den Mitarbeitern der BH Melk im Nachhinein geschätzte Zeitaufwand wurde mit Personal-Normkosten bewertet. Unter Berücksichtigung von direkt zuordenbaren Fremd-, Gebäude-, Anlagen- und allgemeinen Abteilungskosten sowie der erzielten Erlöse wurden Kosten bzw. ein Ergebnis je erbrachte Leistung dargestellt. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung errechnete das Land aufgrund von Änderungen im Dienstrecht neue Personal-Normkosten. Es plante für einen Zeitraum von einem halben Jahr bzw. für einzelne Leistungen für ein ganzes Jahr und in der Folge in regelmäßigen Abständen (alle drei bis vier Jahre) die Erfassung der von den Mitarbeitern geleisteten Istzeiten für die erstellten Leistungen und die Ermittlung von Produktkosten.



(3) Im Land Salzburg war in den BH ein Kennzahlensystem implementiert, für rd. 77 % der festgelegten Produktgruppen wurden auch Kostenkennzahlen erarbeitet. Die Gruppenleiter der BH St. Johann schätzten dazu im Nachhinein zunächst vierteljährlich und seit Mitte 2010 halbjährlich den Zeiteinsatz ihrer Mitarbeiter für Produkte bzw. Produktgruppen, die aus mehreren Teilleistungen bestanden. Dieser Zeiteinsatz wurde mit Arbeitsplatz-Normkosten für die Mitarbeiterkategorien Akademiker, Maturanten und Fachkräfte bewertet, die sich aus Bruttopersonalkosten, Sachkosten und Verwaltungsgemeinkosten zusammensetzten. Daraus wurden Produktstückkosten ermittelt. Die Arbeitsplatz-Normkosten für 2010 basierten auf den Istkosten des Jahres 1993, die seitdem um die jährlichen Bezugssteigerungen angepasst wurden. Die Kostensätze waren Durchschnittswerte entsprechend der im Land Salzburg 1993 gegebenen Verteilung der Dienstverhältnisse (Beamte/Vertragsbedienstete). Die Anzahl der Beamten ging jedoch von 1993 bis 2010 um knapp 24 % zurück, während jene der Vertragsbediensteten um 26 % anstieg.

(4) Die Kostenrechnung des Landes Kärnten bestand aus einer Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung und wurde als jährliche Einmalkostenrechnung für die gesamte Landesverwaltung – somit auch für die BH St. Veit – durchgeführt. Die Anzahl der erbrachten Produkte (Leistungen) erhob das Land Kärnten nicht, so dass keine Stückkosten ermittelt wurden. Die aktuellen Kostenrechnungsberichte stellte das Land Kärnten seinen Verwaltungsorganisationen im Rahmen eines Data Warehouse laufend zur Verfügung. In der BH St. Veit hatten die Bezirkshauptfrau und der Verwaltungsdirektor darauf Zugriff.

Der Zeiteinsatz für die einzelnen Produkte wurde in der BH St. Veit erst nach Ablauf des Geschäftsjahres von den Mitarbeitern bzw. den Vorgesetzten (für ausgeschiedene Mitarbeiter) geschätzt. Teilweise waren die Zeitangaben mit jenen des Vorjahres ident. Die Zuordnung der Mitarbeiter auf die Kostenstellen entsprach in den überprüften Leistungsbereichen nicht immer der tatsächlichen organisatorischen Zuordnung. Kostenstellenverantwortliche waren in der BH St. Veit nicht definiert.

47.2 Die Kosten- und Leistungsrechnungen unterstützen die Verwaltung beim Auffinden von Verbesserungspotenzialen. Kärnten hatte in den Bereich der BH einbeziehendes Kostenrechnungssystem implementiert.

Der RH kritisierte, dass die zuletzt erfolgte Kostenermittlung für die BH Melk bereits über zehn Jahre zurück lag, wodurch die Aussagekraft eingeschränkt war. Die vom Land Niederösterreich geplante Erfassung von Istzeiten für die Leistungserbringung sah der RH als zweckmäßig an. Er empfahl dem Land Niederösterreich jedoch anstelle der

zeitlich begrenzten Erfassung der Istzeiten die Implementierung einer laufenden Kosten- und Leistungsrechnung.

Den Ländern Kärnten und Salzburg empfahl der RH, anstelle von nachträglichen Zeitzuschätzungen laufende Istzeiterfassungen für die erstellten Produkte/Leistungen zur Ermittlung von validen Gesamt- und Stückkosten. Durch die zwischenzeitliche Änderung des Verhältnisses von Beamten zu Vertragsbediensteten war im Land Salzburg nicht sichergestellt, dass die Arbeitsplatz-Normkosten noch realitätsnahe Werte darstellten. Der RH empfahl eine Überprüfung der Grundlagen der Personal- und Sachkosten.

Um Fehler in den Kostenstellenzusammensetzungen in der BH St. Veit künftig zu vermeiden, wären von den Kostenstellenverantwortlichen die Basisdaten (Kostenstellenzusammensetzung, Zeitzuordnungen) laufend zu warten bzw. zu aktualisieren.

47.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die Kosten derzeit periodisch durch das seit August 2011 angewendete Modell „Zeitzuordnung neu“ ermittelt. Die flächendeckende Implementierung einer permanenten Kosten- und Leistungsrechnung werde abgelehnt, weil sich in der reinen Hoheitsverwaltung weder die Leistungen noch die Kosten permanent verändern würden.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden sich durch eine tages- oder wochenaktuelle Istzeiterfassung keine nennenswerten Qualitätsverbesserungen ergeben bzw. die Aussagekraft der Kennzahlen sich nicht wesentlich erhöhen. Mit einer Normkostenbewertung könnten Kostenvergleiche ressourcenschonend und rasch durchgeführt werden. Detailkostenerhebungen seien ohnehin mit Istkosten durchzuführen. Beim Vergleich der Normkosten mit den Istkosten könnten Abweichungen entstehen, weil Normkosten auf Durchschnittswerten aufsetzen würden.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten könne eine Umstellung von nachgängigen Zeitzuschätzungen hin zu laufenden Istzeiterfassungen nur sinnvoll umgesetzt werden, wenn dies online über ein Erfassungstool erfolge. Mittelfristig werde das Land Kärnten dieses Instrumentarium anbieten können und sukzessive auf eine laufende Zeiterfassung umstellen.

Der Verwaltungsdirektor der BH St. Veit werde eine laufende Wartung bzw. Aktualisierung der Kostenstellen vornehmen.

47.4 (1) Der RH entgegnete den Ländern Niederösterreich und Salzburg, dass für Steuerungszwecke der Kostenrechnung möglichst aktuelle und valide Echtdaten zugrunde gelegt werden müssen. Nur dadurch können entsprechende Benchmarkingvergleiche und rasche Anpassungen vorgenommen werden. Da die meisten Prozesse automationsunterstützt abgewickelt werden, wäre eine Istzeiterfassung mit vertretbarem Mehraufwand implementierbar.

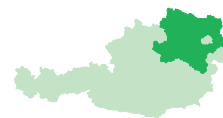
(2) Dem Land Salzburg entgegnete der RH weiters, dass auch die Richtigkeit von Normkosten regelmäßig zu überprüfen ist und diese gegebenenfalls anzupassen sind, wenn sich die Grundlagen wesentlich verändert haben.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

48.1 Der RH hat als Ergebnis der Gebarungsüberprüfung generelle Empfehlungen für die überprüften Verwaltungsbereiche erarbeitet und einige Vorgangsweisen als Best-Practice-Modelle qualifiziert:

- Für wichtige Prozesse und Produkte der Bezirkshauptmannschaften sollten von den Ländern Qualitätsstandards festgelegt und deren Einhaltung laufend evaluiert werden.
- Elektronische Prozesse erhöhen im Verwaltungsstrafverfahren die Effizienz und verringern den manipulativen Aufwand für die Mitarbeiter (z.B. bei Radaranzeigen, beim Rechtsverkehr mit den Gerichten).
- Die Bündelung von manipulativen Tätigkeiten (z.B. länderweise zentrale Abfertigung von Standarderledigung) erwies sich als zweckmäßig.
- IT-Applikationen für Verwaltungsstrafverfahren sollten optimiert und möglichst bundesweit genutzt werden.
- Anonymverfügungsverordnungen und Strafkataloge sollten stärker harmonisiert werden.
- Für die mittelbare Bundesverwaltung sollten die Produkt- und Leistungskataloge der Bezirkshauptmannschaften vereinheitlicht werden.

- Für wichtige Prozesse und Produkte der Bezirkshauptmannschaften sollten standardisierte Controllingdaten erhoben und den einzelnen Bezirkshauptmannschaften für Benchlearning-Prozesse zur Verfügung gestellt werden.
 - Die Erfassung der für das Controlling und Benchmarking benötigten Daten sollte in das Aktenverwaltungsprogramm integriert werden und automatisiert erfolgen.
 - Die Einbeziehung des Bauverfahrens in das Betriebsanlagenverfahren erhöht die Effizienz.
 - Die rasche Erledigung von Betriebsanlagenverfahren war von der Verfügbarkeit qualifizierter Sachverständiger abhängig. Elektronisch vernetzte und allenfalls auch länderübergreifende Sachverständigenpools könnten zu einer Beschleunigung beitragen.
 - Betriebsanlagenverfahren könnten durch vorgelagerte Beratungs- und Informationsangebote effizienter, wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher durchgeführt werden.
 - Eine ausreichend häufige Überprüfung von Betrieben ist auch zur Verhinderung von möglichen Amtshaftungsansprüchen notwendig.
 - Bürgerbüros mit ausreichend langen Öffnungszeiten vereinfachen und erleichtern den Kontakt der Bürger mit der Verwaltung und wirkten sich positiv auf die Kundenzufriedenheit aus.
- 48.2** Der RH wies darauf hin, dass die Umsetzung der Best-Practice-Modelle österreichweit Effizienzsteigerungen in den BH bewirken könnte.
- 48.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich war das Land ein wesentlicher Inputgeber beim Projekt „Qualitätsstandards für Bezirkshauptmannschaften“. Der RH habe Ergebnisse und Ideen aus dem Projekt nunmehr als Empfehlungen des RH übernommen. Dies deute darauf hin, dass es dem RH an praktischen Erfahrungen bei Organisationsentwicklungen mangle. Benchmarking werde dabei vom RH anders verstanden, als von der Wissenschaft und Literatur vorgegeben. Der RH solle jedoch vielmehr die Funktion eines Motivators übernehmen.*



48.4 Die Empfehlungen des RH für die überprüften Verwaltungsbereiche beruhen auf den von ihm erhobenen und aufgezeigten Sachverhalten und Vergleichen, wie sie im vorliegenden Bericht enthalten sind. Soweit dabei Empfehlungen aus anderen Projekten eingeflossen sind, hat der RH dies offen gelegt (z.B. Intervall für Kundenbefragung). Die Unterstützung von Ergebnissen aus Verwaltungsreformprojekten, an denen Niederösterreich zudem wesentlich beteiligt war, kann deren Umsetzung wesentlich beschleunigen. Der RH greift diese dann auf, wenn sie mit seinen Feststellungen und Bewertungen konform gehen. Auch Empfehlungen an andere Länder, die auf bereits umgesetzten Maßnahmen eines Landes beruhen (wie z.B. die Einrichtung eines Bürgerbüros), entsprechen dem Prinzip des Best-Practice und des Benchlearnings – des Lernens vom Besten.

49 Für die überprüften Stellen hob der RH zusammenfassend nachfolgende Empfehlungen hervor:

Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg bzw. Bezirkshauptmannschaften St. Veit, Melk und St. Johann

(1) Die Bezirkshauptmannschaften sollten bei der Zuweisung der Verwaltungsstrafverfahren an die Sachbearbeiter ein Rotationssystem vorsehen. (TZ 7)

(2) Die Länder sollten standardisierte Auswertungsmöglichkeiten aller eingebrachten Rechtsmittel – auch der Einsprüche gegen Strafverfügungen bzw. Daten über Berufungsvorentscheidungen – schaffen. (TZ 9)

(3) Erstinstanzliche Rechtsmittelerledigungen sollten durch einen Vorgesetzten genehmigt werden. (TZ 9)

(4) Die Länder sollten die Anonymverfügungsverordnungen und die Strafkataloge abstimmen, um Verwaltungsübertretungen im gesamten Bundesgebiet möglichst einheitlich zu bestrafen. (TZ 10, 11)

(5) Hinsichtlich der länderweise unterschiedlichen IT-Applikationen für Verwaltungsstrafverfahren wären Möglichkeiten einer länderübergreifenden Kooperation zu prüfen und zu nutzen; zur Vermeidung von Schnittstellen innerhalb eines Landes wäre auf die Verwendung eines einheitlichen IT-Programms sowohl in den Bezirkshauptmannschaften als auch in den Städten mit eigenem Statut hinzuwirken. (TZ 12)

(6) In den Ländern wären standardisierte und damit auswertbare Einstellungsbegründungen in Verwaltungsstrafverfahren vorzusehen. (TZ 15)

(7) Die Länder sollten Ausweitungsmöglichkeiten der Anonymverfügungsverordnungen auf weitere Übertretungen prüfen und die Verordnungen gegebenenfalls ausweiten. (TZ 18)

(8) Die Länder sollten die institutionelle Errichtung von elektronisch vernetzten (und allenfalls auch länderübergreifenden) Sachverständigenpools prüfen. (TZ 28)

(9) Die Beratungs- und Informationsmöglichkeiten im Vorfeld von Verfahren zur Abklärung offener Fragen sollten aufrechterhalten und nach Möglichkeit ausgebaut (Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Johann) bzw. geschaffen (Bezirkshauptmannschaft St. Veit) werden. (TZ 29)

(10) Überprüfungen von Betriebsanlagen sollten nach einem Prüfungsplan systematisch durchgeführt werden. (TZ 30)

(11) Bedarfserhebungen sowie systematische und längerfristige Aufzeichnungen über die Anzahl und zeitliche Lagerung der Kundenkontakte in sämtlichen Leistungsbereichen wären in regelmäßigen Abständen vorzunehmen und gegebenenfalls die Öffnungszeiten anzupassen. (TZ 35)

(12) Die drei Bezirkshauptmannschaften sollten sämtliche Beschwerden von Kundenseite systematisch erfassen und auswerten. (TZ 36)

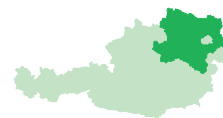
(13) Die drei Bezirkshauptmannschaften sollten regelmäßig Kundenbefragungen durchführen. (TZ 37)

(14) Qualitätsstandards für Betriebsanlagenverfahren wären festzulegen. (TZ 39)

(15) Die Länder sollten insbesondere für jene Leistungsbereiche der Bezirkshauptmannschaften, die die Interessen der Bürger direkt und unmittelbar betreffen, Qualitätsstandards einführen oder weiterentwickeln (z.B. Dauer der Erledigung, Erreichbarkeit, Wartezeiten, Gesprächsführung und Auskunftsfähigkeit der Mitarbeiter, Überprüfungsfrequenzen) und deren Erreichung laufend evaluieren. (TZ 39)

(16) Die Länder sollten rechtliche Vorgaben zur Einrichtung eines umfassenden Internen Kontrollsystems schaffen. (TZ 40)

(17) Die drei Bezirkshauptmannschaften sollten Prozessbeschreibungen mit entsprechenden Kontrollelementen für alle wesentlichen Abläufe erarbeiten, Risiken identifizieren und bewerten, den weite-



ren Umgang mit Risiken festlegen und die vorgesehenen Kontrollschritte durchführen und dokumentieren. (TZ 41, 42, 43, 45)

(18) Die Länder sollten gemeinsam und mit den zuständigen Bundesressorts einheitliche Produkt- und Leistungsdefinitionen zumindest für die Leistungen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erarbeiten. (TZ 46)

(19) Für die Kostenermittlung sollten anstelle von Zeitzuschätzungen im Nachhinein (Länder Kärnten und Salzburg) bzw. der zeitlich begrenzten Erfassung von Istzeiten (Land Niederösterreich) laufende Istzeiterfassungen bzw. eine laufende Kosten- und Leistungsrechnung durchgeführt werden. (TZ 47)

Land Kärnten bzw. Bezirkshauptmannschaft St. Veit und Land Niederösterreich bzw. Bezirkshauptmannschaft Melk

(20) Die Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Veit sollten die Ursachen für die geringeren Erledigungszahlen je Mitarbeiter im Zuge eines Benchlearning-Prozesses untersuchen, noch vorhandene Rationalisierungspotenziale im Personaleinsatz ausschöpfen und eine Steigerung der Erledigungszahlen im Verwaltungsstrafbereich anstreben. (TZ 7, 8)

(21) Von den Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Veit wäre eine Berufungsstatistik mit der Art der Entscheidung zu führen. (TZ 9)

(22) Die Länder Kärnten und Niederösterreich sollten die Verfahrenskonzentration von Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen mit Baurechtsangelegenheiten in Abstimmung mit den Gemeinden forcieren. (TZ 27)

(23) Die Bezirkshauptmannschaften Melk und St. Veit sollten die Überprüfungstätigkeit von Betriebsanlagen intensivieren. (TZ 30)

(24) Interne Qualitätsstandards für Verwaltungsstrafverfahren wären zu definieren. (TZ 39)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Land Kärnten bzw.
Bezirkshauptmann-
schaft St. Veit und
Land Salzburg bzw.
Bezirkshauptmann-
schaft St. Johann

(25) Die IT-Lösungen für Verwaltungsstrafverfahren sollten erweitert werden, um eine Verfahrensabtretung im elektronischen Wege zu ermöglichen. (TZ 16)

(26) In den Strafapplikationen wäre eine vollautomatische Routine zur Verarbeitung von Radaranzeigen zu implementieren bzw. diese zu erweitern. (TZ 17)

(27) Für Strafverfügungen wäre eine landesweit zentrale Abfertigung für sämtliche BH einzuführen bzw. auszuweiten. (TZ 19)

(28) Die Bezirkshauptmannschaften sollten die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel mit den Gerichten unter Beachtung von Kosten und Nutzen erwägen. (TZ 20)

(29) Die Bezirkshauptmannschaften sollten für parteiverkehrsin-
tensive und oft nachgefragte Leistungen zentrale Bürgerbüros mit
Zahlungsmöglichkeit einrichten. (TZ 34)

Land Kärnten bzw.
Bezirkshauptmann-
schaft St. Veit

(30) Das Land Kärnten sollte das Grundkonzept der IT-Lösung im Bereich der Strafverfahren überarbeiten und die Übernahme einer bestehenden IT-Lösung eines anderen Landes in seine Überlegungen einbeziehen. (TZ 12, 13)

(31) Der zentrale Datenimport der Anzeigen in das IT-Programm für Verwaltungsstrafverfahren wäre im Zuge der Neugestaltung der IT-Lösung in Kärnten vorzusehen. (TZ 14)

(32) In die Strafenapplikation wäre ein standardisierter, den übrigen Ländern angeglicherer Einstellungsvorschlag für Verwaltungsstrafverfahren zu implementieren. (TZ 15)

(33) Anonymverfügungen sollten zentral abgefertigt werden. (TZ 17)

(34) Die elektronische Signatur für Strafverfügungen und Straferkenntnisse wäre einzuführen. (TZ 19)

(35) Für die Betriebsanlagenverfahren sollten zeitliche Vorgaben definiert und ein landesweites, in das elektronische Aktenverwaltungssystem integriertes kennzahlenbasiertes Prozesscontrolling-System eingeführt werden. (TZ 24, 26)



(36) Eine rechtliche Grundlage wäre zu schaffen, um Gemeinden eine Delegation der Baurechtskompetenzen für Betriebsanlagen an die Bezirkshauptmannschaften zu ermöglichen. (TZ 27)

(37) Amtssachverständige wären in Betriebsanlagenverfahren möglichst früh einzubinden. (TZ 28)

(38) Das Land Kärnten und die Bezirkshauptmannschaft St. Veit sollten die in einem Erlass des BMWFJ aus 2002 vorgesehene regelmäßige kommissionelle Überprüfung gefährlicher Betriebsanlagen sicherstellen. (TZ 30)

(39) Am Standort des Gesundheitsamtes und der Strafabteilung sollte eine Einzahlmöglichkeit für die Bürger geschaffen werden, die Mitarbeiter der Kassa wären unverzüglich in der Kassaführung zu schulen. (TZ 44)

(40) Um Fehler in den Kostenstellenzusammensetzungen zu vermeiden, sollten Kostenstellenverantwortliche die Basisdaten (Kostenstellenzusammensetzung, Zeitzuordnungen) laufend warten bzw. aktualisieren. (TZ 47)

Land Niederösterreich
bzw. Bezirkshaupt-
mannschaft Melk

(41) In der Bezirkshauptmannschaft Melk wäre der Personaleinsatz für Verwaltungsstrafverfahren im Hinblick auf Effizienzsteigerungen durch das neue IT-Programm anzupassen. (TZ 8)

(42) Erhobene detaillierte Auswertungen zu Betriebsanlagenverfahren sollten allen Bezirkshauptmannschaften des Landes übermittelt werden, um ein Benchlearning zu ermöglichen. Das Benutzerhandbuch des Anlagenprogramms wäre zu überarbeiten und die Schulungsmaßnahmen wären zu verbessern. (TZ 26)

(43) Die raschere Verfügbarkeit der Amtssachverständigen in Betriebsanlagenverfahren wäre sicherzustellen. (TZ 28)

(44) Der Mitarbeiterereinsatz im Bürgerbüro wäre derart zu steuern, dass eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erreicht werden kann. (TZ 33)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Land Salzburg bzw.
Bezirkshauptmann-
schaft St. Johann

(45) Bei Einstellungen von Verwaltungsstrafverfahren wäre zumindest eine einem Sachbearbeiter zurechenbare Freigabe vorzusehen. (TZ 15)

(46) Das Prozesscontrolling-System und die Kennzahlenerfassung sollten zusammengeführt und die korrekte Erfassung der Kennzahlen durch ausreichende Information aller Mitarbeiter sichergestellt werden. (TZ 26)

(47) Die zwei Bau-Delegierungsverordnungen wären zusammenzuführen, um eine landesweit einheitliche Norm für die Übertragung von Baurechtskompetenzen in Betriebsanlagenverfahren zu schaffen. (TZ 27)

(48) In der Bezirkshauptmannschaft St. Johann wären die Öffnungszeiten bürgerfreundlicher zu gestalten. (TZ 35)

(49) Die Grundlagen der Arbeitsplatz-Normkosten (Personal- und Sachkosten) wären zu überprüfen. (TZ 47)

Bericht des Rechnungshofes

**Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten,
Niederösterreich und Tirol**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	238
Abkürzungsverzeichnis _____	244

Niederösterreich**Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich**

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	
Kurzfassung _____	248
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	270
Rechnungswesen _____	273
Vergleich der finanziellen Lage _____	283
Finanzielle Lage des Landes Kärnten _____	306
Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich _____	330
Finanzielle Lage des Landes Tirol _____	353
Haftungen _____	371
Konsolidierung der Landeshaushalte _____	383
Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung _____	384
Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote _____	403
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	420
ANHANG Anhang (Tabellen 1 bis 3) _____	425

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Führung eines außerordentlichen Haushalts in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	275
Tabelle 2:	Unterschiede bei der Ermittlung des Jahresergebnisses in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol _	276
Tabelle 3:	Unterschiede bei der Bewertung von Vermögensbeständen in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	277
Tabelle 4:	Unterschiede bei der Erstellung einer Vermögensrechnung in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	278
Tabelle 5:	Unterschiede bei der Darstellung von Verbindlichkeiten in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	279
Tabelle 6:	Jahresergebnisse der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol 2010 _____	285
Abbildung 1:	Durchschnittliche Wachstumsraten der Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 _____	286
Abbildung 2:	Primärsaldo in % des BRP _____	288
Abbildung 3:	Ausgabenentwicklung der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Zeitraum 2005 bis 2010 auf Basis der Aufgabenbereiche _____	290
Abbildung 4:	Verteilung der Pflicht- und Ermessensausgaben der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol, 2010 _____	292
Tabelle 7:	Schulden und Finanzierungsverpflichtungen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Jahr 2010 _____	293
Abbildung 5:	Finanzschulden je Einwohner in Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	294

Tabelle 8:	Schuldendienst der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Jahr 2010 _____	296
Tabelle 9:	Haftungen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol _____	297
Tabelle 10:	Öffentliches Defizit nach den Stabilitätsbeiträgen der Bundesländer, Mai 2011 _____	300
Abbildung 6:	Öffentliches Defizit 2009 und 2010; Stabilitätsziele des österreichischen Stabilitätspaktes für die Jahre 2011 bis 2014 (Stand September 2011) _____	302
Tabelle 11:	Vereinbarte und tatsächlich geleistete Stabilitätsbeiträge der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol nach dem Stabilitätspakt 2008 _____	303
Abbildung 7:	Anteil der Bevölkerung mit 60 Jahren und mehr, 2009 bis 2030, Kärnten, Niederösterreich und Tirol__	305
Tabelle 12:	Entwicklung der Jahresergebnisse des Landes Kärnten _____	307
Tabelle 13:	Zusammensetzung der Einnahmen lt. Rechnungsquerschnitt – Kärnten _____	309
Tabelle 14:	Entwicklung der Ausgaben nach Haushaltsgruppen – Kärnten _____	311
Abbildung 8:	Ausgabenanteile nach Haushaltsgruppen im Jahr 2010 _____	312
Abbildung 9:	Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen im Zeitraum 2005 bis 2010_____	313
Abbildung 10:	Entwicklung der Pflicht- und Ermessensausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 – Kärnten_____	315
Abbildung 11:	Verteilung der Förderungen nach Haushaltsgruppen – Kärnten 2010 _____	316
Abbildung 12:	Entwicklung der Förderungen nach Haushaltsgruppen – Kärnten 2005 bis 2010 _____	317

Tabelle 15:	Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010 – Kärnten _____	319
Tabelle 16:	Entwicklung der Finanzschulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Kärnten _____	322
Tabelle 17:	Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Kärnten _____	323
Tabelle 18:	Entwicklung der Schulden des Landes Kärnten und ausgegliederter Rechtsträger im Zeitraum 2005 bis 2010 _____	325
Tabelle 19:	Entwicklung des Schuldendienstes – Kärnten _____	326
Abbildung 13:	Entwicklung der Finanzschulden des Landes Kärnten _____	327
Abbildung 14:	Annuitätenzeitplan des Landes Kärnten im Zeitraum 2010 bis 2020 _____	328
Tabelle 20:	Entwicklung der Jahresergebnisse des Landes Niederösterreich _____	331
Tabelle 21:	Entwicklung der Netto-Überschüsse/Netto-Abgänge des Landes Niederösterreich _____	332
Tabelle 22:	Zusammensetzung der Einnahmen lt. Rechnungsquer- schnitt – Niederösterreich _____	333
Tabelle 23:	Entwicklung der Ausgaben nach Haushalts- gruppen – Niederösterreich _____	335
Abbildung 15:	Ausgabenanteile nach Haushaltsgruppen im Jahr 2010 _____	336
Abbildung 16:	Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich _____	337
Abbildung 17:	Entwicklung der Pflicht- und Ermessensausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich _____	339
Tabelle 24:	Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010 – Niederösterreich _____	341

Tabelle 25:	Entwicklung der Finanzschulden und der inneren Anleihen im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich _____	344
Tabelle 26:	Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich _____	345
Tabelle 27:	Entwicklung des Schuldendienstes – Niederösterreich _____	348
Abbildung 18:	Entwicklung der Finanzschulden des Landes Niederösterreich _____	349
Abbildung 19:	Annuitätenzeitplan des Landes Niederösterreich ____	351
Tabelle 28:	Entwicklung der Jahresergebnisse des Landes Tirol__	354
Tabelle 29:	Zusammensetzung der Einnahmen lt. Rechnungsquerschnitt (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt) – Tirol _____	355
Tabelle 30:	Entwicklung der Ausgaben nach Haushaltsgruppen – Tirol _____	357
Abbildung 20:	Ausgabenanteile nach Haushaltsgruppen 2010 – Tirol _____	358
Abbildung 21:	Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen im Zeitraum 2005 bis 2010 – Tirol _____	359
Abbildung 22:	Verteilung der Förderungen nach Haushaltsgruppen im Jahr 2010 – Tirol _____	362
Abbildung 23:	Entwicklung der Förderungen nach Haushaltsgruppen 2005 bis 2010 – Tirol _____	363
Tabelle 31:	Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010 – Tirol _____	365
Tabelle 32:	Entwicklung der Schulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Tirol _____	366
Tabelle 33:	Entwicklung des Schuldendienstes – Tirol _____	367

Tabelle 34:	Beispiele für nicht ausgewiesene Verwaltungsschulden – Tirol	368
Abbildung 24:	Entwicklung der Finanzschulden – Tirol	369
Abbildung 25:	Tilgungs- und Zahlungsplan – Tirol	370
Tabelle 35:	Haftungen des Landes Kärnten	371
Tabelle 36:	Haftungen des Landes Niederösterreich	372
Tabelle 37:	Haftungen des Landes Tirol	373
Tabelle 38:	Entwicklung der Hypo-Haftungen bis 2017	375
Tabelle 39:	Ausgewählte Maßnahmen des Landes Kärnten zur Reduktion des Nettodefizits, Stand 2011	386
Tabelle 40:	Mittelfristige Finanzplanung – Kärnten	388
Abbildung 26:	Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Kärnten, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung)	390
Abbildung 27:	Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Kärnten abweicht (Stand 2010 und Neuberechnung 2011)	391
Tabelle 41:	Ausgewählte Maßnahmen des Landes Niederösterreich zur Reduktion des Nettodefizits, Stand 2010	393
Tabelle 42:	Mittelfristige Finanzplanung – Niederösterreich	395
Abbildung 28:	Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Niederösterreich, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung)	397
Abbildung 29:	Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Niederösterreich abweicht, 2006 bis 2014	398
Tabelle 43:	Ausgewählte Maßnahmen des Landes Tirol zur Reduktion des Nettodefizits, Stand 2010	399

Tabelle 44:	Mittelfristige Finanzplanung Tirol, Stand 2010 _____	400
Abbildung 30:	Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Tirol, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung) _____	401
Abbildung 31:	Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Tirol abweicht, 2006 bis 2014 _____	402
Tabelle 45:	Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote _____	403
Tabelle 46:	Transfers des Bundes an die Länder, 2005 bis 2011 __	408
Tabelle 47:	Transfers an private Haushalte und Unternehmen, internationaler Vergleich, Stand 2008 _____	413
Tabelle 48:	Darlehensfinanzierung, Stand 31. Dezember 2009 __	417
Tabelle 49:	Erfolgsfaktoren einer Konsolidierung _____	419

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
a.o.	außerordentlich
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRP	Bruttoregionalprodukt
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWG	Bankwesengesetz, BGBl. Nr. 532/1993 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
f.	folgende
ff.	fortfolgende
F-VG 1948	Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948)
lt.	laut
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.H.v.	in Höhe von
k.A.	keine Angabe
KABEG	Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft
K-LHG	Gesetz vom 13. Dezember 1990 über die Einbringung des bankgeschäftlichen Unternehmens der Kärntner Landes- und Hypothekenbank in eine Aktiengesellschaft und die wesentlichen Bestimmungen über den Bestand der Kärntner Landes- und Hypothekenbank – Holding (Kärntner Landesholding-Gesetz – K-LHG), LGBl. Nr. 37/1991 i.d.g.F.
LGBl.	Landesgesetzblatt

Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
rd.	rund
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
Z	Ziffer

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Die finanzielle Lage von Kärnten und Niederösterreich verschlechterte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 signifikant. Auch in Tirol verschlechterte sich die finanzielle Lage, allerdings war die Ausgangssituation im Vergleich zu den beiden anderen Ländern wesentlich günstiger. Die Finanzschulden verdoppelten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 in Kärnten von 680,1 Mill. EUR auf 1,4 Mrd. EUR (+ 110 %); in Niederösterreich stiegen sie von 1,7 Mrd. EUR auf 4 Mrd. EUR (+ 136 %) und in Tirol von 106,3 Mill. EUR auf 234,0 Mill. EUR (+ 120 %).

Die unterschiedliche Verbuchung der Schulden und Vermögenswerte in den Rechnungsabschlüssen der überprüften Länder erschwerte die Beurteilung und den Vergleich der finanziellen Lage erheblich. Für wichtige Bereiche des Rechnungswesens fehlen Regelungen. Dies betrifft vor allem die Bewertung des Vermögens und die Ermittlung und Darstellung zukünftiger Verpflichtungen (sogenannte nicht fällige Verwaltungsschulden). Kärnten wies im Jahr 2010 nicht fällige Verwaltungsschulden von rd. 1,9 Mrd. EUR und Niederösterreich von 6,5 Mrd. EUR auf, Tirol unterließ deren Darstellung im Rechnungsabschluss. Obwohl damit hohe Belastungen für die Zukunft verbunden sind, erfolgte ihre Ermittlung auf völlig unterschiedlichen Grundlagen bzw. unterblieb.

Die bestehenden Regelungen zum Rechnungswesen sind unzulänglich, eine möglichst getreue Darstellung der Vermögens- und Ertragslage ist nicht sichergestellt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Die Ziele der Gebarungsüberprüfung bestanden darin, die finanzielle Lage der Bundesländer Kärnten, Niederösterreich und Tirol zu erheben und zu beurteilen sowie auf Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung einen allfälligen Konsolidierungsbedarf aufzuzeigen. Bei der gegenständlichen Prüfung handelt es sich um das erste Teilergebnis einer alle Bundesländer umfassenden Querschnittsüberprüfung, deren Ziel eine bundesweite Darstellung der Finanzlage der Länderhaushalte ist. (TZ 1)

Dabei berücksichtigte der RH, dass die Bundesländer nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, den Haushalt einnahmenseitig zu gestalten. Als Mindestkriterium für eine erfolgreiche Konsolidierung setzte der RH eine Reduktion der Schuldenquote voraus. Für eine nachhaltige Konsolidierung sollte sich diese Reduktion über mehrere Jahre erstrecken und nicht überwiegend durch Einmalmaßnahmen (z.B. Veräußerung von Vermögen) bestimmt sein. (TZ 12, 107)

Die finanzielle Lage der drei Länder stellte der RH anhand von Kennzahlen zur Entwicklung der Jahresergebnisse, der Verschuldung und der Haftungen dar. (TZ 1)

Da die drei Länder auch ihre Jahresergebnisse unterschiedlich darstellten, waren für einen Vergleich Anpassungen notwendig. Der RH ermittelte dazu ein vereinheitlichtes Jahresergebnis.¹ (TZ 11, Anhänge 1 bis 3)

Finanzielle Lage des Landes Kärnten

Entwicklung der Jahresergebnisse

Von 2005 bis 2010 stiegen die Einnahmen des Landeshaushalts (ohne Fremdfinanzierung) um 20 % (von 1.892,1 Mill. EUR auf 2.266,9 Mill. EUR), die Ausgaben hingegen um 26 % (von 1.958,5 Mill. EUR auf 2.457,1 Mill. EUR). Die jährliche Steigerungsrate der Einnahmen lag durchschnittlich bei 3,7 %, jene der Ausgaben bei 4,6 %. Der Haushalt des Landes Kärnten wies im Zeitraum 2005 bis 2010 durchgehend einen Abgang auf. (TZ 12, 26)

¹ Die drei Länder führten das administrative Jahresergebnis im Rechnungsquerschnitt zumeist mit Null an, obwohl tatsächlich Abgänge bestanden. Für das vereinheitlichte Jahresergebnis verminderte der RH das administrative Jahresergebnis um die neu aufgenommenen Finanzschulden und grenzte periodenrein ab. Dabei bereinigte er das Jahresergebnis soweit erforderlich um die Verrechnung von Überschüssen/Abgängen der Vorjahre bzw. des laufenden Jahres (siehe dazu TZ 10 und Anhang 1 (Kärnten), Anhang 2 (Niederösterreich) sowie Anhang 3 (Tirol)).

**Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol**

Das vereinheitlichte Jahresergebnis² verschlechterte sich von – 66,2 Mill. EUR im Jahr 2005 auf – 190,2 Mill. EUR im Jahr 2010. Der Primärsaldo³ war in den Jahren 2005 bis 2010 negativ; im Jahr 2010 lag er bei – 1 % des Bruttoregionalprodukts (BRP)⁴. (TZ 12, 13, 26)

Knapp über 70 % der Gesamteinnahmen des Landes Kärnten stammten im Jahr 2010 aus Ertragsanteilen und Transfers, nur 10 % aus eigenen Steuern, Leistungen etc. (TZ 27)

Mit Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 371,7 Mill. EUR aus dem Verkauf der Krankenhausliegenschaften an die Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (KABEG) verbesserte das Land im Zeitraum 2005 bis 2009 seine Jahresergebnisse. Da jedoch die KABEG den Erwerb dieser Liegenschaften über Darlehen finanzierte, erhöhten sich dementsprechend ihre Schulden. In wirtschaftlicher Betrachtungsweise verlagerte das Land Kärnten mit dem Verkauf der Krankenhausliegenschaften lediglich Schulden, die es in den jeweiligen Jahren zur Abgangsfinanzierung des Landeshaushalts aufnehmen hätte müssen, auf die KABEG. Diese „ausgelagerten“ Schulden sind nunmehr vom Land Kärnten im Wege der Refundierung der Annuitäten an die KABEG zu finanzieren. (TZ 26)

Der größte Anteil an den Gesamtausgaben des Jahres 2010 entfiel auf die Haushaltsgruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (22 %), gefolgt von Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (21 %) und der Gruppe Finanzwirtschaft (17 %). Diese umfasst Ausgaben, die funktionell keiner anderen Gruppe zuordenbar waren. (TZ 29)

Die größten Ausgabensteigerungen in den Jahren 2005 bis 2010 verzeichneten die Aufgabenbereiche Dienstleistungen (+ 111 %), Soziale Wohlfahrt (+ 45 %) und Kunst (+35 %). Rückläufig waren die Ausgaben in den Aufgabenbereichen Sonstiger Verkehr (– 67 %), Energiewirtschaft (– 37 %) und Industrie und Gewerbe (– 9 %). (TZ 30)

² siehe Fußnote 1 sowie TZ 10 und Anhang 1

³ Der Primärsaldo entspricht dem vereinheitlichten Jahresergebnis bereinigt um die Zinsausgaben.

⁴ Das Bruttoregionalprodukt gibt den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) an, die innerhalb einer Region hergestellt werden und dem Endverbrauch dienen.

84 % der Gesamtausgaben des Landes Kärnten im Jahr 2010 waren Pflichtausgaben, davon entfiel ein knappes Viertel auf Personalausgaben. Rund die Hälfte der Ermessensausgaben entfiel auf Förderungen. (TZ 31)

Kärnten gab im Jahr 2010 rd. 427,0 Mill. EUR (17,4 % der Gesamtausgaben) für Förderungen aus. Knapp die Hälfte davon entfiel auf die Haushaltsgruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung. (TZ 33)

Entwicklung der Schulden und des Schuldendienstes

Das Land Kärnten wies in der Vermögensübersicht für das Jahr 2010 Finanzschulden von rd. 1,4 Mrd. EUR, nicht fällige Verwaltungsschulden von rd. 1,9 Mrd. EUR und sonstige Schulden von rd. 140,2 Mill. EUR auf. (TZ 16, 35, 40)

Die Finanzschulden verdoppelten sich von 2005 bis 2010 von rd. 680,1 Mill. EUR auf rd. 1,4 Mrd. EUR. Bis zum Jahr 2014 ist von einem weiteren Anstieg auszugehen. Die Verschuldung pro Einwohner erhöhte sich von rd. 1.200 EUR im Jahr 2005 auf rd. 2.500 EUR im Jahr 2010 (+ 109,5 %). (TZ 17, 38, 42)

Der Schuldendienst (Ausgaben für Zinsen und für die Tilgungen von Finanzschulden sowie der Schuldendienst für bestimmte ausgegliederte Rechtsträger) stieg von rd. 83,9 Mill. EUR (2005) auf rd. 123,9 Mill. EUR (2010); im Jahr 2010 beanspruchte er rd. 5 % der Gesamtausgaben. (TZ 18, 41)

Für die Jahre 2011 und 2012 sieht das Land Kärnten keine Schuldentilgungen vor. Im Jahr 2014 müssen rd. 238,9 Mill. EUR und im Jahr 2018 rd. 251,0 Mill. EUR für den Schuldendienst aufgewendet werden (Stand 2011). (TZ 43)

Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden

Mit den nicht fälligen Verwaltungsschulden werden Finanzierungsverpflichtungen für künftige Finanzjahre dargestellt. Diese stiegen von rd. 1,1 Mrd. EUR im Jahr 2005 auf rd. 1,9 Mrd. EUR im Jahr 2010 (+ 66 %). Den höchsten Anteil an den nicht fälligen Verwaltungsschulden hatte der vom Land übernommene Schuldendienst für die KABEG. Dieser stieg von 426,1 Mill. EUR (2005) auf 974,4 Mill. EUR (2010). (TZ 39)

Die nicht fälligen Verwaltungsschulden waren in der Bilanz auch unter der Position Aktive Rechnungsabgrenzung dargestellt und erhöhten diese um rd. 1,9 Mrd. EUR. (TZ 9, 39)

Haftungen

Die Haftungen des Landes Kärnten betragen Ende 2010 rd. 22,6 Mrd. EUR. Davon entfielen rd. 19,8 Mrd. EUR auf die Hypo Alpe-Adria-Bank AG und die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG. Die übrigen Haftungen des Landes in Höhe von rd. 2,8 Mrd. EUR bestanden großteils (rd. 1,3 Mrd. EUR) zugunsten der KABEG und für veräußerte Wohnbaurdarlehen (1,2 Mrd. EUR). (TZ 20, 87)

Auf jeden Einwohner Kärntens kam im Jahr 2010 ein Haftungsvolumen von rd. 40.444 EUR. (TZ 20)

Insgesamt waren die Landeshaftungen höher als das BRP Kärntens. Ein Schlagendwerden auch nur eines Teils dieser Haftungen hätte schwerwiegende Auswirkungen auf den Landeshaushalt zur Folge. (TZ 20, 87)

Eine eigenständige Bewertung des Risikopotenzials der Haftungen im Verantwortungsbereich des Landes Kärnten erfolgte nicht, obwohl die Höhe der übernommenen Haftungen in Anbetracht der finanziellen Situation des Landes laufende Risikobewertungen erforderlich gemacht hätte. (TZ 96)

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

Entwicklung der Jahresergebnisse

Von 2005 bis 2010 stiegen die Einnahmen des Landeshaushalts (ohne Fremdfinanzierung) um 14 % (von 6.172,2 Mill. EUR auf 7.040,7 Mill. EUR), die Ausgaben hingegen um 19 % (von 6.467,8 Mill. EUR auf 7.678,7 Mill. EUR). Die jährliche Steigerungsrate der Einnahmen lag durchschnittlich bei 2,7 %, jene der Ausgaben bei 3,5 %. Der Haushalt des Landes Niederösterreich wies im Zeitraum 2005 bis 2010 durchgehend einen Abgang auf. (TZ 12, 44)

Das vereinheitlichte Jahresergebnis⁵ verschlechterte sich von – 295,6 Mill. EUR im Jahr 2005 auf – 638,0 Mill. EUR im Jahr 2010 (– 115,8 %). Der Primärsaldo war in den Jahren 2005 bis 2010 negativ; im Jahr 2010 lag er bei – 1,2 % des BRP. (TZ 12, 13, 44)

Rund 61 % der Gesamteinnahmen des Landes Niederösterreich stammten im Jahr 2010 aus Ertragsanteilen und Transfers, etwa ein Drittel aus eigenen Steuern, Leistungen etc. (TZ 45)

Der größte Anteil an den Gesamtausgaben des Jahres 2010 entfiel auf die Haushaltsgruppe Dienstleistungen (31 %), gefolgt von Sozialer Wohlfahrt und Wohnbauförderung (20 %) und der Gruppe Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (17 %). (TZ 47)

Die größten Ausgabensteigerungen in den Jahren 2005 bis 2010 verzeichneten die Aufgabenbereiche Dienstleistungen (+ 112 %), Gesundheit (+ 76 %) und Kunst (+48 %). Rückläufig waren die Ausgaben in den Aufgabenbereichen Energiewirtschaft (– 38 %), übrige Hoheitsverwaltung (– 30 %) und Industrie und Gewerbe (– 18 %). (TZ 48)

62 % der Gesamtausgaben des Landes Niederösterreich im Jahr 2010 waren Pflichtausgaben, davon entfiel rund die Hälfte auf Personalausgaben. (TZ 49)

Niederösterreich gab im Jahr 2010 rd. 1,6 Mrd. EUR für Förderungen aus, das waren rd. 21,2 % der Gesamtausgaben des Landeshaushalts. Von 2005 bis 2010 erhöhten sich die Ausgaben für Förderungen um knapp 160 Mill. EUR (rd. 10,9 %). (TZ 51)

Entwicklung der Schulden und des Schuldendienstes

Das Land Niederösterreich wies in der Vermögensübersicht für das Jahr 2010 Finanzschulden von rd. 4,0 Mrd. EUR, innere Anleihen von rd. 1,3 Mrd. EUR, nicht fällige Verwaltungsschulden von 6,5 Mrd. EUR sowie sonstige Schulden von rd. 1,4 Mrd. EUR aus. (TZ 16, 52, 57)

Die Finanzschulden stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 von rd. 1,7 Mrd. EUR auf rd. 4,0 Mrd. EUR, das waren 136 %. Die Verschuldung pro Einwohner erhöhte sich von rd. 1.067 EUR im

⁵ siehe Fußnote 1 sowie TZ 10 und Anhang 2



Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Jahr 2005 auf rd. 2.458 EUR im Jahr 2010. Die inneren Anleihen⁶ verringerten sich im selben Zeitraum von rd. 1,5 Mrd. EUR auf rd. 1,3 Mrd. EUR. (TZ 17, 57)

Die Belastung des Landeshaushalts durch den Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) war in den Jahren 2005 bis 2010 durch unterschiedlich hohe Tilgungen gekennzeichnet. Im Jahr 2006 war der Schuldendienst mit 514,2 Mill. EUR am höchsten; im Jahr 2010 gab das Land Niederösterreich vor allem aufgrund niedrigerer Tilgungen 168,4 Mill. EUR für den Schuldendienst aus, das waren rd. 2,2 % des Gesamthaushalts. (TZ 18, 62)

Für die Jahre 2014, 2015 und 2016 sind hohe Tilgungen vorgesehen. Der Schuldendienst wird demnach im Jahr 2014 rd. 824,0 Mill. EUR, im Jahr 2015 rd. 627 Mill. EUR und im Jahr 2016 rd. 755,8 Mill. EUR betragen (Stand 2011). (TZ 64)

Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden

Die nicht fälligen Verwaltungsschulden stiegen von rd. 4,6 Mrd. EUR im Jahr 2005 auf rd. 6,5 Mrd. EUR im Jahr 2010. Dabei handelte es sich um Finanzierungsverpflichtungen für künftige Finanzjahre, die sich vor allem aus Darlehen und Zuschüssen für den Wohnbau, die Wohnhaussanierung und für Wohnbeihilfen sowie aus Tilgungen und Kautionen für leasingfinanzierte Bauprojekte zusammensetzten. (TZ 58)

Die Verpflichtungen aus Sonderfinanzierungen (bspw. Leasingfinanzierungen), die in den nicht fälligen Verwaltungsschulden enthalten waren, beliefen sich im Jahr 2010 auf rd. 1,6 Mrd. EUR (nur abgeschlossene Projekte). (TZ 59)

Im Jahr 2010 wurden nicht fällige Verwaltungsschulden in Höhe von 3.965,0 Mill. EUR in der Vermögensübersicht aktivseitig unter der Position Aktive Rechnungsabgrenzung dargestellt. Gleichzeitig erhöhte sich das Eigenkapital um den Betrag von 3.281,2 Mill. EUR. (TZ 59)

⁶ Mit inneren Anleihen erfolgte in Niederösterreich die Finanzierung von Soll-Abgängen. Dabei wurden Rücklagen oder andere zweckgebundene Mittel in Form eines internen Vorschusses zur Abgangsfinanzierung verwendet. Im Gegensatz zu den effektiven Finanzschulden stellen innere Anleihen eine buchhalterische Schuld dar, der noch keine unmittelbaren finanziellen Verpflichtungen gegenüberstehen. Innere Anleihen sind jedoch spätestens zu dem Zeitpunkt zu tilgen, zu dem die entlehnten Mittel für den Zweck, für den sie bestimmt waren, zur Verfügung stehen müssen.

Haftungen

Die Haftungen des Landes Niederösterreich betragen Ende 2010 rd. 11,9 Mrd. EUR. Davon entfielen rd. 5,9 Mrd. EUR auf die Hypo NOE Gruppe Bank AG (Hypo NOE). Die übrigen Haftungen des Landes lagen bei rd. 6,0 Mrd. EUR und betrafen vor allem veräußerte Wohnbauförderungsdarlehen und die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH. (TZ 20, 88)

Auf jeden Einwohner Niederösterreichs entfiel im Jahr 2010 ein Haftungsvolumen von rd. 7.400 EUR. Insgesamt beliefen sich die Haftungen im Jahr 2010 auf rd. 27,1 % des BRP. (TZ 20)

Eine eigenständige Bewertung des Risikopotenzials der Haftungen im Verantwortungsbereich des Landes erfolgte nicht. (TZ 99)

Finanzielle Lage des Landes Tirol

Entwicklung der Jahresergebnisse

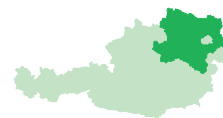
Von 2005 bis 2010 stiegen die Einnahmen des Landeshaushalts (ohne Fremdfinanzierung) um 21 % (von 2.317,5 Mill. EUR auf 2.791,8 Mill. EUR), die Ausgaben hingegen um 25 % (von 2.368,1 Mill. EUR auf 2.959,2 Mill. EUR). Die jährliche Steigerungsrate der Einnahmen lag durchschnittlich bei 3,8 %, jene der Ausgaben bei 4,6 %. Der Haushalt des Landes Tirol wies im Zeitraum 2005 bis 2010 durchgehend einen Abgang auf. (TZ 12, 13, 65)

Das vereinheitlichte Jahresergebnis⁷ verschlechterte sich von – 50,6 Mill. EUR im Jahr 2005 auf – 114,5 Mill. EUR im Jahr 2009; im Jahr 2010 konnte sich der Haushalt bei – 110,5 Mill. EUR stabilisieren. Der Primärsaldo war in den Jahren 2005 bis 2010 negativ; im Jahr 2010 lag er bei – 106,9 Mill. EUR bzw. bei – 0,4 % des BRP von Tirol. (TZ 12, 13, 65)

Rund 64 % der Gesamteinnahmen des Landes Tirol stammten im Jahr 2010 aus Ertragsanteilen und Transfers, mehr als ein Viertel aus eigenen Steuern, Leistungen etc. (TZ 66)

Der größte Anteil an den Gesamtausgaben des Jahres 2010 entfiel auf die Haushaltsgruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (25 %), gefolgt von Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (20 %) und der Gruppe Gesundheit (17 %). (TZ 68)

⁷ siehe Fußnote 1 sowie TZ 10 und Anhang 3



Die größten Ausgabensteigerungen in den Jahren 2005 bis 2010 verzeichneten die Aufgabenbereiche Energiewirtschaft (+ 67 %), Sonstiger Verkehr (+ 62 %) und übrige Hoheitsverwaltung (+ 59 %). Rückläufig waren die Ausgaben für Industrie und Gewerbe (– 26 %). (TZ 69)

79 % der Gesamtausgaben des Landes Tirol im Jahr 2010 waren Pflichtausgaben, davon entfiel knapp ein Drittel auf Personalausgaben. (TZ 70)

Das Land Tirol gab im Jahr 2010 rd. 1 Mrd. EUR für Förderungen aus, das waren rd. 35 % der Gesamtausgaben des Landeshaushalts. Die Ausgaben für Förderungen stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um rd. 27 %. (TZ 72, 73)

Entwicklung der Schulden und des Schuldendienstes

Das Land Tirol wies für das Jahr 2010 Finanzschulden von rd. 234,0 Mill. EUR, Leasingverpflichtungen von rd. 1,4 Mill. EUR und sonstige Schulden von rd. 205,7 Mill. EUR auf. (TZ 17, 79)

Die Finanzschulden des Landes erhöhten sich von 106,3 Mill. EUR (2005) auf 234,0 Mill. EUR (2010), das waren 120 %. Die Verschuldung pro Einwohner stieg von rd. 154 EUR im Jahr 2005 auf rd. 331 EUR im Jahr 2010. (TZ 17, 79)

Nach dem Tilgungs- und Zahlungsplan des Landes Tirol (Stand: Juli 2011) sollen bis zum Ablauf des Jahres 2021 alle Darlehen vollständig getilgt sein. (TZ 86)

Der Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) stieg von 16,6 Mill. EUR (2005) auf 59,2 Mill. EUR (2010). Im Jahr 2010 beanspruchte er rd. 2 % der Gesamtausgaben des Landeshaushalts. (TZ 18, 82)

Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden

Die nicht fälligen Verwaltungsschulden waren nicht vollständig im Rechnungsabschluss ausgewiesen. Nicht ausgewiesen war bspw. ein Stiftungslehrstuhl an der Universität Innsbruck in Höhe von 300.000 EUR. (TZ 83)

Sonderfinanzierungen bestanden – allerdings in geringem Umfang – in Form von Leasingfinanzierungen. Im Jahr 2010 beliefen sich die daraus erwachsenden Verpflichtungen insgesamt auf rd. 1,4 Mill. EUR. (TZ 83)

Haftungen

Die Haftungen des Landes Tirol betragen Ende 2010 rd. 8,0 Mrd. EUR. Der größte Teil davon, nämlich rd. 7,9 Mrd. EUR, entfiel auf die Hypo Tirol Bank AG. Die übrigen Haftungen des Landes waren mit rd. 73,3 Mill. EUR im Vergleich zu den beiden anderen überprüften Ländern niedrig. (TZ 20, 89)

Auf jeden Einwohner Tirols entfiel im Jahr 2010 ein Haftungsvolumen von rd. 11.300 EUR. Insgesamt lagen die Haftungen des Landes im Jahr 2010 bei etwa einem Drittel des BRP von Tirol. (TZ 20, 89)

Die Haftung für die Hypo Tirol Bank AG war im Rechnungsabschluss des Landes (Nachweis für Haftungen) nicht ausgewiesen. Diese Haftung kam für das Land nach Inanspruchnahme der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung zum Tragen. (TZ 101)

Eine eigenständige Bewertung des Risikopotenzials der Haftungen im Verantwortungsbereich des Landes erfolgte nicht. (TZ 104)

Zusammenfassender Vergleich der finanziellen Lage der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

In allen drei Ländern stiegen von 2005 bis 2010 die Ausgaben stärker als die Einnahmen. Während Kärnten und Tirol jährliche Ausgabensteigerungen von durchschnittlich 4,6 % verzeichneten, lag Niederösterreich bei 3,5 %. Die jährlichen Einnahmenezuwächse betragen in Kärnten durchschnittlich 3,7 %, in Niederösterreich 2,7 % und in Tirol 3,8 %. (TZ 12)

Das vereinheitlichte Jahresergebnis verschlechterte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 in allen drei Ländern: in Kärnten um 187,2 %, in Niederösterreich um 115,8 % und in Tirol um 118,4 %. (TZ 13)

Der Primärsaldo der Haushalte von Kärnten, Niederösterreich und Tirol war im Zeitraum 2005 bis 2010 durchgehend negativ. In Kärnten verschlechterte er sich kontinuierlich von – 0,3 % des BRP auf – 1 % des BRP, in Tirol von – 0,2 % auf – 0,4 % des BRP. Im Gegensatz zu Kärnten konnte Tirol den Wert für 2010 gegenüber 2009 bereits wieder verbessern (2009: – 0,5 %). In Niederösterreich unterlag der Primärsaldo starken Schwankungen; er verschlechterte



Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

sich von 2005 bis 2010 von – 0,6 % des BRP auf – 1,2 % des BRP und war im gesamten Zeitraum schlechter als in den beiden anderen überprüften Ländern. (TZ 13)

Den größten Teil der Einnahmen (61 % bis 70 %) schöpften die Länder aus Ertragsanteilen und Transfers, die maßgeblich von den Steuereinnahmen des Bundes und der Einwohnerzahl des Landes beeinflusst waren. Die Möglichkeiten, einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen zu setzen, waren daher für alle Länder eingeschränkt. (TZ 27, 45, 66)

In allen drei Ländern verzeichneten die Aufgabenbereiche Erziehung und Unterricht, Gesundheit, Forschung und Wissenschaft, Soziale Wohlfahrt, Kunst und Kultur sowie Dienstleistungen teils beträchtliche Ausgabensteigerungen. Diese Aufgabenbereiche trugen maßgeblich zu den hohen Wachstumsraten der Ausgaben bei und sind wichtige Ansatzpunkte für Konsolidierungsmaßnahmen. (TZ 14)

Der Anteil der Förderungsausgaben an den Gesamtausgaben war im Jahr 2010 in den drei überprüften Ländern sehr unterschiedlich: Kärnten 17,4 %, Niederösterreich 21,2 %, Tirol 34,6 %. (TZ 32)

Im Jahr 2010 betrugen die Finanzschulden⁸ von Kärnten 8,8 % des BRP, jene von Niederösterreich 9,0 % des BRP. Weitaus niedriger waren hingegen die Finanzschulden von Tirol mit 0,9 % des BRP. (TZ 16, 17)

Alle drei Länder wiesen im Zeitraum 2005 bis 2010 einen signifikanten Anstieg der Finanzschulden auf (Kärnten: + 109,5 %, Niederösterreich: + 135,8 %; Tirol: + 120,1 %). Auch die Finanzschulden je Einwohner erhöhten sich in diesem Zeitraum stark: in Kärnten von 1.216 EUR auf 2.548 EUR (+ 109,5 %), in Niederösterreich von 1.067 EUR auf 2.458 EUR (+ 130,4 %) und in Tirol von 154 EUR auf 331 EUR (+ 114,9 %). (TZ 17)

Im Zeitraum 2005 bis 2010 erhöhten sich auch die nicht fälligen Verwaltungsschulden. Kärnten verzeichnete einen Anstieg von 1.127,3 Mill. EUR auf 1.875,2 Mill. EUR (+ 66 %), Niederösterreich von 4.615,1 Mill. EUR auf 6.476,6 Mill. EUR (+ 40 %). Die von Tirol ausgewiesenen Werte waren unvollständig. Ein Vergleich der nicht fälligen Verwaltungsschulden der drei Länder war nicht möglich. (TZ 17)

⁸ einschließlich weitergegebener Darlehen

Im Jahr 2010 gab das Land Kärnten 5,0 % der Gesamtausgaben für den Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) aus. In Niederösterreich beanspruchte im Jahr 2010 der Schuldendienst 2,2 % der Gesamtausgaben, in Tirol 2,0 %. (TZ 18)

Keines der drei überprüften Länder bot im Rechnungsabschluss einen vollständigen Überblick über die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger. Die wahre finanzielle Lage des Landes war daher den Rechnungsabschlüssen nicht zu entnehmen. (TZ 19)

Im Jahr 2010 kamen auf jeden Einwohner Kärntens Haftungen im Ausmaß von rd. 40.444 EUR; in Niederösterreich waren es rd. 7.400 EUR und in Tirol rd. 11.300 EUR. In Kärnten betragen 2010 die Haftungen mehr als das Siebenfache der Ausgaben des Landeshaushalts, in Niederösterreich 156 % und in Tirol 271 %. Ein Schlagendwerden auch nur eines Teils dieser Haftungen hätte schwerwiegende Auswirkungen auf den jeweiligen Landeshaushalt. (TZ 20)

Konsolidierung der
Landeshaushalte

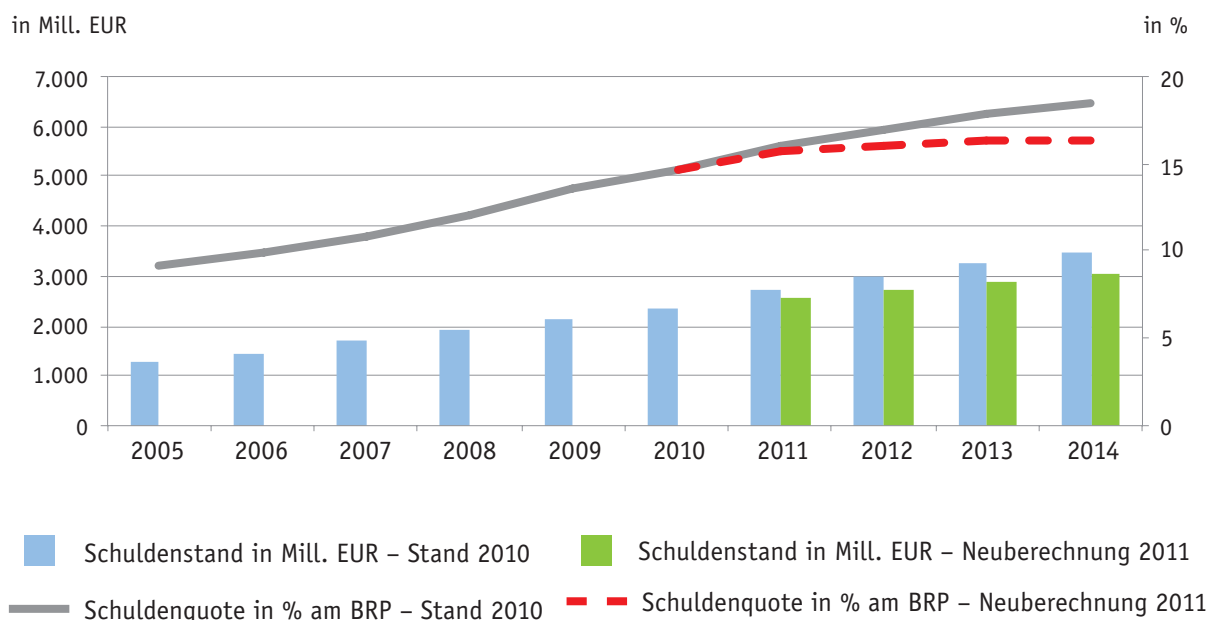
Kärnten

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Kärnten (Stand 2010) wies auch für die kommenden Jahre eine steigende Neuverschuldung aus. Für das Jahr 2014 wurde eine Schuldenquote⁹ von 18,5 % des BRP erwartet. (TZ 109)

Die vom Amt der Kärntner Landesregierung neu berechneten Kennzahlen vom August 2011 wiesen gegenüber der Planung aus dem Jahr 2010 auf eine niedrigere Neuverschuldung hin. Die Schuldenquote wird nach dieser Berechnung weniger stark ansteigen (erwartete Schuldenquote 2014: 16,3 %). Die folgende Abbildung zeigt die geplante Schuldenentwicklung aufgrund der Finanzplanung 2010 sowie der Neuberechnung vom August 2011: (TZ 110)

⁹ Die Schuldenquote im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung umfasst die Finanzschulden, die weitergegebenen Darlehen, für die Rückzahlungen des Landes erfolgen sowie die sonstigen Rückzahlungsverpflichtungen des Landes (vgl. TZ 47).

Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Kärnten, 2005 bis 2014
(ab 2010 geplante Entwicklung)



Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Um von einer Haushaltskonsolidierung sprechen zu können, wäre ein Rückgang der Schuldenquote erforderlich. Ein solcher Rückgang wurde vom Land Kärnten im überprüften Zeitraum nicht erreicht und ist bis 2014 auch nicht vorgesehen. Die geplanten Maßnahmen reichen nicht aus, um den Schuldenstand zu verringern. (TZ 109, 110)

Zu begrüßen war in diesem Zusammenhang, dass nach Mitteilung des Landes Kärnten vom April 2012 das Rechnungsergebnis für 2011 deutlich günstiger ausfalle als noch in den Vorschlägen ausgewiesen. (TZ 110, 111)

Niederösterreich

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Niederösterreich für die Jahre 2010 bis 2013 (Stand 2010) ließ für die kommenden Jahre einen Rückgang der Neuverschuldung erwarten. Dadurch blieb die Schuldenquote über den gesamten Planungszeitraum bei knapp über

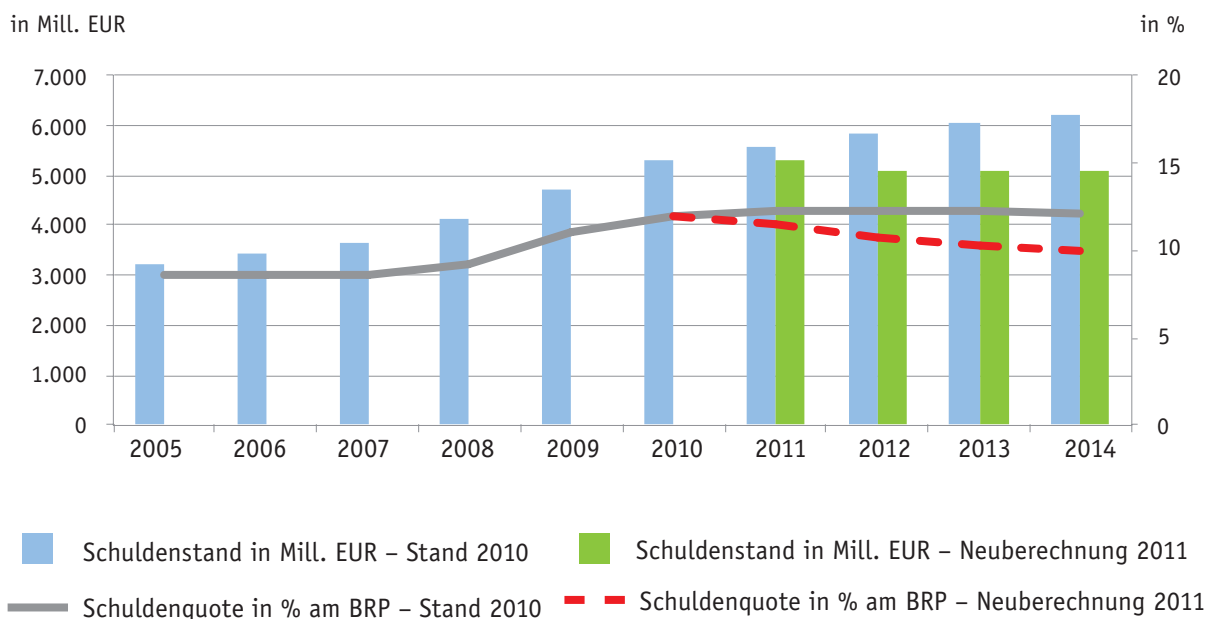
Kurzfassung

12 % des BRP konstant. Für das Jahr 2014¹⁰ wurde eine Schuldenquote (Finanzschulden und innere Anleihen) von 12,1 % des BRP erwartet. (TZ 113)

Eine dem RH im Juli 2011 übermittelte Neuberechnung der Finanzabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung ging von einem Rückgang der Schuldenquote auf unter 11 % des BRP im Planungszeitraum aus. Dieser Berechnung lagen Mehreinnahmen für den Landeshaushalt durch – zum damaligen Zeitpunkt nicht näher spezifizierte – Einmalmaßnahmen (Entnahme aus der Veranlagung des Landes Niederösterreich) zugrunde. Dadurch sollte es im Jahr 2011 zu keiner Neuverschuldung und im Jahr 2012 zu einer Reduktion der Schulden um rd. 150 Mill. EUR kommen. (TZ 113, 114)

Die folgende Abbildung stellt die Schuldenentwicklung aufgrund des Budgetprogramms 2010 bis 2013 (Stand 2010) sowie der Neuberechnung des Amtes der Landesregierung vom Juli 2011 dar: (TZ 114)

Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Niederösterreich, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung)



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

¹⁰ Die Zahlen des Jahres 2014 wurden auf Anfrage des RH ergänzend zum Budgetprogramm vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übermittelt.



Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Aus der obigen Abbildung geht hervor, dass die mittelfristige Finanzplanung des Landes Niederösterreich (Stand 2010) durch die vorgesehene Einbremsung der Neuverschuldung eine Konsolidierung anstrebte. In der Neuberechnung, die das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Juli 2011 dem RH übermittelte, wurde bereits für die Jahre 2011 bis 2014 mit einem Rückgang der Schuldenquote gerechnet. Allerdings wird durch die angekündigten einnahmenseitigen Maßnahmen eine geringere nachhaltige Wirkung erreicht als durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen. (TZ 114)

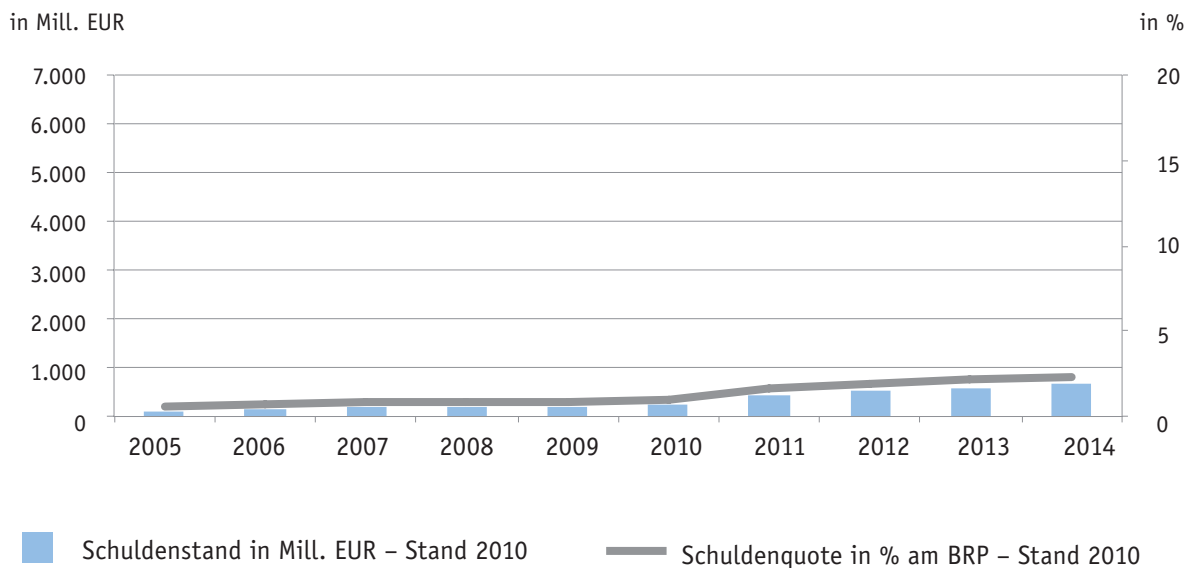
Im Zusammenhang mit der vom RH eingemahnten Konsolidierung über strukturelle Maßnahmen verwies das Land Niederösterreich in seiner Stellungnahme vom März 2012 auf das neue Budgetprogramm 2012 bis 2015, das eine Reduktion der Finanzschulden um nominell 25 % vorsehe. Die Schuldenreduktion solle durch die Verwendung von Mitteln des Landes aus der Veranlagung beschleunigt werden. (TZ 114)

Tirol

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Tirol ging von einem Rückgang der Neuverschuldung aus. Die Schuldenquote wird dennoch von 1,7 % (2011) auf 2,3 % des BRP (2014) ansteigen. Die folgende Abbildung stellt die Schuldenentwicklung aufgrund der mittelfristigen Finanzplanung dar: (TZ 117)

Kurzfassung

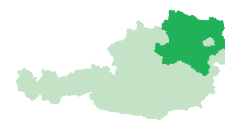
Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Tirol, 2005 bis 2014
(ab 2010 geplante Entwicklung)



Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Die im mittelfristigen Haushaltsplan des Landes Tirol vorgesehenen Maßnahmen reichten nicht aus, um den Schuldenstand bzw. die Schuldenquote zu verringern. Allerdings ist die Schuldenquote im Vergleich zu den Ländern Kärnten und Niederösterreich nach wie vor niedrig. (TZ 117, 118)

Im Kontext der vom RH dargelegten Notwendigkeit der Senkung der Schuldenquote war zu begrüßen, dass lt. Stellungnahme des Landes Tirol vom März 2012 die aktuellen Planungswerte der mittelfristigen Haushaltsplanung für das Jahr 2014 von einem (niedrigeren) Schuldenstand von 270 Mill. EUR ausgingen und die erwartete Schuldenquote auf 1 % des BRP sinken werde. (TZ 118)



Wesentliche Faktoren für die Konsolidierung von öffentlichen Haushalten aus internationalen Beispielen

Aus internationalen Beispielen ließ sich eine Reihe von Faktoren ableiten, die entscheidend zum Erfolg von Konsolidierungsmaßnahmen beitragen: (TZ 119)

Erfolgsfaktoren einer Konsolidierung		
Erfolgsfaktor	Beispielhafte Maßnahmen	Beispielländer
Ausgabenseitige Konsolidierung	– Ansetzen bei den Bereichen mit besonders hohem Ausgabenanstieg	Schweden, Finnland, Niederlande
Konsolidierung als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Strategie	– Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen – Flankierung von wachstumsfördernden Maßnahmen – gezielte Kürzungen, nicht gleichmäßig über alle Bereiche, sondern nach Bedeutung für Gesamtstrategie	Neuseeland, Dänemark
Reform der Finanzverflechtung der Gebietskörperschaften	– Erhöhung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Aufgabenwahrnehmung – Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – Erhöhung des Gestaltungsspielraums durch Reduktion von Zweckbindungen	Belgien, Kanada, USA
Verstärkte Kontrolle innerhalb des Budgetprozesses	– Ausbau der Kompetenzen und Wirksamkeit von Budgetkontrollinstanzen – Unabhängigkeit der Budgetkontrolle sichern – frühzeitige Kontrolle im Budgetprozess ermöglichen	Niederlande, Schweden
Erhöhte Transparenz öffentlicher Haushalte	– Schuldenstand transparenter, vollständiger und vergleichbarer gestalten	Schweden
Einbremsen des Ausgabenanstiegs bei Transfers an Haushalte und Unternehmen	– Erhöhung der Transfers nach Maßgabe der Haushaltsslage bzw. nach einem gesonderten Index – Koordination zwischen Ressorts und Gebietskörperschaften verbessern	Schweden, Finnland, Kanada
Aufgabenkritik, Aufgabenreform	– Aktuelle öffentliche Aufgabenwahrnehmung kritisch hinterfragen – Kooperation, Koordination und Bündelung von ähnlichen Aufgaben zwischen Ressorts und Gebietskörperschaften anstreben	Kanada

Quelle: RH

Kurzfassung

Nachhaltigkeit der Konsolidierungsmaßnahmen

Der Österreichische Stabilitätspakt 2011 sah vor, dass die Länder, wie auch der Bund und die Gemeinden, einen gemeinsam vereinbarten Stabilitätsbeitrag (Anteil am Defizit) zu leisten hatten. Den Ländern war es erlaubt, verringerte Stabilitätsbeiträge in einem Jahr durch einen erhöhten Stabilitätsbeitrag im Folgejahr auszugleichen. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, Überschüsse eines Landes auf ein anderes Land zu übertragen, um das Gesamtziel der Länder einzuhalten. In diesem Fall wurde von einem Sanktionsverfahren abgesehen. Die Möglichkeit der Anrechnung von Überschüssen durch andere Bundesländer kann allerdings zu negativen Anreizen führen. (TZ 22)

Rechnungswesen der Länder

Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV) regelt Form und Gliederung der Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden. (TZ 3)

Verbesserungsbedarf stellte der RH fest bei der

- teilweise fehlenden Verbindlichkeit von Regelungen der VRV für die Länder: In wichtigen Bereichen, wie etwa bei der Führung eines außerordentlichen Haushalts, sind die Regelungen der VRV nur für die Gemeinden, nicht aber die Länder verbindlich; dies erschwert die Vergleichbarkeit der Rechnungsabschlüsse; (TZ 4)
- Unzulänglichkeit einzelner Regelungen: Wichtige Begriffe bzw. Bereiche des Rechnungswesens, wie etwa die nicht fälligen Verwaltungsschulden und die Rücklagengebarung sind nicht ausreichend geregelt; (TZ 10)
- Vereinheitlichung der Ermittlung des Jahresergebnisses; (TZ 5)
- Bewertung und bilanziellen Darstellung von Vermögensgegenständen, den Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten. (TZ 6)
- Die Schulden wurden in den drei überprüften Ländern unterschiedlich verbucht, zudem bestanden unterschiedliche Schuldenarten. Allein bei den drei überprüften Ländern stellte der RH sechs Schuldenarten fest. (TZ 8)
- Die nicht fälligen Verwaltungsschulden wurden in den Vermögensübersichten von Kärnten und Niederösterreich sowohl auf der Aktivseite (Position Aktive Rechnungsabgrenzung) als auch auf der Passivseite dargestellt. Tirol wies die nicht fälligen Verwaltungsschulden unvollständig aus. (TZ 9)



Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Die drei überprüften Länder legten den Förderungsbegriff der VRV unterschiedlich aus. Gesamtstaatlich betrachtet fehlten dadurch grundlegende Informationen über den Umfang der Förderungsausgaben. (TZ 32, 50, 71)

Beim Verkauf von Darlehensforderungen verbuchte das Land Niederösterreich die Differenz zwischen dem Nominale und dem Verwertungserlös in Höhe von 855,5 Mill. EUR im Jahr 2007 teilweise als Aktive Rechnungsabgrenzung (850,9 Mill. EUR) und teilweise als Wertberichtigung des Umlaufvermögens (4,6 Mill. EUR). Durch die jährlichen Buchungen von Wertberichtigungen verringerte sich der Posten Aktive Rechnungsabgrenzung im selben Ausmaß. Eine Verteilung der Wertberichtigung auf die Folgejahre widersprach aus Sicht des RH dem Vorsichtsprinzip gemäß den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung und dem Jährlichkeitsgebot lt. VRV. (TZ 55)

Kenndaten zur finanziellen Lage der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol für das Jahr 2010

Rechtsgrundlagen	Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung des Landes Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung – K-LV), LGBl. Nr. 85/1996 i.d.g.F. Niederösterreichische Landesverfassung, LGBl. Nr. 0001/1979 (NÖ-LV) i.d.g.F. Tiroler Landesverordnung (TLO), LGBl. Nr. 61/1988 Verordnung des Bundesministers für Finanzen mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997), BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.		
Jahresergebnisse	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
	in Mill. EUR ¹		
Einnahmen ²	2.266,9 ³	7.040,7	2.791,8
Ausgaben	2.457,1 ³	7.678,7	2.959,2
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴	– 190,2	– 638,0	– 110,5
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁵	– 1,2 %	– 1,4 %	– 0,4 %
Primärsaldo	– 164,4	– 548,6	– 106,9
Primärsaldo in % des BRP ⁵	– 1,0 %	– 1,2 %	– 0,4 %
Eigenfinanzierungs-Quote	97,9 % ³	94,4 %	99,0 %
Öffentliches Defizit nach Maastricht ⁶	– 383,0	– 663,5	– 4,9
Schulden, Schuldendienst			
Schulden und Finanzierungsverpflichtungen	3.440,2	13.133,0	441,1
<i>davon</i>			
<i>Finanzschulden (Stand 31. Dezember)</i>	1.424,8 ⁷	3.962,0	234,0
<i>Innere Anleihen (Stand 31. Dezember)</i>	–	1.326,7	–
<i>Nicht fällige Verwaltungsschulden (Stand 31. Dezember)</i>	1.875,2	6.476,6	1,4 (unvollständig)
<i>Sonstige Schulden (Stand 31. Dezember)</i>	140,2	1.367,7	205,7
Finanzschulden in % des BRP ⁵	8,8 % ⁷	9,0 %	0,9 %
Finanzschulden in EUR pro Einwohner	2.548,3 ⁷	2.458,1	330,5
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	123,9	168,4	59,2
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	5,0 % ⁸	2,2 %	2,0 %
Haftungen			
Haftungen (Stand 31. Dezember) ¹³	22.612,2	11.944,0	8.013,3
Haftungen in EUR pro Einwohner ¹³	40.444	7.410	11.317

Quellen: Ämter der Landesregierungen, Statistik Austria, RH

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Kärnten 2005 bis 2010							
Jahresergebnisse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/ 2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ²	1.892,1 ⁹	1.943,2	2.080,8	2.265,6	2.258,5	2.266,9 ⁹	+ 19,8
Ausgaben	1.958,5 ⁹	2.027,4	2.156,6	2.354,5	2.442,2	2.457,1 ⁹	+ 25,5
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴	- 66,2	- 84,2	- 75,8	- 89,0	- 183,7	- 190,2	- 187,2
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁵	- 0,5 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,6 %	- 1,2 %	- 1,2 %	
Primärsaldo	- 45,4	- 61,6	- 50,1	- 60,8	- 153,8	- 164,4	- 262,0
Primärsaldo in % des BRP ⁵	- 0,3 %	- 0,4 %	- 0,3 %	- 0,4 %	- 1,0 %	- 1,0 %	
Eigenfinanzierungs-Quote	109,8 % ⁹	112,4 %	112,9 %	108,5 %	100,5 %	97,9 % ⁹	
Öffentliches Defizit nach Maastricht ⁶	- 146,1	- 178,7	- 167,0	- 188,1	- 432,0	- 383,0	- 162,1
Schulden, Schuldendienst							
Schulden und Finanzierungsverpflichtungen lt. Vermögensübersicht	1.925,9	2.494,8	2.942,5	3.379,2	3.717,6	3.440,2	+ 78,6
<i>davon</i>							
Finanzschulden ⁷ (Stand 31. Dezember)	680,1	758,4	875,2	1.026,5	1.202,1	1.424,8	+ 109,5
nicht fällige Verwaltungsschulden (Stand 31. Dezember)	1.127,3	1.609,3	1.940,3	2.206,2	2.384,7	1.875,2	+ 66,3
sonstige Schulden (Stand 31. Dezember)	118,5	127,1	127,0	146,5	130,8	140,2	+ 18,3
Finanzschulden ⁷ in % des BRP ⁵	4,9 %	5,1 %	5,6 %	6,4 %	7,7 %	8,8 %	
Finanzschulden ⁷ in EUR pro Einwohner	1.216,5	1.355,7	1.562,5	1.831,1	2.146,4	2.548,3	+ 109,5
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	83,9	138,3	122,2	127,7	169,0	123,9	+ 47,7
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben ⁸	4,3 %	6,8 %	5,7 %	5,4 %	6,9 %	5,0 %	
Haftungen¹³							
Haftungen (Stand 31. Dezember)	21.275,2	26.156,9	24.247,9	22.838,6	20.924,2	22.612,2	
Haftungen in EUR pro Einwohner	38.053	46.754	43.291	40.741	37.361	40.444	
Haftungen in % der Gesamtausgaben	890,0 %	1.290,2 %	1.124,4 %	970,0 %	856,8 %	743,1 %	
Haftungen in % des BRP ⁵	152,2 %	176,4 %	155,7 %	142,9 %	133,4 %	139,6 %	
Mittelfristige Finanzplanung (Stand August 2011)			2011	2012	2013	2014	2011/2014
			in Mill. EUR ¹				in %
geplante Nettoneuverschuldung			231,0	163,1	115,7	126,0	- 45,4
geplanter Primärsaldo in % des BRP ⁵			- 0,9 %	- 1,0 %	- 1,2 %	- 1,6 %	
geplanter Schuldenstand ¹⁰			2.649,5	2.795,5	2.944,7	3.071,0	+ 15,9
geplante Schuldenquote			15,8 %	16,0 %	16,3 %	16,3 %	
geplante Tilgung			0	0	63,2	166,2	-
geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)			49,6	55,5	125,7	238,9	+ 381,7

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, Statistik Austria (Stand September 2011), RH

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Niederösterreich 2005 bis 2010

Jahresergebnisse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/ 2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ²	6.172,2	5.841,4	7.093,7	7.011,0	6.801,0	7.040,7	+ 14,1
Ausgaben	6.467,8	6.505,7	7.372,3	7.747,5	7.472,5	7.678,7	+ 18,7
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴	- 295,6	- 664,3	- 278,5	- 736,6	- 671,5	- 638,0	- 115,8
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁵	- 0,8 %	- 1,7 %	- 0,7 %	- 1,6 %	- 1,6 %	- 1,4 %	
Primärsaldo	- 234,6	- 599,8	- 188,3	- 624,3	- 566,5	- 548,6	- 133,8
Primärsaldo in % des BRP ⁵	- 0,6 %	- 1,5 %	- 0,4 %	- 1,4 %	- 1,3 %	- 1,2 %	
Eigenfinanzierungs-Quote	102,0 %	100,5 %	98,7 %	98,0 %	94,7 %	94,4 %	
Öffentlicher Überschuss/ Öffentliches Defizit nach Maastricht ⁶	+ 170,7	+ 151,7	- 32,6	- 232,8	- 552,6	- 663,5	- 488,6
Schulden, Schuldendienst							
Schulden und Finanzierungsverpflichtungen lt. Vermögensübersicht	9.068,8	9.713,6	10.405,9	11.368,0	12.363,2	13.133,0	+ 44,8
<i>davon</i>							
<i>Finanzschulden (Stand 31. Dezember)</i>	1.680,2	2.042,8	2.271,4	2.557,2	3.222,9	3.962,0	+ 135,8
<i>Innere Anleihen (Stand 31. Dezember)</i>	1.517,4	1.380,1	1.365,5	1.566,6	1.500,6	1.326,7	- 12,6
<i>nicht fällige Verwaltungsschulden (Stand 31. Dezember)</i>	4.615,1	5.027,9	5.511,0	5.883,2	6.309,7	6.476,6	+ 40,3
<i>sonstige Schulden (Stand 31. Dezember)</i>	1.256,1	1.262,9	1.258,1	1.361,1	1.330,1	1.367,7	+ 8,9
Finanzschulden in % des BRP ⁵	4,5 %	5,1 %	5,3 %	5,7 %	7,5 %	9,0 %	
Finanzschulden in EUR pro Einwohner	1.067,1	1.289,2	1.425,8	1.597,1	2.006,0	2.458,1	+ 130,4
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	423,7	514,2	154,8	393,4	176,8	168,4	- 60,3
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	6,6 %	7,9 %	2,1 %	5,1 %	2,4 %	2,2 %	
Haftungen							
Haftungen (Stand 31. Dezember)	5.967,1	6.168,2	7.203,9	7.105,1	11.851,4	11.944,0	
Haftungen in EUR pro Einwohner	3.790	3.893	4.522	4.437	7.377	7.410	
Haftungen in % der Gesamtausgaben	91,4 %	95,5 %	97,1 %	90,9 %	158,4 %	155,9 %	
Haftungen in % des BRP ⁵	15,9 %	15,5 %	16,9 %	15,9 %	27,7 %	27,1 %	
Mittelfristige Finanzplanung (Stand Juli 2011)			2011	2012	2013	2014	2011/2014
			in Mill. EUR ¹				in %
Nettoneuverschuldung			0	150,0	0	0	-
geplanter Primärsaldo in % des BRP ⁵			- 1,0 %	- 0,6 %	- 0,9 %	- 1,4 %	
geplanter Schuldenstand ¹¹			5.269,9	5.103,6	5.092,0	5.079,9	- 3,6
geplante Schuldenquote			11,5 %	10,7 %	10,3 %	9,9 %	
geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)			481,1	288,1	484,1	843,5	+ 75,3

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Statistik Austria, RH

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Tirol 2005 bis 2010

Jahresergebnisse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/ 2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ¹²	2.317,5	2.410,5	2.533,8	2.706,3	2.767,0	2.791,8	+ 20,5
Ausgaben	2.368,1	2.500,1	2.594,6	2.788,0	2.881,5	2.959,2	+ 25,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴	- 50,6	- 71,0	- 52,4	- 77,0	- 114,5	- 110,5	- 118,4
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁵	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,4 %	
Primärsaldo	- 49,7	- 67,7	- 45,8	- 71,2	- 112,0	- 106,9	- 115,4
Primärsaldo in % des BRP ⁵	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,4 %	
Eigenfinanzierungs-Quote	104,2 %	101,9 %	104,5 %	107,5 %	99,4 %	99,0 %	
Öffentlicher Überschuss nach Maastricht ⁶	+ 96,6	+ 66,2	+ 132,8	+ 197,7	+ 27,9	- 4,9	- 105,1
Schulden, Schuldendienst							
Schulden und Finanzierungs- verpflichtungen	276,8	364,1	350,3	349,1	375,1	441,1	+ 59,4
<i>davon</i>							
<i>Finanzschulden (Stand 31. Dezember)</i>	<i>106,3</i>	<i>167,2</i>	<i>187,0</i>	<i>199,7</i>	<i>199,7</i>	<i>234,0</i>	<i>+ 120,1</i>
<i>nicht fällige Verwaltungs-schulden (Stand 31. Dezember)</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>2,3</i>	<i>1,9</i>	<i>1,4</i>	
<i>sonstige Schulden (Stand 31. Dezember)</i>	<i>170,5</i>	<i>196,9</i>	<i>163,3</i>	<i>147,1</i>	<i>173,5</i>	<i>205,7</i>	<i>+ 20,6</i>
Finanzschulden in % des BRP ⁵	0,5 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,9 %	
Finanzschulden in EUR pro Einwohner	153,9	240,5	267,8	284,5	283,4	330,5	+ 114,7
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	16,6	27,4	47,6	74,8	57,7	59,2	+ 256,6
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	0,7 %	1,1 %	1,8 %	2,7 %	2,0 %	2,0 %	
Haftungen							
Haftungen (Stand 31. Dezember)	9.352,9	11.081,1	10.312,4	9.279,4	8.456,2	8.013,3	
Haftungen in EUR pro Einwohner	13.542	15.937	14.766	13.217	11.998	11.317	
Haftungen in % der Gesamtausgaben	395,0 %	443,2 %	397,5 %	332,8 %	293,5 %	270,8 %	
Haftungen in % des BRP ⁵	43,8 %	49,0 %	43,4 %	37,5 %	35,2 %	32,3 %	
Mittelfristige Finanzplanung			2011	2012	2013	2014	2011/2014
			in Mill. EUR ¹				in %
Nettoneuverschuldung			146,0	99,7	94,4	83,7	- 42,7
geplanter Primärsaldo in % des BRP ⁵			- 0,8 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,5 %	
geplanter Schuldenstand			429,8	520,7	598,8	659,0	+ 53,3
geplante Schuldenquote			1,7 %	1,9 %	2,2 %	2,3 %	
geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)			66,1	89,5	92,7	105,6	+ 59,8

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Fußnoten zu Kenndatenkästen:

- ¹ Rundungsdifferenzen möglich
- ² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)
- ³ ohne Forderungsverzicht in der Höhe von 585,9 Mill. EUR (2010)
- ⁴ errechneter Wert
- ⁵ Bruttoregionalprodukt (ab 2009 Prognosewerte)
- ⁶ Stand September 2011; positive Werte bedeuten öffentliche Überschüsse, negative Werte öffentliche Defizite
- ⁷ einschließlich weitergegebener Darlehen
- ⁸ Die Höhe der Gesamtausgaben wurde um die Forderungsverzichte an die Landeskrankenanstalten Betriebsgesellschaft (KABEG) bereinigt, weil diese den Jahresvergleich verzerren würden.
- ⁹ ohne Forderungsverzichte in der Höhe von 432,2 Mill. (2005) bzw. 585,9 Mill. EUR (2010)
- ¹⁰ Finanzschulden, weitergegebene Darlehen, für die Rückzahlungen des Landes erfolgen sowie sonstige Rückzahlungsverpflichtungen
- ¹¹ Finanzschulden und innere Anleihen
- ¹² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden) bzw. Abwicklung Soll Überschüsse Vorjahre/Soll Abgang laufendes Jahr (betrifft 2006 und 2010)
- ¹³ Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung von April 2012 betragen die Haftungen 2010 rd. 22,6 Mrd. EUR. Dadurch entfallen rd. 40.444 EUR auf jeden Einwohner; die Haftungssumme beträgt 743,1 % der Gesamtausgaben des Landeshaushalts und 139,6 % des BRP. Die Korrektur erfolgt mit dem Rechnungsabschluss 2011.

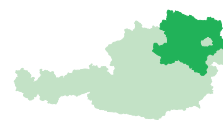
Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2011 die Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol. Die Prüfung fand in den Ämtern der Landesregierungen der drei Länder statt. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2010. Das Prüfungsergebnis wurde im Jänner 2012 an die überprüften Länder weitergeleitet. Das Land Kärnten gab dazu Ende April 2012 eine Stellungnahme ab, die Länder Niederösterreich und Tirol im März 2012. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2012.

Die Ziele der Gebarungüberprüfung bestanden darin, die finanzielle Lage der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol zu erheben und zu beurteilen sowie auf Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung einen allfälligen Konsolidierungsbedarf aufzuzeigen. Die finanzielle Lage wurde an Hand von Kennzahlen zu den Jahresergebnissen, den Schulden und den Haftungen für den Zeitraum 2005 bis 2010 dargestellt und beurteilt. Mit einem Vergleich dieser Kennzahlen bezweckte der RH überdies, Unterschiede in den drei Ländern aufzuzeigen.

Die unterschiedliche Verbuchung der Schulden und der Vermögenswerte in den Rechnungsabschlüssen der überprüften Länder erschwerte die Darstellung der finanziellen Lage jedoch erheblich. Dadurch waren die Rechnungsabschlüsse der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol nicht vergleichbar.

Bei der gegenständlichen Prüfung handelt es sich um das erste Teilergebnis einer alle Bundesländer umfassenden Querschnittsüberprüfung, deren Ziel eine bundesweite Darstellung der Finanzlage der Länderhaushalte ist.



2 (1) Das Land Niederösterreich erhob in seiner Stellungnahme den Vorwurf, der RH habe einerseits festgestellt, dass die Rechnungsabschlüsse der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol nicht vergleichbar seien, andererseits aber dennoch Gegenüberstellungen vorgenommen, die zwangsläufig zu eigentlich unmöglichen und damit unzulässigen Vergleichen führten. So seien in einer umfangreichen Liste Kennzahlen aus den Budgets der drei Länder gegenübergestellt worden. Dadurch und insbesondere im Zusammenhang mit der Darstellung der Jahresergebnisse und der Finanzschulden bzw. der Haushaltsergebnisse in Relation zum Bruttoregionalprodukt (BRP) habe der RH das Objektivitätsgebot verletzt.

Das Land Niederösterreich kritisierte ferner, dass das Prüfungsergebnis des RH in wesentlichen Punkten überholt sei, weil zwischenzeitlich die Vorgaben der EU betreffend Konsolidierungsmaßnahmen neu gefasst, in Österreich neue Regelungen betreffend Schuldenbremse, Konsolidierungspaket sowie neue Stabilitätsziele ausverhandelt und für das Land Niederösterreich ein neues Budgetprogramm 2012 bis 2015 beschlossen worden sei.

Nach Ansicht des Landes Niederösterreich fordere der RH in seinem Prüfungsergebnis konkludent, dass sämtliche Tilgungen von Darlehen durch Haushaltsüberschüsse zu bedecken wären und keine Refinanzierung der Darlehen erfolgen sollte. Eine derartige Forderung sei noch von keinem Wirtschaftswissenschaftler erhoben worden, führe in ein volkswirtschaftliches Dilemma und gehe an der Realität vorbei.

Vehement lehnte das Land Niederösterreich das Lead und die Kurzfassung ab. Durch das isolierte, seines Kontextes beraubte Lead müsse der Leser ohne Kenntnis der komplexen Zusammenhänge zwangsläufig zu falschen Schlüssen kommen. In der Kurzfassung habe der RH die Aussage getroffen, dass sich die finanzielle Lage der drei überprüften Länder im Zeitraum 2005 bis 2010 verschlechtert habe, ohne auf die näheren Ursachen bzw. auf länderspezifische Entwicklungen und veränderte Rahmenbedingungen einzugehen. Durch die bis heute anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise seien weltweit sämtliche öffentliche Haushalte unter Druck geraten und habe sich deren finanzielle Situation massiv verschlechtert. In Niederösterreich habe außerdem die Übernahme der Gemeindespitäler in den Landeshaushalt zu hohen Budgetbelastungen und steigenden Schulden geführt, während andere Bundesländer ihre Spitäler und deren Schulden budgetschonend in Krankenanstaltengesellschaften ausgegliedert hätten.

(2) Der RH bemerkte hierzu Folgendes:

Dass die Rechnungsabschlüsse der Länder kaum vergleichbar waren, hatte der RH bereits in seinem Bericht über die Prüfung der Haushaltsstruktur der Länder (u.a. Reihe Niederösterreich 2009/4) kritisch festgestellt. Tatsächlich erschwerten die Unterschiede in den Rechnungsabschlüssen der drei überprüften Länder die Darstellung ihrer finanziellen Lage erheblich. Im Interesse der dennoch gebotenen Gegenüberstellung waren daher teilweise Anpassungen erforderlich, auf die der RH in jedem Einzelfall ausdrücklich hinwies. Dem RH ist es ein Anliegen, durch die Weiterentwicklung des Rechnungswesens der Länder mehr Transparenz und eine verbesserte Vergleichsbasis zu erzielen, weshalb seine Feststellungen zum Rechnungswesen mehrere Empfehlungen in diese Richtung enthielten. Hauptzweck der zusammenfassenden Darstellung der Kenndaten war es, einen Gesamtüberblick über die wichtigsten Kennzahlen zur finanziellen Lage der überprüften Länder zu vermitteln. Zur Beurteilung der finanziellen Lage eines Landes zog der RH mehrere Kennzahlen heran. Dadurch war ein möglichst umfassender Überblick über die Entwicklung der maßgebenden Haushaltsgrößen im Zeitraum 2005 bis 2010 gewährleistet.

Die Behauptung, der RH habe mit dem gegenständlichen Prüfungsergebnis das Objektivitätsgebot verletzt, wird scharf zurückgewiesen. Die strategische Grundausrichtung des RH sichert im Interesse der vollen Entfaltung seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung u.a. eine sachliche und objektive Leistungserbringung. Dass dies auch im Rahmen der gegenständlichen Querschnittsüberprüfung gelungen ist, beweisen die Stellungnahmen der nach denselben Maßstäben überprüften Länder Tirol und Kärnten, die in sachlicher und fundierter Weise auf die Feststellungen des RH eingingen, ohne dessen Unvoreingenommenheit und Objektivität in Zweifel zu ziehen.

Zum Vorwurf, das Prüfungsergebnis des RH sei in wesentlichen Punkten überholt, stellte der RH klar, dass er die Überprüfung an Ort und Stelle im Mai 2011 abgeschlossen, danach erhaltene Informationen aus den drei Ländern (auch aus Niederösterreich) aber noch im Prüfungsergebnis verwertet hatte. Der RH nahm im Rahmen des vorliegenden Berichtes selbstverständlich auch auf Hinweise in den Stellungnahmen der drei überprüften Länder Bedacht. Allgemein wies der RH darauf hin, dass besonders bei Prüfungen in Themenbereichen, in denen häufige Datenaktualisierungen, rollierende Planungen und oftmalige Veränderungen der Rahmenbedingungen erfolgen, aktuellste Entwicklungen nicht mehr berücksichtigt werden können. So gesehen war auch die Stellungnahme des Landes Niederösterreich als überholt



zu betrachten, zumal der Anfang Mai 2012 unterzeichnete Österreichische Stabilitätspakt 2012 darin nicht berücksichtigt war.

Der auf einer unzulässigen Interpretation beruhenden Vermutung des Landes Niederösterreich, der RH habe gefordert, sämtliche Tilgungen von Darlehen durch Haushaltsüberschüsse zu bedecken, hielt der RH entgegen, dass – wie aus dem Zusammenhang sämtlicher Empfehlungen zweifelsfrei erkennbar – der RH vor allem ausgabenbegrenzende oder ausgabenreduzierende Maßnahmen für erforderlich hält.

Zur Kritik des Landes Niederösterreich am Lead und an der Kurzfassung stellte der RH klar, dass diese Berichtsbestandteile in seinen geltenden Qualitätsstandards festgelegt und auch in internationalen Prüfungsstandards verankert sind. Lead und Kurzfassung sind ein Produkt. Das Lead soll Antwort auf jene Frage geben, die das Zielpublikum als erste zu dem Prüfungsthema bzw. Prüfungsergebnis stellen würde. Es hebt die Kernaussage des Berichtsbeitrags hervor. Die Kurzfassung erfüllt die Funktion eines Management Letter und dient der aussagekräftigen und selbsttragenden Schnellinformation für den eiligen Leser. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen des RH finden sich im umfangreichen Langtext. Der RH wies auch in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahmen der gleichfalls überprüften Länder Tirol und Kärnten hin, in denen keine vergleichbaren Vorbehalte geäußert wurden.

Der Hinweis des Landes Niederösterreich auf die seinerzeitige Übernahme der Gemeindespitäler in den Landeshaushalt war zutreffend. Der RH erinnerte daran, dass auch er aufgrund der gebotenen Objektivität der Darstellung im gegenständlichen Prüfungsergebnis wiederholt auf diesen Umstand hingewiesen hatte.

Rechnungswesen

Ausgangslage

- 3.1** Das öffentliche Rechnungswesen der Länder basiert auf der Kameralistik und ist zahlungsorientiert aufgebaut. Nach § 16 Abs. 1 F-VG kann der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem RH Form und Gliederung der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist.

Diese Regelung erfolgte durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV)¹¹. Mit der VRV wurde zwar eine gemeinsame Grundlage für eine einheitliche Darstellung geschaffen, sie enthält jedoch nur Rahmenregelungen, welche die Länder unterschiedlich handhabten. Die Vorschriften genügten den Anforderungen an ein modernes Rechnungswesen nicht.

- 3.2** Der RH wies nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Anpassung der VRV nach dem Vorbild der Haushaltsrechtsreform des Bundes hin.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die VRV nicht mit den Bestimmungen der Haushaltrechtsreform des Bundes vergleichbar. Aufbau und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse des Bundes seien fundamental anders gestaltet als in der VRV. Eine bloße Anpassung der VRV würde deshalb nicht ausreichen. Das Land Niederösterreich stünde aber einer Weiterentwicklung der VRV grundsätzlich positiv gegenüber. Bei einer Weiterentwicklung sollten zuerst die konkreten Ziele festgelegt werden, die mit dem Rechnungswesen erreicht werden sollen, und dann die VRV entsprechend angepasst werden.*
- 3.4** Der RH stimmte dem Land Niederösterreich zu, dass bei der Weiterentwicklung des Rechnungswesens konkrete Ziele, die mit dem Rechnungswesen erreicht werden sollen, festzulegen sind.

Unterschiede

Verbindlichkeit der Regelungen

- 4.1** In mehreren Bestimmungen sind die Regelungen der VRV nur für die Gemeinden, nicht aber für die Länder verbindlich. Die VRV räumt den Ländern explizit Regelungsmöglichkeiten¹² ein, von denen diese jedoch keinen Gebrauch machen („fehlende Selbstbindung der Länder“). Dies führt in der Verrechnung zu unterschiedlichen Vorgangsweisen. Ein Beispiel dafür war die Führung eines außerordentlichen Haushalts. Ein solcher ist zur Darstellung einmaliger Maßnahmen, wie etwa größere Investitionen, vorgesehen. Das Land Tirol führte einen außerordentlichen Haushalt, die beiden anderen überprüften Länder nicht.

¹¹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997), BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

¹² Beispielsweise im § 2 Abs. 3 (Abwicklung Überschuss/Abgaben der Vorjahre), § 9 Abs. 1 Z 2 (Voranschlagsquerschnitt), § 16 Abs. 3 (Vermögens- und Schuldenrechnung) oder § 17 Abs. 1 Z 2 (Rechnungsquerschnitt) VRV.



Tabelle 1: Führung eines außerordentlichen Haushalts in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol

	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Führung eines außerordentlichen Haushalts	nein	nein	ja

Quelle: RH

4.2 Der RH empfahl, im Sinne der Harmonisierung des Rechnungswesens einheitliche und verbindliche Regelungen für die Länder und Gemeinden zu schaffen. Aus Gründen der Budgetklarheit und Einheitlichkeit sollte von den Ländern die gänzliche Auflassung des außerordentlichen Haushalts in Erwägung gezogen werden.

4.3 (1) *Das Land Kärnten teilte mit, im Sinne der Transparenz und Vergleichbarkeit der Länder untereinander würden die Anregungen des RH zur Harmonisierung des Rechnungswesens voll unterstützt.*

(2) Das Land Niederösterreich befürwortete eine Weiterentwicklung des Rechnungswesens. Der Forderung des RH, den außerordentlichen Haushalt aufzulassen, stünde nichts entgegen. Das Land Niederösterreich führe seit dem Jahr 2003 keinen außerordentlichen Haushalt mehr.

Ermittlung des Jahresergebnisses

5.1 Eine Definition für einen administrativen Budgetsaldo, wie bspw. das Nettodefizit des Bundes, fehlt in der VRV.

Das administrative Jahresergebnis war in den drei Ländern zumeist mit Null angegeben („ausgeglichener Haushalt“), obwohl tatsächlich Abgänge bestanden. Nach den Vorgaben der VRV ergibt sich ein ausgeglichener Haushalt, weil Schuldaufnahmen, die einen ausgabenseitigen Fehlbetrag ausgleichen, als Einnahmen zu verbuchen sind.

Weiters sind nach der VRV¹³ Überschüsse bzw. Abgänge aus Vorjahren spätestens im Voranschlag des zweitnächsten Finanzjahres zu veranschlagen. Diese Regelung ist aber nur für die Gemeinden, nicht für die Länder verpflichtend. Kärnten (teilweise) und Tirol machten von dieser Regelung Gebrauch, Niederösterreich nicht. Die Jahresergebnisse der drei Länder waren dadurch nicht vergleichbar.

¹³ § 2 Abs. 3 VRV (Gegenstand der Veranschlagung)

Tabelle 2: Unterschiede bei der Ermittlung des Jahresergebnisses in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol

	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Abwicklung des Überschusses bzw. Abgangs der Vorjahre	ja	nein	ja

Quelle: RH

5.2 Die Ergebnisermittlung und die dazugehörigen Nachweise sollten methodisch und formal angeglichen werden.

5.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass gegen eine methodische und formale Angleichung der Ergebnisermittlung und der Nachweise kein Einwand bestehe. In den Beschlüssen des Niederösterreichischen Landtages über die Voranschläge würden die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen, die Schuldaufnahmen, die Tilgungen sowie der Netto-Abgang angegeben. Die Möglichkeit, Abgänge bzw. Überschüsse auch in den kommenden Budgetjahren zu verrechnen, werde in Niederösterreich nicht genutzt.*

Bewertungsvorschriften

6.1 (1) Die VRV enthält nur wenige Bestimmungen über Form und Gliederung der Vermögensrechnung der Länder; die Ausgestaltung bleibt gemäß § 16 Abs. 3 VRV grundsätzlich den Ländern überlassen. § 17 VRV sieht eine Reihe von Nachweisen vor, die auch die Vermögensrechnung betreffen, wie bspw. einen Nachweis über den Schuldenstand, über gegebene Darlehen, über den Stand an nicht fälligen Verwaltungsforderungen und Verwaltungsschulden, an Wertpapieren sowie Beteiligungen.

Die Vermögensrechnung im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens der Länder hat nicht die Bedeutung einer Bilanz im privatwirtschaftlichen Bereich. Sie besitzt im Vergleich dazu eine untergeordnete Aussagekraft, weil die Länder die im privatwirtschaftlichen Bereich geltenden Bewertungsvorschriften nicht oder nur teilweise anwenden.

Die Vermögensübersichten der Länder waren miteinander nicht vergleichbar, weil unterschiedliche Bewertungsgrundsätze zur Anwendung kamen.

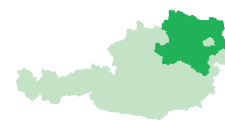


Tabelle 3: Unterschiede bei der Bewertung von Vermögensbeständen in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol

	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Grundstücke	Anschaffungswert	Anschaffungswert	Anschaffungswert
Gebäude und Investitionen	50 % des Anschaffungswerts; keine Abschreibung	50 % des Anschaffungswerts bzw. Buchwerte bei Landeskliniken und Landespflegeheimen; keine Abschreibung	Gutachterwerte oder Anschaffungswerte; nach Nutzungsdauer abgeschrieben
Beteiligungen und Forderungen	Nominalwert	Nominalwert	Nominalwert
Aktivierung Landesstraßen	ja	nein	nein

Quelle: RH

(2) In Kärnten wurden Grundstücke mit dem Anschaffungswert aktiviert. Gebäude und Investitionen wurden mit 50 % des Anschaffungswerts eingestellt und in der Folge nicht weiter abgeschrieben.

Ab dem Rechnungsjahr 2007 nahm das Land Kärnten die Landesstraßen B und L in das Anlagevermögen auf. Der Gesamtwert des Straßenbestandes wurde anhand einer speziellen Bewertungsmethode ermittelt und mit 50 % des ermittelten Wertes aktiviert.

(3) In Niederösterreich waren Grundstücke ebenfalls mit dem Anschaffungswert aktiviert. Gebäude und Investitionen wurden mit 50 % des Anschaffungswerts eingestellt und in der Folge nicht weiter abgeschrieben. Bei den Landeskliniken und Landespflegeheimen setzte das Land die Buchwerte laut Anlagenspiegel an.

(4) In Tirol waren Grundstücke mit dem Anschaffungswert aktiviert. Gebäude sowie technische und betriebliche Einrichtungen wurden mit Anschaffungswerten oder auf Basis von Gutachterwerten eingestellt und in der Folge entsprechend der Nutzungsdauer abgeschrieben.¹⁴

(5) Die Aktivierung von Beteiligungen und Forderungen erfolgte in den drei überprüften Ländern mit dem Nominalwert.

¹⁴ In der Regel betrug die Nutzungsdauer bei technischen und maschinellen Einrichtungen zwischen fünf und zehn Jahre. Das Land Tirol verfügte dazu über eine Anlagenklassenübersicht, in welcher alle Anlagengüter nach Nutzungsdauer und Kosten aufgelistet waren. Gebäude wiesen eine Nutzungsdauer von 40 Jahren auf.

6.2 Einheitliche Bewertungsvorschriften sind nach Ansicht des RH deshalb erforderlich, um die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Vermögensübersichten zu verbessern. Der RH empfahl daher, für die Vermögensrechnung klare Regelungen für die Aktivierung und Bewertung von Vermögensgegenständen zu forcieren, um eine getreue Darstellung der Vermögenslage zu erreichen.

6.3 *Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass die Vermögensrechnung lt. VRV für die Länder nicht verpflichtend sei. In Niederösterreich sei die Vermögensrechnung in den Nachweisen zum Rechnungsabschluss enthalten und entspräche der VRV. Gegen klare Regeln für die Vermögensrechnung bestehe kein Einwand.*

Bilanzielle Vermögensübersicht

7.1 Der Rechnungsabschluss von Tirol enthielt im Unterschied zu Kärnten und Niederösterreich keine bilanzielle Darstellung des Vermögens. Eine Bilanz ist derzeit in der VRV nicht verpflichtend vorgesehen.

Tabelle 4: Unterschiede bei der Erstellung einer Vermögensrechnung in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol			
	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Vermögensrechnung enthält eine bilanzielle Übersicht	ja	ja	nein

Quelle: RH

7.2 Eine Bilanz sollte nach Ansicht des RH Bestandteil jeder Vermögensrechnung sein. Er empfahl daher dem Land Tirol, die Vermögensrechnung im Rechnungsabschluss durch eine bilanzielle Darstellung zu ergänzen.

7.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, es sei ebenfalls der Ansicht, dass eine Bilanz Bestandteil jeder Vermögensrechnung nach der VRV sein sollte.*

Schulden

8.1 Der RH konnte in den Rechnungsabschlüssen der drei überprüften Länder sechs unterschiedliche Arten von Verbindlichkeiten feststellen:

Tabelle 5: Unterschiede bei der Darstellung von Verbindlichkeiten in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol

	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Finanzschulden im engeren Sinn	ja	ja	ja
Weitergegebene Darlehen	ja	nein	nein
Sonstige Rückzahlungsverpflichtungen	ja	nein	nein
Innere Anleihen	nein	ja	nein
Ausgeborgte Fondsmittel	nein	nein	ja
Sonstige Schulden	ja	ja	ja

Quelle: RH

- 8.2** Die unterschiedlichen Schuldenarten in den Rechnungsabschlüssen erschwerten eine Analyse der tatsächlichen Verschuldensituation. Der RH empfahl, eine Bereinigung der derzeit unübersichtlichen Darstellung der Verbindlichkeiten unverzüglich in Angriff zu nehmen und möglichst die Begriffsdefinitionen des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG)¹⁵ zu übernehmen.
- 8.3** *Das Land Niederösterreich führte aus, dass es verschiedenen Arten von Verbindlichkeiten gäbe und dass gegen eine einheitliche Darstellung kein Einwand bestehe. Diese könne sich jedoch nicht auf eine bloße Übernahme des BHG beschränken.*
- 8.4** Der RH erachtete es im Sinne der Harmonisierung des Rechnungswesens als zweckmäßig, einheitliche Definitionen für die verschiedenen Arten von Verbindlichkeiten festzulegen und anzuwenden.

¹⁵ Gemäß § 65 Abs. 1 BHG sind Finanzschulden alle Geldverbindlichkeiten des Bundes, die zu dem Zweck eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Nach § 65 Abs. 3 BHG sind als Finanzschulden ferner Geldverbindlichkeiten des Bundes aus Rechtsgeschäften zu behandeln, 1. aufgrund derer ein Dritter die Leistung von Ausgaben des Bundes nach Maßgabe ihrer Fälligkeit übernimmt und der Bund diesem die Ausgaben erst nach Ablauf des Finanzjahres, in dem die Ausgaben durch den Bund zu leisten waren, zu ersetzen hat oder 2. die zwar nicht zu dem im Abs. 1 angeführten Zweck abgeschlossen werden, bei denen aber dennoch dem Bund außergewöhnliche Finanzierungserleichterungen dadurch eingeräumt werden, dass die Fälligkeit der Gegenleistung des Bundes auf einen mehr als zehn Jahre nach dem Empfang der Leistung gelegenen Tag festgesetzt oder hinausgeschoben wird, wobei sich die Fälligkeit im Falle der Erbringung der Gegenleistung in mehreren Teilbeträgen nach der Fälligkeit des letzten Teilbetrages richtet.

Nicht fällige Verwaltungsschulden

- 9.1** Mit den nicht fälligen Verwaltungsschulden werden – anders als mit den Schulden in TZ 8 – Finanzierungsverpflichtungen für künftige Finanzjahre (bspw. Finanzierungszusagen, Leasingverpflichtungen) dargestellt. Deren Darstellung in den Rechnungsabschlüssen der überprüften Länder war unterschiedlich. Wie der RH feststellte, wurden sie in Kärnten und Niederösterreich auf der Passivseite und auf der Aktivseite der Vermögensübersicht (Position Aktive Rechnungsabgrenzung) ausgewiesen. Tirol wies sie – im Gegensatz zu Kärnten und Niederösterreich – unvollständig aus.

Der Begriff der nicht fälligen Verwaltungsschulden wurde zudem unterschiedlich interpretiert. Kärnten wies darunter Leasingverbindlichkeiten einschließlich Zinsen aus, während Niederösterreich derartige Sonderfinanzierungen ohne Zinsen darstellte.

- 9.2** Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Niederösterreich, nicht fällige Verwaltungsschulden, die Vorbelastungen im Sinne von § 45 Abs. 1 BHG¹⁶ sind, nicht in der Bilanz (Vermögensübersicht), sondern – wie in § 17 Abs. 2 Z 5 der VRV ohnehin vorgesehen – in einem eigenen Nachweis auszuweisen. Die aktivseitige Darstellung von nicht fälligen Verwaltungsschulden unter der Position Aktive Rechnungsabgrenzung sollte jedenfalls unterbleiben.

Verpflichtungen aus Sonderfinanzierungen (bspw. Leasingfinanzierungen), die die Länder ebenfalls als nicht fällige Verwaltungsschulden darstellten, trugen hingegen Merkmale von Finanzschulden, da sie die Kriterien von § 65 Abs. 3 BHG erfüllten. Der RH empfahl daher, Sonderfinanzierungen in einem eigenen Nachweis auszuweisen, aus dem neben den jährlichen Annuitäten auch das ausstehende Kapital, Zinsen, Tilgungen, Kautionen und sonstige mit der Finanzierung in Verbindung stehende Ausgaben (Nebenkosten) ersichtlich sind. Eine Gliederung nach Einzelprojekten würde nach Ansicht des RH den Informationsgehalt des Nachweises zusätzlich erhöhen.

- 9.3** (1) *Das Land Kärnten teilte mit, es werde die Anregung des RH gerne aufgreifen und die Verbindlichkeiten des Landes aus Sonderfinanzierungen zukünftig als zusätzliche Anlage zum Rechnungsabschluss darstellen.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde der Empfehlung, nicht fällige Verwaltungsschulden in einem eigenen Nachweis dar-*

¹⁶ Vorbelastungen sind Verpflichtungen, zu deren Erfüllung in mehreren Finanzjahren oder zumindest in einem folgenden Finanzjahr Ausgaben zu leisten sind.

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

zustellen, bereits entsprochen. Das Land Niederösterreich lege dem Landtag außerdem jährlich einen umfangreichen Leasingbericht vor. Seiner Ansicht nach seien Leasingverbindlichkeiten mit Finanzschulden nicht vergleichbar. Leasingraten seien im Grunde – ähnlich wie Mieten – Entgelte für die Überlassung der Nutzung an einem Leasingobjekt.

Zur Darstellung der nicht fälligen Verwaltungsschulden merkte das Land Niederösterreich an, dass die VRV keine diesbezüglichen Regelungen enthalte. Daher sei die vom Land Niederösterreich gewählte Darstellung zulässig. Die Darstellung der nicht fälligen Verwaltungsschulden sei im Sinne einer aussagekräftigen Vermögensrechnung sinnvoll.

Da bei einer Aufnahme der nicht fälligen Verwaltungsschulden in den Vermögensnachweis eine aktivseitige Abgrenzung erfolgen müsse, werde das Land Niederösterreich diese Abgrenzung künftig nicht mehr unter Aktive Rechnungsabgrenzung, sondern unter einer eigenen Post „Wertberichtigungen aus zukünftigen Verpflichtungen“ vornehmen.

- 9.4** Der RH wies gegenüber Niederösterreich darauf hin, dass nicht nur Leasingfinanzierungen, sondern sämtliche Sonderfinanzierungen (also bspw. auch Forderungseinlösemodelle) in einen Nachweis zum Rechnungsabschluss aufzunehmen sind und dass Verpflichtungen aus Sonderfinanzierungen Merkmale von Finanzschulden tragen, da sie die in § 65 Abs. 3 BHG genannten Kriterien erfüllen.

Ein aktivseitiger Ausgleich für nicht fällige Verwaltungsschulden unter einer eigenen Post „Wertberichtigungen aus zukünftigen Verpflichtungen“ wäre jedenfalls der bisherigen Darstellung unter „Aktive Rechnungsabgrenzung“ vorzuziehen, wenngleich der RH weiterhin die Ansicht vertrat, dass nicht fällige Verwaltungsschulden nicht in der Bilanz dargestellt werden sollten.

Reformbedarf

- 10.1** (1) Wichtige Begriffe bzw. Bereiche des Rechnungswesens, wie etwa die Begriffe „nicht fällige Verwaltungsschulden“ (siehe auch TZ 9), „Finanzschulden“ (siehe auch TZ 8) oder „Rücklagen“ sind in der VRV nicht definiert. Dies eröffnete Interpretationsmöglichkeiten für die Länder und führte in weiterer Folge dazu, dass die Rechnungsabschlüsse nicht ausreichend transparent und vergleichbar waren. Andererseits legten die überprüften Länder den in der VRV definierten Begriff der Förderungen unterschiedlich aus. Dies hatte zur Folge, dass gesamtstaatlich gesehen keine vergleichbaren und aussagekräftigen Infor-

mationen über die Förderungsausgaben zur Verfügung standen (siehe näher für Kärnten: TZ 32, Niederösterreich: TZ 50, Tirol: TZ 71).

(2) In den RH-Berichten zur Haushaltsstruktur der Länder sowie zur Haushaltsstruktur der Stadt Wien¹⁷ hatte der RH eine Reform des Rechnungswesens der Länder empfohlen. In Hinblick auf die Zielsetzungen des Rechnungswesens, nämlich eine getreue Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu geben, lauteten seine Empfehlungen darin zusammengefasst wie folgt:

1. Aussagefähigkeit und Transparenz des Rechnungswesens erreichen durch:

- Vergleichbarkeit von Datengrundlagen, Einheitlichkeit von Begriffen, Abgrenzungskriterien, Kontierung und Verbuchungspraxis,
- aufgabenbezogene Konsolidierbarkeit der Gebietskörperschaften,
- übersichtliche Darstellung von ökonomischen Sondereffekten in Abgrenzung zur laufenden Haushaltsführung;

2. Wiedergabe der wahren finanziellen Lage und der Entwicklung der Haushalte erreichen durch:

- Abbildung der laufenden Haushaltserfolge unter Einbeziehung von nicht zahlungswirksamen Aufwendungen und Erträgen,
- Ergebnisdarstellung auch unter Einbeziehung ausgegliederter Einheiten, sachgerechte Bewertung von Vermögensbeständen und Fortschreibung der Wertentwicklung;

3. Vollständigkeit des Rechnungswesens erreichen durch:

- Darstellung von Belastungen bzw. Verbindlichkeiten zukünftiger Rechnungsjahre sowie von Leasingfinanzierungen, Sonderfinanzierungsformen und Wohnbauförderung,
- Überblick über ausgegliederte Einheiten (Nicht-Marktteilnehmer mit öffentlichen Aufgaben) bezüglich Ergebnis- und Vermögensrechnung und Verbindlichkeiten.

¹⁷ Berichte zur Haushaltsstruktur der Länder: Reihe Burgenland 2009/4, Kärnten 2009/5, Niederösterreich 2009/4, Oberösterreich 2009/5, Salzburg 2009/3, Steiermark 2009/4, Tirol 2009/3, Vorarlberg 2009/3, Wien 2010/6

**Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol**

- 10.2** Der RH empfahl den drei überprüften Ländern in diesem Zusammenhang erneut, sich auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung ihres Rechnungswesens im Sinne einer integrierten Vermögens-, Finanz- 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. Insbesondere wies der RH darauf hin, dass für einen aussagekräftigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage eines Landes auch die Berücksichtigung von ausgegliederten Einheiten in den Rechnungsabschlüssen im Sinne einer Konsolidierung erforderlich ist.
- 10.3** *Das Land Niederösterreich führte aus, dass es für eine Erweiterung und Verbesserung der VRV im Sinne der Erhöhung der Vergleichbarkeit und Transparenz eintrete. Eine Konsolidierung ausgegliederter Einheiten sei auch in der Haushaltsrechtsreform des Bundes nicht vorgesehen. Für die Darstellung der ausgegliederten Einheiten in den Rechnungsabschlüssen bestehe derzeit keine rechtliche Grundlage. Es gäbe keine hinreichenden Gründe, die in der Hoheitsverwaltung angewandte Kameralistik über Bord zu werfen.*
- 10.4** Der RH erwiderte, dass das neue Haushaltsrecht des Bundes zwar keine vollkonsolidierte Bilanz vorsieht, sehr wohl jedoch ausgegliederte Einheiten mittels der „At equity-Methode“ integriert. Mit dieser Methode wird die Entwicklung des anteiligen Eigenkapitals in der Bilanz abgebildet.

Vergleich der finanziellen Lage

Grundlagen

- 11.1** Die drei Länder führten im Rechnungsquerschnitt¹⁸ das administrative Jahresergebnis zumeist mit Null an, obwohl tatsächlich Abgänge bestanden. Der ausgeglichene Haushalt kam dadurch zustande, weil nach den Vorgaben der VRV Schuldaufnahmen, die einen ausgabenseitigen Fehlbetrag ausglich, als Einnahmen zu verbuchen waren (siehe dazu TZ 5). Darüberhinaus machten die Länder Kärnten und Tirol – im Gegensatz zu Niederösterreich – von der in der VRV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, den Überschuss oder Abgang eines Finanzjahres im folgenden bzw. zweitfolgenden Finanzjahr zu verrechnen (Abwicklung des Überschusses bzw. Abgangs der Vorjahre). Die Jahresergebnisse dieser beiden Länder enthielten daher insoweit periodenfremde Werte.

¹⁸ Der Rechnungsquerschnitt fasst die Ergebnisse der laufenden Gebarung, der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) und der Finanztransaktionen zusammen und gibt einen Überblick über den Gesamthaushalt.

Vergleich der finanziellen Lage

11.2 Für einen Vergleich der drei Länder waren daher Anpassungen nötig: Um den tatsächlichen Abgang bzw. Überschuss der Finanzjahre 2005 bis 2010 länderübergreifend analysieren und vergleichen zu können, verminderte der RH das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis um die neu aufgenommenen Finanzschulden und grenzte periodenrein ab (d.h. er bereinigte das Jahresergebnis soweit erforderlich um die Abwicklung der Abgänge bzw. Überschüsse der Vorjahre und des laufenden Jahres). Das so ermittelte Ergebnis wurde vom RH als vereinheitlichtes Jahresergebnis bezeichnet. Es stellt einen rechnerischen Hilfwert dar, um die Jahresergebnisse der Länder vergleichen zu können. Die detaillierte Berechnung ist in den Anhängen 1 (Kärnten), 2 (Niederösterreich) und 3 (Tirol) dargestellt.

Der Primärsaldo entspricht dem vereinheitlichten Jahresergebnis bereinigt um die Zinsausgaben.¹⁹ Der Primärsaldo gibt Aufschluss über die Auswirkungen der aktuellen Budgetpolitik auf die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen.

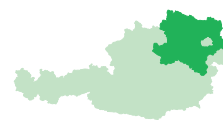
Das Ergebnis der laufenden Gebarung²⁰ und der Vermögensgebarung²¹ (ohne finanzielle Transaktionen) zeigt die Eigenfinanzierungskraft eines Landes. Die Eigenfinanzierungsquote dient dementsprechend der Einschätzung des Eigenfinanzierungspotenzials. Werte über 100 % bedeuten, dass Mittel für Investitionen, Schuldentilgungen oder zum Aufbau von Rücklagen zur Verfügung stehen. Erreicht das Land keine hundertprozentige Deckung (d.h. die Eigenfinanzierungsquote ist unter 100 %), müssen Ausgaben über Finanztransaktionen (bspw. durch Darlehensaufnahmen oder Rücklagenentnahmen) finanziert werden.

11.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Netto-Abgang (= Netto-Neuverschuldung) für Vergleiche besser geeignet als das vereinheitlichte Jahresergebnis, weil letzteres durch die jährlich stark schwankenden Tilgungszahlungen wesentlich beeinflusst sei. Für Ländervergleiche sollte nach Meinung des Landes Niederösterreich ausschließlich der Netto-Abgang herangezogen werden.*

¹⁹ bei Kärnten: ohne sonstige Rückzahlungsverpflichtungen

²⁰ Die laufende Gebarung enthält einnahmenseitig u.a. die eigenen Steuern, Ertragsanteile, Einnahmen aus Leistungen, Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit sowie laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts; ausgabenseitig werden u.a. die Leistungen für Personal, Pensionen und sonstige Ruhebezüge, Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Zinsen für Finanzschulden sowie laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts erfasst.

²¹ Die Vermögensgebarung enthält einnahmenseitig u.a. die Veräußerung von unbeweglichem Vermögen, die Veräußerung von beweglichem Vermögen und Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts; ausgabenseitig werden u.a. der Erwerb von unbeweglichem Vermögen, der Erwerb von beweglichem Vermögen und Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts erfasst.



11.4 Nach Ansicht des RH sind beide Kennzahlen relevant, je nachdem ob die Tilgungen in die Betrachtung einbezogen werden oder nicht. Der RH sah in der ausschließlichen Netto-Darstellung keinen Vorteil, weil Darlehenstilgungen für die Länderhaushalte eine beträchtliche Ausgabenposition darstellen. Er nahm aber für Niederösterreich die Darstellung der Netto-Abgänge als zusätzliche Information in TZ 44 auf.

Jahresergebnisse

12.1 (1) Die Tabelle 6 stellt die Einnahmen und Ausgaben, das vereinheitlichte Jahresergebnis, den Primärsaldo und das öffentliche Defizit („Maastricht“) der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Jahr 2010 sowie deren Veränderung im Zeitraum 2005 bis 2010 dar:

Tabelle 6: Jahresergebnisse der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol 2010

	Kärnten		Niederösterreich		Tirol	
	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %
Einnahmen ²	2.266,9 ³	+ 19,8	7.040,7	+ 14,1	2.791,8	+ 20,5
Ausgaben	2.457,1 ³	+ 25,5	7.678,7	+ 18,7	2.959,2	+ 25,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis	- 190,2	- 187,2	- 638,0	- 115,8	- 110,5	- 118,4
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁴	- 1,2 %	-	- 1,4 %	-	- 0,4 %	-
Primärsaldo	- 164,4	- 262,0	- 548,6	- 133,8	- 106,9	- 115,1
Primärsaldo in % des BRP ⁴	- 1,0 %	-	- 1,2 %	-	- 0,4 %	-
Öffentliches Defizit („Maastricht“) ⁴	- 383,0	- 162,1	- 663,5	- 488,7	- 4,9	- 105,1
Eigenfinanzierungsquote	97,9 % ³	-	94,4 %	-	99,0 %	-

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung

³ ohne Berücksichtigung eines Forderungsverzichts in Höhe von 585,9 Mill. EUR (2010)

⁴ Stand September 2011

⁵ Bruttoregionalprodukt (ab 2009 Prognosewerte)

Quellen: Ämter der Landesregierungen, RH

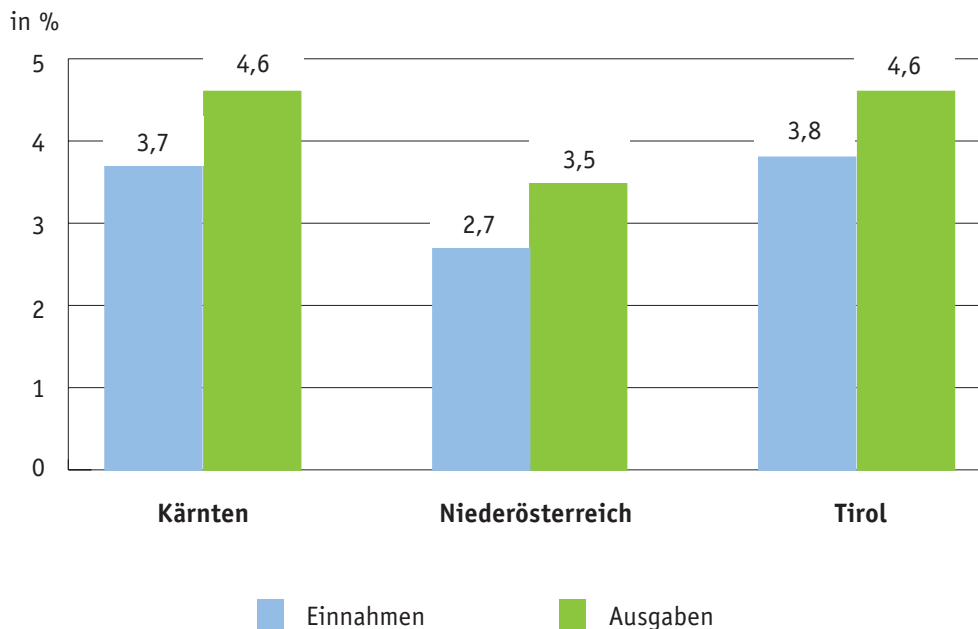
Die Haushalte der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol wiesen im Jahr 2010 negative Ergebnisse auf.

(2) Die Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für den Zeitraum 2005 bis 2010 (Abbildung 1) zeigte, dass in den drei Ländern die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate bei den Ausga-

Vergleich der finanziellen Lage

ben höher war als bei den Einnahmen (siehe dazu TZ 27, 28: Kärnten; TZ 45, 46: Niederösterreich; TZ 66, 67: Tirol):

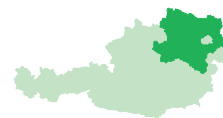
Abbildung 1: Durchschnittliche Wachstumsraten der Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010



Quellen: Rechnungsabschlüsse, RH

12.2 Der RH wies darauf hin, dass die jährlichen Ausgabensteigerungen von durchschnittlich 4,6 % (Kärnten und Tirol) bzw. 3,5 % (Niederösterreich) weit über den jährlichen Einnahmenezuwächsen (3,7 % Kärnten, 2,7 % Niederösterreich, 3,8 % Tirol) lagen und mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind. Auch kann nach Ansicht des RH aufgrund der jüngsten Wirtschaftsprognosen nicht mit so hohen konjunkturell bedingten Mehreinnahmen bei den Ertragsanteilen gerechnet werden, um die Finanzierungslücken (teilweise) zu schließen. Der RH empfahl den überprüften Ländern, insbesondere aber Kärnten und Niederösterreich, Maßnahmen zu ergreifen, die das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herstellen. Da die fiskalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder einnahmenseitig stark eingeschränkt sind, ist daher das Hauptaugenmerk auf ausgabenreduzierende Maßnahmen zu legen.

12.3 (1) Das Land Kärnten teilte mit, auch in Zukunft sei geplant, allfällige Mehreinnahmen (insbesondere aus Steuererträgen) zur Absenkung des Defizits zu verwenden.



(2) Das Land Niederösterreich zeigte in seiner Stellungnahme auf, dass es nur endfällige Darlehen aufgenommen habe, deren Tilgungen hohe Schwankungen aufwiesen. Darüber hinaus habe Niederösterreich sämtliche Krankenanstalten in den Landeshaushalt integriert, deren Abgänge und Schuldaufnahmen im Rechnungsabschluss enthalten seien. Kärnten und Tirol hätten hingegen die Krankenanstalten in Gesellschaften ausgegliedert, deren Schulden nicht in den Rechnungsabschlüssen aufschienen.

12.4 Der RH erinnerte daran, dass auch er wiederholt auf den Umstand hingewiesen hat, dass Niederösterreich die Gebarung der Krankenanstalten im Landeshaushalt darstellte. Soweit es die Datenlage zuließ, berücksichtigte der RH auch die Organisationsformen in den beiden anderen überprüften Ländern. Bspw. war auch die Verpflichtung des Landes Kärnten zur Abdeckung von Darlehen der Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (KABEG) im Rechnungsabschluss als nicht fällige Verwaltungsschuld ausgewiesen.

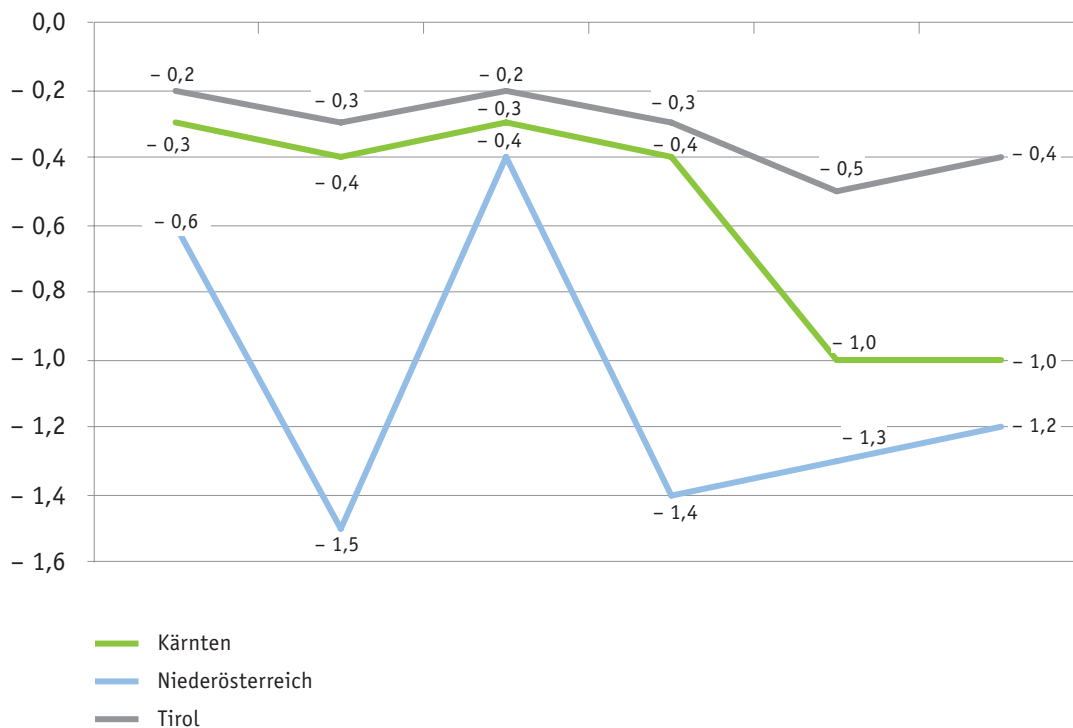
13.1 (1) Das vereinheitlichte Jahresergebnis verschlechterte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 in Kärnten um 187,2 %, in Niederösterreich um 115,8 % und in Tirol um 118,4 % (Tabelle 6).

(2) Der Primärsaldo der Haushalte von Kärnten, Niederösterreich und Tirol war im Zeitraum 2005 bis 2010 durchgehend negativ (Kärnten 2010: – 164,4 Mill. EUR; Niederösterreich 2010: – 548,6 Mill. EUR; Tirol 2010: – 106,9 Mill. EUR).

Abbildung 2 stellt den Primärsaldo in % des BRP im Zeitraum 2005 bis 2010 dar:

Vergleich der finanziellen Lage

Abbildung 2: Primärsaldo in % des BRP



Quellen: Rechnungsabschlüsse, RH

Von 2005 bis 2009 verschlechterte sich der negative Primärsaldo des Landes Kärnten von - 0,3 % des BRP auf - 1 % des BRP, jener des Landes Tirol von - 0,2 % des BRP auf - 0,5 % des BRP. Während Tirol den Wert für 2010 gegenüber 2009 bereits wieder verbessern konnte (2010: - 0,4 %), war dies in Kärnten nicht der Fall (2010: - 1 %). In Niederösterreich unterlag der Primärsaldo v.a. aufgrund unterschiedlich hoher Tilgungen starken Schwankungen. Der Primärsaldo verschlechterte sich von - 0,6 % des BRP im Jahr 2005 auf - 1,2 % des BRP im Jahr 2010 und war im gesamten Betrachtungszeitraum schlechter als in den beiden anderen Ländern.

13.2 Der negative Primärsaldo in den überprüften Ländern im Zeitraum 2005 bis 2010 bedeutete, dass diese Länder nicht nur den Zinsaufwand, sondern auch operative Ausgaben durch weitere Schulden finanzieren mussten.

13.3 Das Land Niederösterreich teilte mit, dass die Darstellung durch Darlehenstilgungen in den Jahren 2006 und 2008 i.H.v. 450 Mill. EUR



bzw. 281 Mill. EUR verzerrt werde. Der Primärsaldo sei für die Darstellung der budgetären Entwicklung nicht geeignet. Da der Saldo der laufenden Gebarung im Prüfungszeitraum immer positiv gewesen sei, werde der Ansicht des RH, dass nicht nur der Zinsaufwand, sondern auch operative Ausgaben durch weitere Schulden finanziert werden müssten, widersprochen.

- 13.4 Der RH verwies auf die Unterschiede zwischen dem Primärsaldo, der die Darlehenstilgungen miteinbezieht, und dem Saldo der laufenden Gebarung, der Tilgungen nicht berücksichtigt. Da Darlehenstilgungen für die Länderhaushalte eine beträchtliche Ausgabenposition darstellten, sollten diese in die Betrachtung einbezogen werden. Der Primärsaldo²² ist im Übrigen eine im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich und in der Finanzstatistik häufig verwendete Kennzahl²³, die Auskunft über die Auswirkungen der aktuellen Budgetpolitik auf die zukünftige langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen gibt.

Ausgaben

Aufgabenbereiche

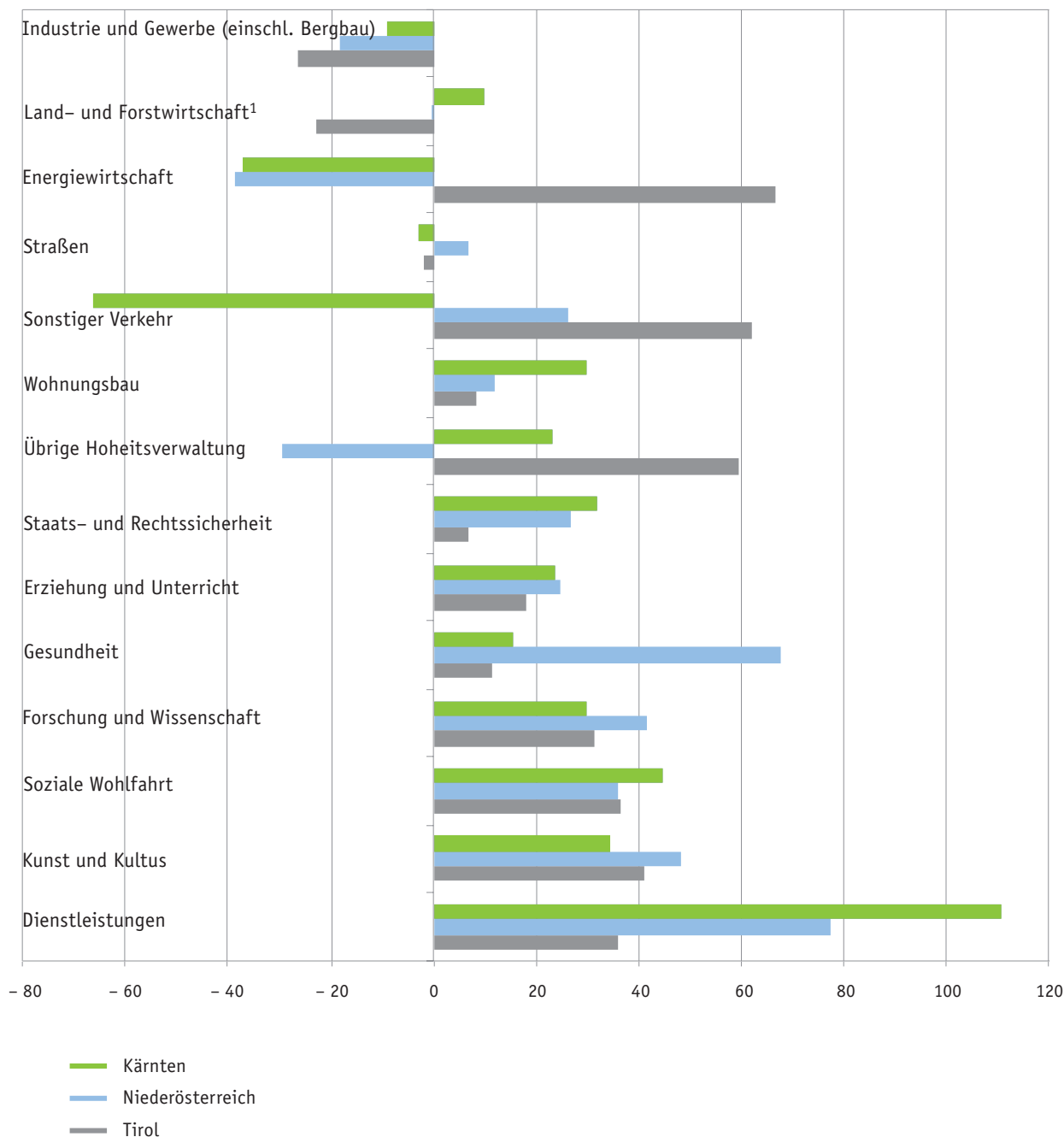
- 14.1 Die einzelnen Voranschlagsansätze werden in Anlehnung an das von den Vereinten Nationen empfohlene Schema für Zwecke der Vergleichbarkeit einem oder mehreren Aufgabenbereichen zugeordnet. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Ausgabenentwicklung der drei Länder auf Basis der Aufgabenbereiche:

²² Definition siehe FN 3

²³ siehe bspw. Österreichischer Staatsschuldenausschuss: Bericht über die öffentlichen Finanzen, Wien 2010; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: WIFO Monatsberichte 4/2005, Wien 2005; Österreichische Nationalbank: Eurosystem, Fiskalindikatoren laut Maastricht, Wien 2012 (auf www.oenb.at)

Vergleich der finanziellen Lage

Abbildung 3: Ausgabenentwicklung der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Zeitraum 2005 bis 2010 auf Basis der Aufgabenbereiche



¹ Der Rückgang bei Land- und Forstwirtschaft in Tirol ist vor allem auf eine hohe Ausgangsbasis im Jahr 2005 durch Einmalzahlungen aufgrund einer Hochwasserkatastrophe zurückzuführen. Bereinigt man die Ausgabenentwicklung um diese Zahlungen, ergab sich für Tirol eine Steigerung von rd. 19,4 %.

Quellen: Ämter der Landesregierungen, RH



Die Aufgabenbereiche Erziehung und Unterricht, Gesundheit, Forschung und Wissenschaft, Soziale Wohlfahrt, Kunst und Kultur und Dienstleistungen wiesen in allen drei Ländern teils beträchtliche Ausgabensteigerungen auf.

Der Aufgabenbereich Dienstleistungen wuchs in Kärnten (+ 111 %) und Niederösterreich (+ 77 %) besonders stark. In Kärnten war dies vor allem auf die Erhöhung der Beiträge des Landes zum Schuldendienst der KABEG zurückzuführen (2005: 59,6 Mill. EUR, 2010: 124,4 Mill. EUR). In Niederösterreich waren es vor allem die Ausgaben für Landeskliniken (ohne chronischen Bereich und Investitionen); sie stiegen aufgrund der Übertragung von Gemeindespitälern in den Landeshaushalt von 890,2 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 1,9 Mrd. EUR im Jahr 2010 an (siehe näher für Kärnten TZ 30, Niederösterreich TZ 48, Tirol TZ 69).

14.2 Die Aufgabenbereiche mit hohen Ausgabensteigerungen (Erziehung und Unterricht, Gesundheit, Forschung und Wissenschaft, Soziale Wohlfahrt, Kunst und Kultur, Dienstleistungen) trugen maßgeblich zu den hohen Wachstumsraten der Gesamtausgaben in den drei Ländern bei und stellen nach Ansicht des RH wichtige Ansatzpunkte für die Konsolidierungsmaßnahmen dar.

14.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreichs sollten die Bereiche Erziehung und Unterricht sowie Forschung und Wissenschaft auch in Konsolidierungsphasen von Einsparungen ausgenommen werden.*

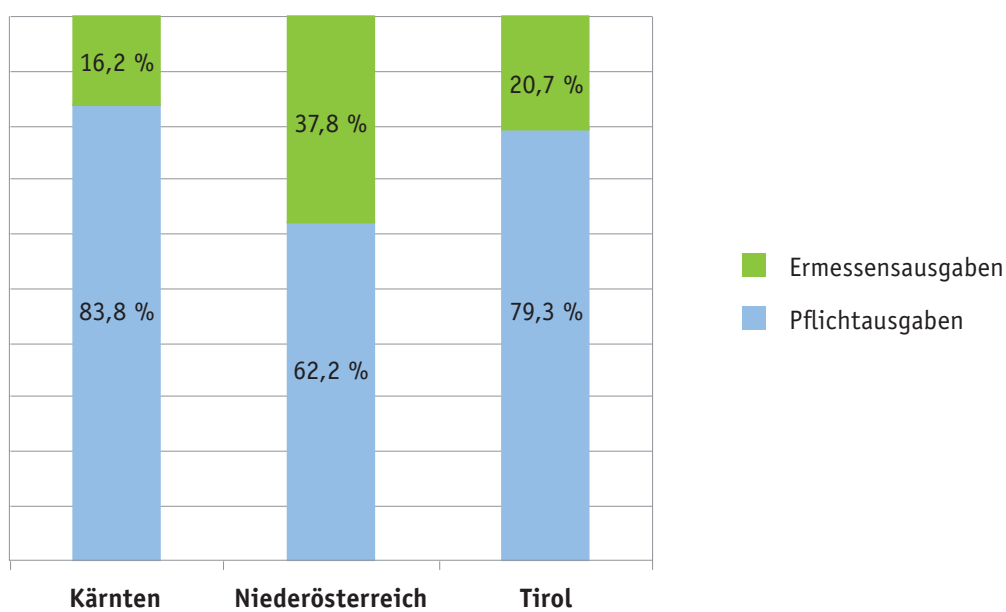
14.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass auch die Bereiche Erziehung und Unterricht sowie Forschung und Wissenschaft nicht generell von Konsolidierungsüberlegungen ausgenommen werden sollten. Vielmehr sollten die unterschiedlichen Ausgaben nach ihrer Bedeutung für künftige Wachstumschancen differenziert werden. Darüber hinaus verwies der RH auf TZ 121, wo er die Einbettung der Konsolidierung in eine wirtschaftspolitische Gesamtstrategie (die forschungs- und wissensbasiert sein kann) empfiehlt.

Pflicht- und Ermessensausgaben

15.1 Bei den Pflichtausgaben handelt es sich – im Gegensatz zu Ermessensausgaben – um Ausgaben, zu deren Leistung das Land aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet ist. Die Unterscheidung in Pflicht- und Ermessensausgaben ist deshalb von Bedeutung, weil bei den Pflichtausgaben Konsolidierungsmaßnahmen zumeist nur in Verbindung mit der Änderung gesetzlicher Bestimmungen erfolgen können.

Vergleich der finanziellen Lage

Abbildung 4: Verteilung der Pflicht- und Ermessensausgaben der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol, 2010



Quellen: Ämter der Landesregierungen, RH

15.2 Die Länder Kärnten und Tirol wiesen einen besonders hohen Anteil an Pflichtausgaben auf (Kärnten: rd. 84 %, Tirol: rd. 80 %). Dies schränkt die Flexibilität im Budgetvollzug ein und kann vor allem dann nachteilig sein, wenn es darum geht, rasch wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zu setzen (siehe näher zu Kärnten TZ 31, Niederösterreich TZ 49, Tirol TZ 70).

Schulden

16.1 Die Vermögensübersichten der Länder enthielten jeweils den Gesamtbetrag der Schulden und Finanzierungsverpflichtungen für künftige Jahre. Dieser setzte sich aus den Finanzschulden, den inneren Anleihen (nur in Niederösterreich), den nicht fälligen Verwaltungsschulden und den sonstigen Schulden zusammen.

In Tabelle 7 sind die Schulden und Finanzierungsverpflichtungen der drei Länder mit Ende 2010 dargestellt sowie die Erhöhung der Schuldenstände in % von 2005 bis 2010. Die nicht fälligen Verwaltungsschulden beruhen auf unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen.



Tabelle 7: Schulden und Finanzierungsverpflichtungen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Jahr 2010

	Kärnten		Niederösterreich		Tirol	
	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %
Gesamtbetrag der Schulden und Finanzierungsverpflichtungen laut Vermögensübersicht	3.440,2	+ 78,6	13.133,0	+ 44,8	441,1	+ 59,4
davon Finanzschulden	1.424,8 ²	+ 109,5	3.962,0	+ 135,8	234,0	+ 120,1
Innere Anleihen	–	–	1.326,7	– 12,6	–	–
Nicht fällige Verwaltungsschulden	1.875,2	+ 66,3	6.476,6	+ 40,3	1,4	k.A.
Sonstige Schulden	140,2	+ 18,3	1.367,7	+ 8,9	205,7	+ 20,6
Finanzschulden in % des BRP ³	8,8 % ²	–	9,0 %	–	0,9 %	–
Finanzschulden in EUR pro Einwohner	2.548,3	+ 109,5	2.458,1	+ 130,4	330,5	+ 114,7

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich weitergegebener Darlehen

³ Bruttoregionalprodukt (ab 2009 Prognosewerte)

Quellen: Ämter der Landesregierungen, Statistik Austria, RH

16.2 Die detaillierte Untergliederung der Finanzschulden und der nicht fälligen Verwaltungsschulden erfolgt für Kärnten in den TZ 38, 39, für Niederösterreich in den TZ 57, 58 und für Tirol in den TZ 79, 83.

16.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Darstellung der nicht fälligen Verwaltungsschulden in den einzelnen Ländern unterschiedlich und ein Vergleich der nicht fälligen Verwaltungsschulden problematisch sei. Niederösterreich würde als einziges Bundesland Zusagen im Bereich der Wohnbauförderung und innere Anleihen ausweisen.*

16.4 Der RH entnahm die Darstellung der Schulden und Finanzierungsverpflichtungen dem Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich (Nachweis Vermögensstand). Die gewählte Darstellungsform gibt einen Gesamtüberblick je Land. Ein Vergleich der nicht fälligen Verwaltungsschulden war schon deshalb nicht möglich, weil Tirol, wie in TZ 83 dargestellt, diese nicht vollständig auswies.

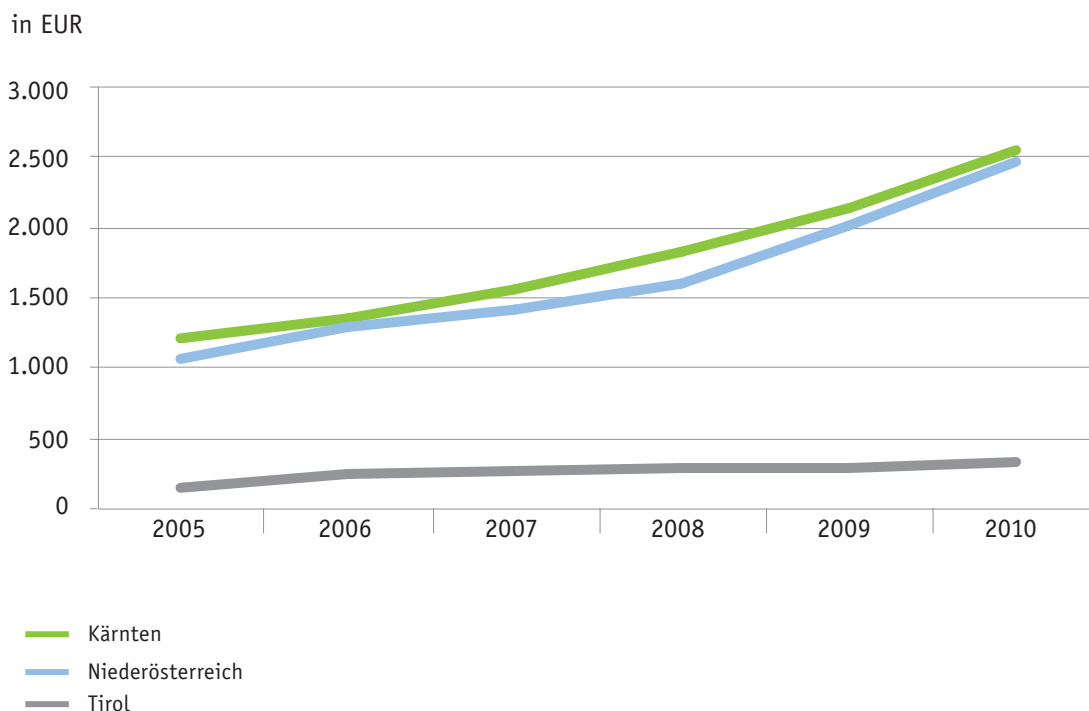
Vergleich der finanziellen Lage

17.1 (1) Im Zeitraum 2005 bis 2010 stiegen die Finanzschulden der drei Länder signifikant (Kärnten: + 109,5 %; Niederösterreich: + 135,8 %; Tirol: + 120,1 %); Ende 2010 lagen sie in Kärnten bei rd. 1.424,8 Mill. EUR und in Niederösterreich bei rd. 3.962,0 Mill. EUR. Die Finanzschulden von Tirol waren im Vergleich dazu weitaus niedriger, sie betrug Ende 2010 rd. 234,0 Mill. EUR.

Im Jahr 2005 betrugen die Finanzschulden von Kärnten noch 4,9 % des BRP, von Niederösterreich 4,5 % des BRP und von Tirol 0,5 % des BRP; im Jahr 2010 waren die Finanzschulden²⁴ von Kärnten bereits auf einen Wert von 8,8 % des BRP und jene von Niederösterreich auf 9,0 % des BRP angestiegen. Der Finanzschuldenstand von Tirol war mit 0,9 % des BRP im Jahr 2010 im Beobachtungszeitraum zwar auch gestiegen, bewegte sich jedoch nach wie vor auf einem im Vergleich zu den beiden anderen Ländern niedrigen Niveau.

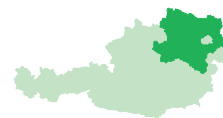
(2) Aufgrund des Anstiegs der Finanzschulden erhöhten sich auch die Finanzschulden je Einwohner. Die folgende Abbildung stellt für den Zeitraum 2005 bis 2010 den Anstieg der Finanzschulden je Einwohner dar:

Abbildung 5: Finanzschulden je Einwohner in Kärnten, Niederösterreich und Tirol



Quellen: Ämter der Landesregierungen, RH

²⁴ einschließlich weitergegebener Darlehen

**Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol**

Von 2005 bis 2010 erhöhten sich die Finanzschulden je Einwohner in Kärnten von 1.216 EUR auf 2.548 EUR (+ 109,5 %), in Niederösterreich von 1.067 EUR auf 2.458 EUR (+ 130,4 %) und in Tirol von 154 EUR auf 331 EUR (+ 114,7 %).

(3) Im selben Zeitraum erhöhten sich auch die nicht fälligen Verwaltungsschulden in Kärnten von 1.127,3 Mill. EUR auf 1.875,2 Mill. EUR (+ 66,3 %) und in Niederösterreich von 4.615,1 Mill. EUR auf 6.476,6 Mill. EUR (+ 40,3 %).

Tirol wies seit dem Jahr 2008 unter den nicht fälligen Verwaltungsschulden die Leasingverpflichtungen mit 1,4 Mill. EUR im Rechnungsabschluss aus. Der RH stellte allerdings weitere Verpflichtungen fest, die nicht ausgewiesen waren (TZ 83). Die Werte für Tirol waren daher unvollständig, ihre vollständige Höhe war während der Gebarungüberprüfung nicht feststellbar. Ein Vergleich der nicht fälligen Verwaltungsschulden der Länder war nicht möglich.

17.2 Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Niederösterreich, strukturell und nachhaltig wirkenden Maßnahmen zur Erreichung einer ausgeglichenen Budgetgebarung und Eindämmung der Neuverschuldung Priorität zu geben. Im Hinblick auf die Entwicklung in Tirol empfahl der RH dem Land Tirol, die gute finanzielle Situation des Landes nicht durch einen weiteren Schuldenanstieg zu gefährden.

17.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es mit dem Budgetprogramm 2012 bis 2015 einen Budgetpfad vorgelegt habe, der strukturell und nachhaltig wirkende Maßnahmen vorsehe, um die Neuverschuldung jährlich zu senken und um darüber hinaus auch die Schulden bis 2015 abzubauen.*

17.4 Der RH begrüßte, dass mit dem Budgetprogramm 2012 bis 2015 Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen wurden.

Schuldendienst

18 Die Tabelle 8 stellt den Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) der überprüften Länder im Jahr 2010 sowie dessen Veränderung in % im Zeitraum 2005 bis 2010 dar:

Vergleich der finanziellen Lage

Tabelle 8: Schuldendienst der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol im Jahr 2010

	Kärnten		Niederösterreich		Tirol	
	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %	in Mill. EUR ¹	Veränderung 2005/2010 in %
Schuldendienst	123,9	+ 47,7	168,4	- 60,3	59,2	256,6
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	5,0 % ²	-	2,2 %	-	2,0 %	-

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Die Höhe der Gesamtausgaben wurde bereinigt um einen Forderungsverzicht an die KABEG, weil dieser den Jahresvergleich verzerren würde.

Quellen: Ämter der Landesregierungen, RH

Im Jahr 2010 gab das Land Kärnten rd. 123,9 Mill. EUR für den Schuldendienst (Ausgaben für Zinsen und Tilgung von Finanzschulden einschließlich weitergegebener Darlehen und sonstiger Rückzahlungsverpflichtungen) aus, das waren rd. 5,0 % der Gesamtausgaben des Landeshaushalts. In Niederösterreich belief sich der Schuldendienst aufgrund niedrigerer Tilgungen im Jahr 2010 auf rd. 168 Mill. EUR, das waren rd. 2,2 % der Gesamtausgaben; in Tirol auf rd. 59,2 Mill. EUR, das waren rd. 2,0 % der Gesamtausgaben.

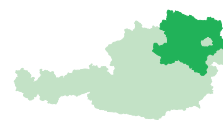
Schulden der ausgegliederten Rechtsträger

19.1 Die Rechnungsabschlüsse der überprüften Länder boten keinen vollständigen Überblick über die Verbindlichkeiten der ausgegliederten Rechtsträger.

Die weitestgehenden Informationen wies das Land Kärnten aus, das in den „Erläuterungen zum Rechnungsabschluss“ neben den Finanzschulden und den weitergegebenen Darlehen auch sonstige Rückzahlungsverpflichtungen darstellte (siehe dazu die Tabelle 18). Bei Letzteren handelte es sich um Darlehen, die ausgegliederte Rechtsträger am Kapitalmarkt aufgenommen hatten und für die Rückzahlungsverpflichtungen des Landes bestanden.

19.2 Die Rechnungsabschlüsse der überprüften Länder gaben somit die wahre finanzielle Lage des Landes nicht vollständig wieder. Der RH empfahl, die Schulden unter Einbeziehung ausgegliederter Einheiten vollständig darzustellen, um eine umfassende Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der überprüften Länder zu ermöglichen.

19.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass es keine Rückzahlungsverpflichtungen für Darlehen ausgegliederter Rechtsträger übernommen habe. Niederösterreich habe als einziges Bundes-*



land die Landeskliniken im Haushalt vollständig integriert, während andere Länder ihre Krankenanstalten in Gesellschaften ausgegliedert hätten. Laut VRV bestehe keine Verpflichtung zur Darstellung ausgegliederter Rechtsträger.

Haftungen

20.1 (1) Haftungen sind in der VRV als das Entstehen für eine gesetzlich oder vertraglich begründete Verpflichtung definiert.

In den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol bestanden zum 31. Dezember 2010 Haftungen in folgender Höhe (Tabelle 9 gibt den jeweils zum 31. Dezember 2010 aushaftenden, verbürgten Darlehensbetrag wieder):

Tabelle 9: Haftungen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol			
	Kärnten	Niederösterreich	Tirol ²
	in Mill. EUR ¹		
Haftungen (Stand 31.12.2010)	22.612,2	11.944,0	8.013,3
davon Haftungen zugunsten der Hypo-Banken	19.771,4	5.910,8	7.880,0
Haftungen in EUR pro Einwohner	40.444	7.410	11.317
Haftung in % des BRP	139,6 %	27,1 %	32,3 %
Haftung in % der Gesamtausgaben des Landeshaushalts	743,1 %	155,9 %	270,8 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Haftung des Landes Tirol im Wege der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung

Quellen: Ämter der Landesregierungen, Rechnungsabschlüsse

(2) Im Jahr 2010 wies das Land Kärnten im Rechnungsabschluss Haftungen von insgesamt rd. 20,4 Mrd. EUR aus. Allerdings waren im Haftungsnachweis Haftungen in Höhe von rd. 1,2 Mrd. EUR für veräußerte Wohnbaudarlehen nicht enthalten, wie das Amt der Kärntner Landesregierung im April und Mai 2012 dem RH über Anfrage bekannt gab. Weiters ging aus diesen Mitteilungen hervor, dass die Haftungen zugunsten der Hypo Alpe-Adria-Bank AG und der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG mit Ende 2010 nicht rd. 18,8 Mrd. EUR, wie im Rechnungsabschluss ausgewiesen, sondern 19,8 Mrd. EUR betragen.

Die übrigen Haftungen des Landes bestanden überwiegend zugunsten der KABEG (1.315,9 Mill. EUR). Die Haftungen des Landes Kärnten

Vergleich der finanziellen Lage

betragen im Jahr 2010 mehr als das Siebenfache der Gesamtausgaben des Landes und waren höher als das BRP Kärntens (siehe TZ 87).

(3) Die Haftung des Landes Niederösterreich betrug im Jahr 2010 rd. 11.944,0 Mill. EUR; davon entfielen rd. 5.910,8 Mill. EUR auf die HYPO NOE Gruppe Bank AG und die HYPO NOE Landesbank AG. Die übrigen Haftungen betragen im Jahr 2010 mehr als 6 Mrd. EUR und betrafen vor allem veräußerte Wohnbaudarlehen und die NÖ Landes-Beteiligungsholding. Die Gesamtsumme der Haftungen belief sich im Jahr 2010 auf etwa das Eineinhalbfache der Ausgaben des Landeshaushalts und lag bei rd. 27 % des BRP (siehe TZ 88).

(4) Die Haftungen des Landes Tirol lagen im Jahr 2010 bei rd. 8.013,3 Mill. EUR, der überwiegende Teil davon, nämlich rd. 7.880,0 Mill. EUR entfiel auf die Hypo Tirol Bank AG. Diese Haftung kommt für das Land Tirol erst nach einer Inanspruchnahme der Haftung der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung zum Tragen. Die Haftungen des Landes betragen im Jahr 2010 mehr als das Zweieinhalbfache der Ausgaben des Landeshaushalts bzw. rund ein Drittel des BRP (siehe TZ 89).

(5) Im Jahr 2010 kam auf einen Einwohner von Kärnten im Durchschnitt ein Haftungsvolumen von rd. 40.444 EUR; in Niederösterreich waren es rd. 7.400 EUR. In Tirol betrug das Haftungsvolumen je Einwohner im Jahr 2010 rd. 11.300 EUR.

20.2 Der RH wies darauf hin, dass die von den drei Ländern übernommenen Haftungen im Überprüfungszeitraum die Ausgaben der Landeshaushalte (teilweise um ein Mehrfaches) überschritten. Besonders hoch waren dabei die Haftungen für die ehemaligen Landes-Hypothekenbanken (siehe TZ 90). Ein Schlagendwerden auch nur eines Teils dieser Haftungen hätte nach Auffassung des RH schwerwiegende Auswirkungen auf den jeweiligen Landeshaushalt zur Folge.

20.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe die Hypo NOE Gruppe Bank AG keine Staatshilfe in Anspruch genommen habe, eine Kernkapitalquote von 12 % und eine Eigenmittelquote von 19 %. Dass ein Schlagendwerden der Haftungen bei einer Landesbank schwerwiegende Auswirkungen hätte, sei unbestritten. Im Unterschied zu Niederösterreich seien die Haftungen zugunsten der Hypo Alpe-Adria-Bank AG im Jahr 2009 tatsächlich schlagend geworden, während die Hypo NOE Gruppe Bank AG zu jenen österreichischen Banken mit der höchsten Kern- und Eigenkapitalquote sowie guten wirtschaftlichen Ergebnissen gehöre.*



Verpflichtungen der Länder im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes

20.4 Der RH erwiderte, dass für die Gesamtbeurteilung der finanziellen Lage der drei Länder auch die Haftungen, darunter auch jene zugunsten der jeweiligen Hypo-Banken, dargestellt wurden. Die Ausführungen des Landes Niederösterreich betrafen jedoch inhaltlich die wirtschaftliche Lage dieser Banken. Die Überprüfung der Hypo Alpe-Adria-Bank AG bzw. der Hypo NOE Gruppe Bank AG im Hinblick auf diese Thematik war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

21 Art. 13 Abs. 2 B-VG sieht eine Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Haushaltsführung vor. Seit 1999 gibt es mit dem Österreichischen Stabilitätspakt ein nationales Übereinkommen zur Umsetzung der vereinbarten Verpflichtungen des Europäischen Stabilitätspaktes. Der Österreichische Stabilitätspakt regelt eine stabilitätsorientierte Budgetpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden. Dazu wurden Stabilitätsbeiträge vereinbart, die die Gebietskörperschaften zu erbringen hatten. Die aktuelle Vereinbarung beruht auf einer Einigung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vom Mai 2012.

22.1 Der Österreichische Stabilitätspakt 2011 sah vor, dass die Länder wie auch der Bund und die Gemeinden einen gemeinsam vereinbarten Stabilitätsbeitrag (Anteil am Defizit) zu leisten hatten. Diese Vereinbarung beinhaltete sowohl einen Gesamtbeitrag aller Länder als auch einzelne Verpflichtungen für jedes Bundesland. Bei einem Verfehlen des Stabilitätsbeitrags war ein Sanktionsverfahren vorgesehen.

Den Ländern war es erlaubt, verringerte Stabilitätsbeiträge in einem Jahr durch einen erhöhten Stabilitätsbeitrag im Folgejahr auszugleichen. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, Überschüsse eines Landes auf ein anderes Land zu übertragen, um das Gesamtziel der Länder einzuhalten. In diesem Fall wurde von einem Sanktionsverfahren abgesehen. Ebenso von einem Sanktionsverfahren abgesehen wurde bei nicht erwartbar gewesenen Abgabenausfällen.

Folgende Stabilitätsbeiträge der Bundesländer wurden im Österreichischen Stabilitätspakt für die Jahre 2011 bis 2014 vereinbart:

Vergleich der finanziellen Lage

Tabelle 10: Öffentliches Defizit nach den Stabilitätsbeiträgen der Bundesländer, Mai 2011				
	2011	2012	2013	2014
	in % des BIP ¹			
Burgenland	- 0,02	- 0,01	- 0,01	0,00
Kärnten	- 0,06	- 0,05	- 0,05	- 0,05
Niederösterreich	- 0,15	- 0,11	- 0,09	- 0,10
Oberösterreich	- 0,11	- 0,11	- 0,09	- 0,08
Salzburg	- 0,04	- 0,04	- 0,04	- 0,04
Steiermark	- 0,16	- 0,13	- 0,09	- 0,07
Tirol	- 0,01	0,00	0,00	0,00
Vorarlberg	- 0,02	- 0,02	- 0,02	- 0,02
Wien	- 0,19	- 0,12	- 0,11	- 0,13
Summe Bundesländer	max. - 0,75	max. - 0,60	max. - 0,50	max. - 0,50

¹ Werte gerundet

Quelle: Österreichischer Stabilitätspakt 2011

Die im Österreichischen Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsbeiträge der Länder ermitteln sich nach den Grundsätzen des ESVG 95. Damit ist die Kongruenz dieser Werte zu dem alle staatlichen Ebenen umfassenden Stabilitätsprogramm sichergestellt. Die mittelfristigen Finanzplanungen der Länder beruhen jedoch auf den Grundsätzen der VRV.

Im Stabilitätspakt 2011 verpflichteten sich deshalb die Vertragspartner, bei der Erstellung ihrer jährlichen Voranschläge den Zusammenhang zwischen dem Voranschlag und dem nach ESVG jeweils zu verantwortenden Bereich mittels einer einfachen Überleitungstabelle zu dokumentieren.

Gesamtstaatlich betrachtet unterliegt Österreich dem Sanktionssystem der Europäischen Union. Insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ergänzte die präventive und korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch neue, abgestufte finanzielle Sanktionen für Mitgliedstaaten des Euroraumes. Bei der präventiven Komponente werden erhebliche Abweichungen von einer vorsichtigen Haushalts-

politik eine verzinsliche Einlage nach sich ziehen. Bei der korrektiven Komponente ist nach einem Beschluss zur Feststellung eines übermäßigen Defizits eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP vorgesehen. Leistet der betreffende Mitgliedstaat der Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht Folge, soll diese Einlage in eine Geldbuße umgewandelt werden. Um die Durchsetzung zu gewährleisten, ist für die Verhängung dieser Sanktionen eine sogenannte „umgekehrte Mehrheit“ vorgesehen. Das bedeutet, dass eine von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Sanktion als beschlossen betrachtet wird, wenn der Europäische Rat sie nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

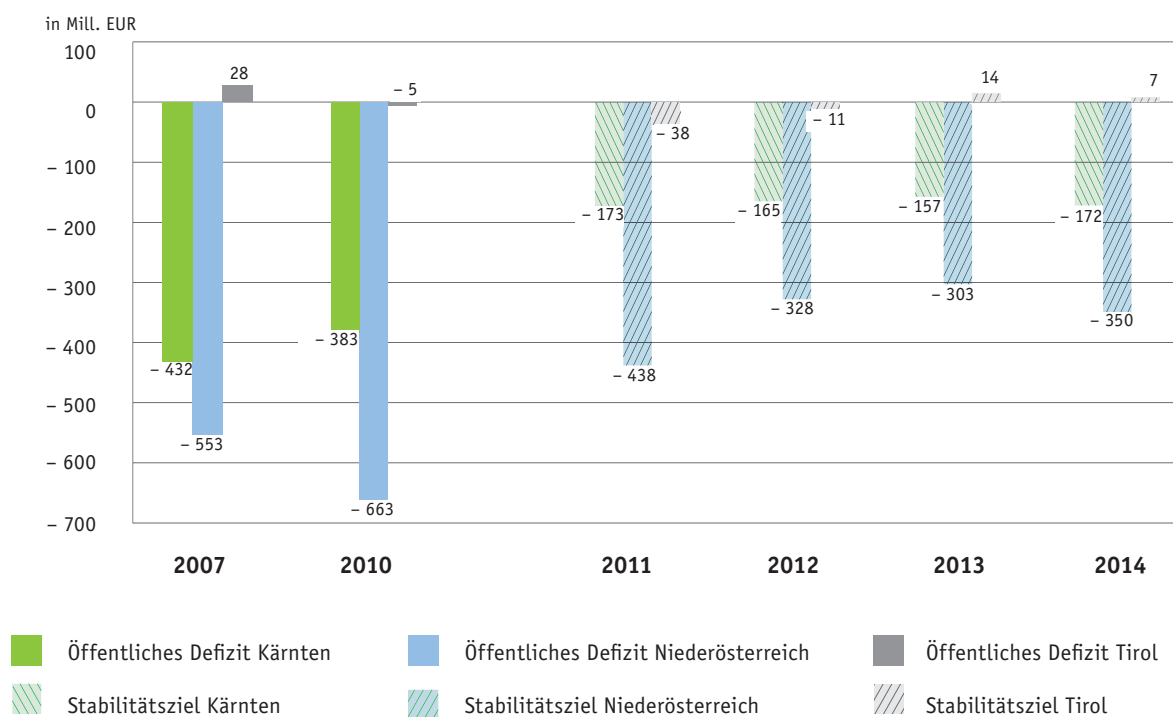
22.2 Nach dem Stabilitätspakt 2011 hatten alle Länder zusammen die Zielvorgabe, das Defizit von – 0,75 % im Jahr 2011 auf – 0,5 % des BIP ab dem Jahr 2013 zu senken. Nach Ansicht des RH kann die Möglichkeit der Anrechnung von Überschüssen durch andere Bundesländer für die Erreichung des Stabilitätsziels zu negativen Anreizen führen. Der RH sah keine Notwendigkeit für diese Klausel.

22.3 *Das Land Niederösterreich führte aus, dass jedes Land gemäß Österreichischem Stabilitätspakt seine exakt definierten jährlichen Stabilitätsbeiträge zu erbringen hätte. Es könne kein Anreiz dafür bestehen, höhere Defizite zu machen, im Vertrauen darauf, dass ein anderes Land Überschüsse erziele.*

23.1 (1) Die Erfüllung der Zielvorgaben des Österreichischen Stabilitätspaktes 2011 erfordert vor allem von den Bundesländern Kärnten und Niederösterreich eine hohe Haushaltsdisziplin:

Vergleich der finanziellen Lage

Abbildung 6: Öffentliches Defizit 2009 und 2010; Stabilitätsziele des österreichischen Stabilitätspaktes für die Jahre 2011 bis 2014 (Stand September 2011)



Quellen: Ämter der Landesregierungen Kärnten, Niederösterreich, Tirol; BMF

Um das Stabilitätsziel zu erreichen, musste Kärnten 2011 mit rd. - 173 Mill. EUR ein deutlich geringeres öffentliches Defizit erzielen als in den Jahren davor (2010: rd. - 383 Mill. EUR). Auch das Ziel Niederösterreichs für 2011 lag mit rd. - 438 Mill. EUR deutlich unter dem öffentlichen Defizit von 2010 mit rd. - 663 Mill. EUR. Tirol hätte bereits im Jahr 2010 mit einem öffentlichen Defizit von rd. - 5 Mill. EUR das Ziel für 2011 von rd. - 38 Mill. EUR erreicht.

(2) Die Vorgängerregelung zum Stabilitätspakt 2011, der Österreichische Stabilitätspakt 2008, sah ursprünglich eine Geltungsdauer für die Jahre 2008 bis 2013 vor. Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise erfüllten jedoch sämtliche Gebietskörperschaften die vereinbarten Zielwerte nicht. Aus diesem Grunde wurden mit dem Stabilitätspakt 2011 neue Stabilitätsziele vereinbart und die Geltungsdauer des Paktes um ein Jahr verlängert, der damit an die aktuelle Finanzausgleichsperiode angepasst wurde. Tabelle 11 stellt die im Stabilitätspakt 2008 vereinbarten und die tatsächlich geleisteten Stabilitätsbeiträge der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol (Stand September 2011) dar:

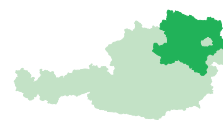


Tabelle 11: Vereinbarte und tatsächlich geleistete Stabilitätsbeiträge der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol nach dem Stabilitätspakt 2008

	Vereinbarte Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt 2008			Tatsächlich geleistete Stabilitätsbeiträge ²		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Kärnten	+ 83,1	+ 84,7	+ 93,7	- 56,5	- 209,8	- 390,7
Niederösterreich	+ 236,0	+ 249,4	+ 275,6	- 265,1	- 588,5	- 676,2
Tirol	+ 111,4	+ 118,3	+ 130,8	+ 163,4	- 21,0	- 18,0
	Abweichungen zwischen vereinbarten und tatsächlich geleisteten Stabilitätsbeiträgen					
	2008	2009	2010	Summe 2008 bis 2010	Ausgleichsmechanismus ³	
	in Mill. EUR ¹					
Kärnten	- 139,6	- 294,5	- 484,3	- 918,4	- 918,4	
Niederösterreich	- 501,1	- 837,9	- 951,8	- 2.290,7	- 2.290,7	
Tirol	+ 51,9	- 139,3	- 148,7	- 236,1	- 188,2	

¹ Beträge gerundet

² Gemäß Art. 10 Abs. 2 Österreichischer Stabilitätspakt (2008 und 2011) sind die Haushaltsergebnisse der Kammern den Gebietskörperschaften nicht zuzurechnen.

³ Ausgleichsmechanismus: Tirol verwendet gemäß Art. 5 Stabilitätspakt (2008 und 2011) Gemeindeüberschüsse zur Kompensierung von Länderdefiziten.

Quellen: BMF (Stand September 2011), RH

23.2 Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Niederösterreich, weiterhin verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um auch die im neuen Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsbeiträge zu erreichen.

23.3 (1) Das Land Kärnten teilte mit, es habe im Jahr 2011 den im Stabilitätspakt 2011 vorgegebenen Stabilitätsbeitrag von rd. 174 Mill. EUR deutlich unterschritten.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Stabilitätspakt 2008 durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 obsolet geworden. Die Ergebnisse 2009 und 2010 für Niederösterreich seien aufgrund einer von Niederösterreich beanspruchten Berechnung von Statistik Austria um 21 Mill. EUR (2009) und um 51 Mill. EUR (2010) nach unten korrigiert worden. Das Land Niederösterreich habe mit dem Budgetprogramm 2012 bis 2015 sichergestellt, dass die vereinbarten Stabilitätsbeiträge auch erbracht werden.

Vergleich der finanziellen Lage

Nachhaltigkeit der Konsolidierungsbemühungen der Länder vor dem Hintergrund eines demografischen Wandels

23.4 Wie der RH im Bundesrechnungsabschluss 2011 (Stand 31. März 2012) aufzeigte, konnten die Länder insgesamt die Zielvorgaben des Österreichischen Stabilitätspaktes 2011 für das Jahr 2011 erreichen (Quelle: Statistik Austria, budgetäre Notifikation März 2012). Dabei handelte es sich um vorläufige Werte, die endgültigen Berechnungen der Stabilitätsbeiträge liegen erst im Herbst 2012 vor.

24.1 Die demografische Entwicklung hat wesentlichen Einfluss auf einen Landeshaushalt. Im Rahmen des Finanzausgleichs, dessen Verteilungsschlüssel an die Einwohnerzahl gekoppelt ist, spielt die Bevölkerungsentwicklung einnahmenseitig eine bedeutende Rolle. Demgegenüber stehen ausgabenseitig Bereiche wie Gesundheit, Pflege aber auch Öffentliche Mobilität, die maßgeblich durch eine Alterung der Bevölkerung beeinflusst werden.

Die Statistik Austria prognostizierte von 2009 bis 2030 für Niederösterreich einen Bevölkerungszuwachs von rd. 11 %, für Tirol einen Zuwachs von rd. 6 %. Für Kärnten wurde eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung prognostiziert.

Der Anteil der Personen, die 60 Jahre oder älter sind, nimmt zwischen 2009 und 2030 in allen Bundesländern deutlich zu: in Kärnten von rd. 25 % auf rd. 35 %, in Niederösterreich von rd. 24 % auf rd. 32 %, in Tirol von rd. 21 % auf rd. 31 %. Vor allem in Kärnten erhöht sich dieser Anteil nicht nur aufgrund der steigenden Zahl an älteren Personen, sondern auch durch eine deutliche Abnahme der Personen zwischen 15 und 60 Jahren (rd. – 14 %). Der Rückgang dieser Altersgruppe ist in den anderen Bundesländern geringer (Niederösterreich rd. – 2 %, Tirol rd. – 6 %).

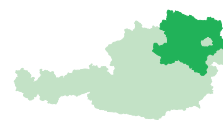
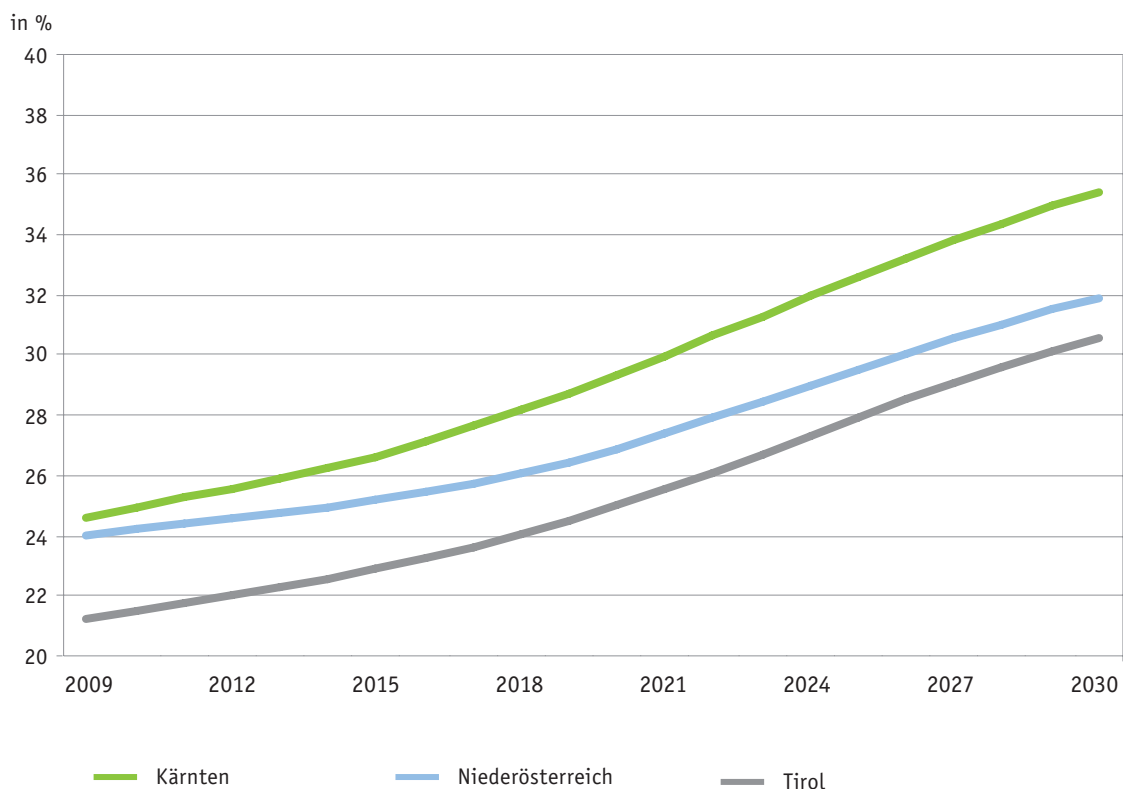


Abbildung 7: Anteil der Bevölkerung mit 60 Jahren und mehr, 2009 bis 2030, Kärnten, Niederösterreich und Tirol



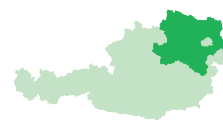
Quelle: Bevölkerungsprognose Statistik Austria

24.2 Nach Ansicht des RH steht vor allem der Kärntner Landeshaushalt aufgrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung vor einer großen Herausforderung. Die stagnierende Bevölkerungszahl reduziert die Einnahmemöglichkeiten, die Alterung erhöht gleichzeitig die Belastungen in altersabhängigen Ausgabenbereichen.

Finanzielle Lage des Landes Kärnten

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Kärnten 2005 bis 2010							
Jahresergebnisse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/ 2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ²	1.892,1 ³	1.943,2	2.080,8	2.265,6	2.258,5	2.266,9 ³	+ 19,8
Ausgaben	1.958,5 ³	2.027,4	2.156,6	2.354,5	2.442,2	2.457,1 ³	+ 25,5
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴	- 66,2	- 84,2	- 75,8	- 89,0	- 183,7	- 190,2	- 187,2
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁵	- 0,5 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,6 %	- 1,2 %	- 1,2 %	
Primärsaldo	- 45,4	- 61,6	- 50,1	- 60,8	- 153,8	- 164,4	- 262,0
Primärsaldo in % des BRP ⁵	- 0,3 %	- 0,4 %	- 0,3 %	- 0,4 %	- 1,0 %	- 1,0 %	
Eigenfinanzierungs-Quote	109,8 % ⁹	112,4 %	112,9 %	108,5 %	100,5 %	97,9 % ⁹	
Öffentliches Defizit nach Maastricht ⁶	- 146,1	- 178,7	- 167,0	- 188,1	- 432,0	- 383,0	- 162,1
Schulden, Schuldendienst							
Schulden und Finanzie- rungsverpflichtungen lt. Vermögensübersicht	1.925,9	2.494,8	2.942,5	3.379,2	3.717,6	3.440,2	+ 78,6
<i>davon</i>							
<i>Finanzschulden⁷</i> <i>(Stand 31. Dezember)</i>	680,1	758,4	875,2	1.026,5	1.202,1	1.424,8	+ 109,5
<i>nicht fällige Verwaltungs- schulden (Stand 31. Dezember)</i>	1.127,3	1.609,3	1.940,3	2.206,2	2.384,7	1.875,2	+ 66,3
<i>sonstige Schulden</i> <i>(Stand 31. Dezember)</i>	118,5	127,1	127,0	146,5	130,8	140,2	+ 18,3
Finanzschulden ⁷ in % des BRP ⁵	4,9 %	5,1 %	5,6 %	6,4 %	7,7 %	8,8 %	
Finanzschulden ⁷ in EUR pro Einwohner	1.216,5	1.355,7	1.562,5	1.831,1	2.146,4	2.548,3	+ 109,5
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	83,9	138,3	122,2	127,7	169,0	123,9	+ 47,7
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben ⁸	4,3 %	6,8 %	5,7 %	5,4 %	6,9 %	5,0 %	
Haftungen¹⁰							
Haftungen (Stand 31. Dezember)	21.275,2	26.156,9	24.247,9	22.838,6	20.924,2	22.612,2	
Haftungen in EUR pro Einwohner	38.053	46.754	43.291	40.741	37.361	40.444	
Haftungen in % der Gesamtausgaben	890,0 %	1.290,2 %	1.124,4 %	970,0 %	856,8 %	743,1 %	
Haftungen in % des BRP ⁵	152,2 %	176,4 %	155,7 %	142,9 %	133,4 %	139,6 %	
Mittelfristige Finanzplanung (Stand August 2011)			2011	2012	2013	2014	2011/2014
			in Mill. EUR ¹				in %
geplante Nettoneuverschuldung			231,0	163,1	115,7	126,0	- 45,4
geplanter Primärsaldo in % des BRP ⁵			- 0,9 %	- 1,0 %	- 1,2 %	- 1,6 %	
geplanter Schuldenstand ⁹			2.649,5	2.795,5	2.944,7	3.071,0	+ 15,9
geplante Schuldenquote			15,8 %	16,0 %	16,3 %	16,3 %	
geplante Tilgung			0	0	63,2	166,2	-
geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)			49,6	55,5	125,7	238,9	+ 381,7

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, Statistik Austria (Stand September 2011), RH



- ¹ Rundungsdifferenzen möglich
² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)
³ ohne Forderungsverzicht in der Höhe von 432,2 Mill. EUR (2005) bzw. 585,9 Mill. EUR (2010)
⁴ errechneter Wert
⁵ Bruttoregionalprodukt (ab 2009 Prognosewerte)
⁶ Stand September 2011
⁷ einschließlich weitergegebener Darlehen
⁸ Die Höhe der Gesamtausgaben wurde um die Forderungsverzichte an die Landeskrankenanstalten Betriebsgesellschaft (KABEG) bereinigt, weil diese den Jahresvergleich verzerren würden.
⁹ Finanzschulden, weitergegebene Darlehen, für die Rückzahlungen des Landes erfolgen sowie sonstige Rückzahlungsverpflichtungen
¹⁰ Die Werte für 2010 wurden vom Amt der Kärntner Landesregierung im April 2012 dem RH neu bekanntgegeben.

Jahresergebnisse

25 Die Tabelle 12 stellt für den Zeitraum 2005 bis 2010 die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts, des vereinheitlichten Jahresergebnisses (siehe dazu TZ 11 und Anhang 1), des Primärsaldos, der Eigenfinanzierungsquote und des öffentlichen Defizits („Maastricht“) dar.

Tabelle 12: Entwicklung der Jahresergebnisse des Landes Kärnten							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ²	1.892,1 ³	1.943,2	2.080,8	2.265,6	2.258,5	2.266,9 ³	+ 19,8
Ausgaben	1.958,5 ³	2.027,4	2.156,6	2.354,5	2.442,2	2.457,1 ³	+ 25,5
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴	- 66,2	- 84,2	- 75,8	- 89,0	- 183,7	-190,2	- 187,2
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ⁴ in % des BRP	- 0,5 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,6 %	- 1,2 %	- 1,2 %	-
Primärsaldo	- 45,4	- 61,6	- 50,1	- 60,8	- 153,8	- 164,4	- 262,0
Primärsaldo in % des BRP ⁵	- 0,3 %	- 0,4 %	- 0,3 %	- 0,4 %	- 1,0 %	- 1,0 %	-
Eigenfinanzie- rungsquote	109,8 % ³	112,4 %	112,9 %	108,5 %	100,5 %	97,9 % ³	-
Öffentliches Defizit („Maastricht“) ⁶	- 146,1	- 178,7	- 167,0	- 188,1	- 432,0	- 383,0	- 162,1

- ¹ Rundungsdifferenzen möglich
² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)
³ ohne Forderungsverzichte in der Höhe von 432,2 Mill. EUR (2005) bzw. 585,9 Mill. EUR (2010)
⁴ errechneter Wert
⁵ Bruttoregionalprodukt für Kärnten (ab 2009 Prognosewerte)
⁶ Stand September 2011

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, Statistik Austria, RH

Im Zeitraum 2005 bis 2010 wies der Landeshaushalt von Kärnten durchgehend einen Abgang auf. Das vereinheitlichte Jahresergebnis (siehe dazu TZ 11 und Anhang 1) war im gesamten Zeitraum 2005 bis 2010 negativ und verschlechterte sich von – 66,2 Mill. EUR (– 0,5 % des BRP) im Jahr 2005 auf – 190,2 Mill. EUR (– 1,2 % des BRP) im Jahr 2010.

Der Primärsaldo war im Überprüfungszeitraum negativ; er schwankte in den Jahren 2005 bis 2008 zwischen –0,3 % und –0,4 % des BRP, in den Jahren 2009 und 2010 verschlechterte er sich auf –1,0 % des BRP.

- 26** Die Eigenfinanzierungsquote ging zwischen 2005 und 2010 um rd. 12 Prozentpunkte zurück und lag 2010 bei 97,9 %. Diese Kennzahl bezieht die laufende Gebarung und die Vermögensgebarung ein (siehe TZ 11). Das Ergebnis der laufenden Gebarung war in den Jahren 2006 bis 2009 positiv, 2005 und 2010 wurden – aufgrund der bereits erwähnten Forderungsverzichte – negative Ergebnisse erzielt. Das Ergebnis der Vermögensgebarung war in den Jahren 2005, 2006, 2008 und 2009 positiv und kehrte sich im Jahr 2010 ins Negative.

Für das positive Ergebnis der Vermögensgebarung waren vor allem die Einnahmen des Landes aus der Veräußerung von Krankenhausliegenschaften an die KABEG in Höhe von insgesamt 371,7 Mill. EUR verantwortlich. Damit verbesserte das Land in den Jahren 2005 bis 2009 seine Jahresergebnisse²⁵. Da jedoch die KABEG den Erwerb dieser Liegenschaften mit Darlehen finanzierte, erhöhten sich dementsprechend die Schulden der KABEG. In wirtschaftlicher Betrachtungsweise verlagerte das Land Kärnten mit dem Verkauf der Krankenhausliegenschaften Schulden, die es in den jeweiligen Jahren zur Abgangsfinanzierung des Landeshaushalts aufnehmen hätte müssen, auf die KABEG. Diese „ausgelagerten“ Schulden sind vom Land im Wege der Refundierung der Annuitäten an die KABEG zu finanzieren.

Einnahmen

- 27.1** Die Einnahmen des Landes Kärnten (ohne Fremdfinanzierung) stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 374,8 Mill. EUR, das waren rd. 20 %. Die jährliche Steigerungsrate betrug durchschnittlich 3,7 %. Die dargestellten Forderungsverzichte gegenüber der KABEG in den Jahren 2005 und 2010 wurden bei dieser Betrachtung in Abzug gebracht, weil sie den Jahresvergleich verzerren würden.

²⁵ 2005: 90,8 Mill. EUR, 2006: 98,4 Mill. EUR, 2007: 53,3 Mill. EUR, 2008: 51,0 Mill. EUR, 2009: 78,2 Mill. EUR

Tabelle 13: Zusammensetzung der Einnahmen lt. Rechnungsquerschnitt – Kärnten

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Gesamteinnahmen ²	1.892,1 ³	1.943,2	2.080,8	2.265,6	2.258,5	2.266,9 ³
<i>davon</i>						
Einnahmen aus eigenen Steuern, Leistungen, Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, Veräußerungen (laufende Gebarung) und sonstige Einnahmen	142,7	190,3	242,8	225,1	196,2	219,2
in % der Gesamteinnahmen	7,5 %	9,8 %	11,7 %	9,9 %	8,7 %	9,7 %
Einnahmen aus Ertragsanteilen und laufenden Transfers (einschließlich Kapitaltransfers)	1.433,1	1.470,5	1.556,3	1.681,4	1.612,9	1.639,3
in % der Gesamteinnahmen	75,7 %	75,7 %	74,8 %	74,2 %	71,4 %	72,3 %
Einnahmen aus Veräußerung von Vermögen	91,4	99,4	55,3	52,2	80,4	3,3
in % der Gesamteinnahmen	4,8 %	5,1 %	2,7 %	2,3 %	3,6 %	0,1 %
Einnahmen aus Finanztransaktionen ²	225,0 ³	182,9	226,4	306,8	369,1	405,1 ³
in % der Gesamteinnahmen	11,9 %	9,4 %	10,9 %	13,5 %	16,3 %	17,9 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

³ ohne Forderungsverzichte in der Höhe von 432,2 Mill. EUR (2005) bzw. 585,9 Mill. EUR (2010)

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Knapp über 70 % der Gesamteinnahmen des Landes Kärnten stammten im Jahr 2010 aus Ertragsanteilen und Transfers (siehe Tabelle 13), die zum überwiegenden Teil durch die Ergebnisse der Finanzausgleichsverhandlungen determiniert waren. Nur etwa 10 % der Gesamteinnahmen erzielte das Land Kärnten aus eigenen Steuern, aus Leistungen, aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, aus Veräußerungen (laufende Gebarung) sowie aus sonstigen Einnahmen. Auf rd. 18 % beliefen sich 2010 die Einnahmen aus Finanztransaktionen²⁶, weniger als 1 % der Gesamteinnahmen stammten 2010 aus Vermögensveräußerungen; in den Vorjahren war dieser Anteil zwischen 2,3 % (2008) und 5,1 % (2006) gelegen.

²⁶ Die hier dargestellten Einnahmen aus Finanztransaktionen (ohne Aufnahme von Finanzschulden) setzten sich im Wesentlichen zusammen aus Entnahmen aus Rücklagen in Höhe von 238,1 Mill. EUR und Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an sonstige Unternehmungen und Haushalte (749,6 Mill. EUR).

27.2 Die Ertragsanteile und Transfers, die rund drei Viertel der Einnahmen bildeten, waren maßgeblich von den Steuereinnahmen des Bundes und der Einwohnerzahl des Landes beeinflusst. Die Möglichkeiten, einnähmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen zu setzen, waren für das Land Kärnten daher eingeschränkt. Sie erschöpften sich zudem, wie etwa der Verkauf von Wohnbauförderungsdarlehen oder der Krankenhausliegenschaften zeigte, in Einmalmaßnahmen ohne nachhaltige Wirkung.

Ausgaben

Überblick

28.1 Die Ausgaben des Landes Kärnten stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 498,7 Mill. EUR, das waren rd. 26 %. Die jährliche Steigerungsrate betrug durchschnittlich 4,6 %.

Nach der funktionellen Gliederung wird der Landeshaushalt in zehn Haushaltsgruppen²⁷ unterteilt. Diese Gliederung entspricht den Aufgaben, die von den Gebietskörperschaften zu besorgen sind und von diesen wahrgenommen werden.

²⁷ Gruppe 0: Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung, Gruppe 1: Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Gruppe 2: Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft, Gruppe 3: Kunst, Kultur und Kultus, Gruppe 4: Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, Gruppe 5: Gesundheit, Gruppe 6: Straßen- und Wasserbau, Verkehr, Gruppe 7: Wirtschaftsförderung, Gruppe 8: Dienstleistungen, Gruppe 9: Finanzwirtschaft

Tabelle 14: Entwicklung der Ausgaben nach Haushaltsgruppen – Kärnten

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Ausgaben gesamt	1.958,5 ²	2.027,4	2.156,6	2.354,5	2.442,2	2.457,1 ²
<i>davon</i>						
Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	224,6	229,4	238,1	247,1	263,3	261,7
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	11,6	10,7	11,4	14,2	13,9	15,4
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	421,9	440,3	460,1	482,5	509,1	512,0
Kunst, Kultur und Kultus	40,8	45,8	49,8	54,8	59,2	54,8
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	391,7	391,7	438,2	500,9	482,7	547,1
Gesundheit	227,2 ²	228,2	231,4	242,3	251,6	263,1 ²
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	143,1	143,5	136,7	141,9	154,0	142,4
Wirtschaftsförderung	110,7	105,6	105,9	120,2	129,6	105,4
Dienstleistungen	60,8	45,2	68,5	89,3	109,5	127,1
Finanzwirtschaft ³	325,8	387,1	416,4	461,3	469,3	428,2

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Forderungsverzichte in der Höhe von 432,2 Mill. EUR (2005) bzw. 585,9 Mill. EUR (2010)

³ einschließlich Abwicklung der Vorjahre

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

28.2 Da die jährlichen Ausgabensteigerungen von durchschnittlich 4,6 % weit über den jährlichen Einnahmewachsen (rd. 3,7 %) lagen und mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind, empfahl der RH dem Land Kärnten, Maßnahmen zu ergreifen, die das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herstellen. Da die fiskalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder einnahmenseitig stark eingeschränkt sind, ist daher das Hauptaugenmerk auf ausgabenbegrenzende oder ausgabenreduzierende Maßnahmen zu legen.

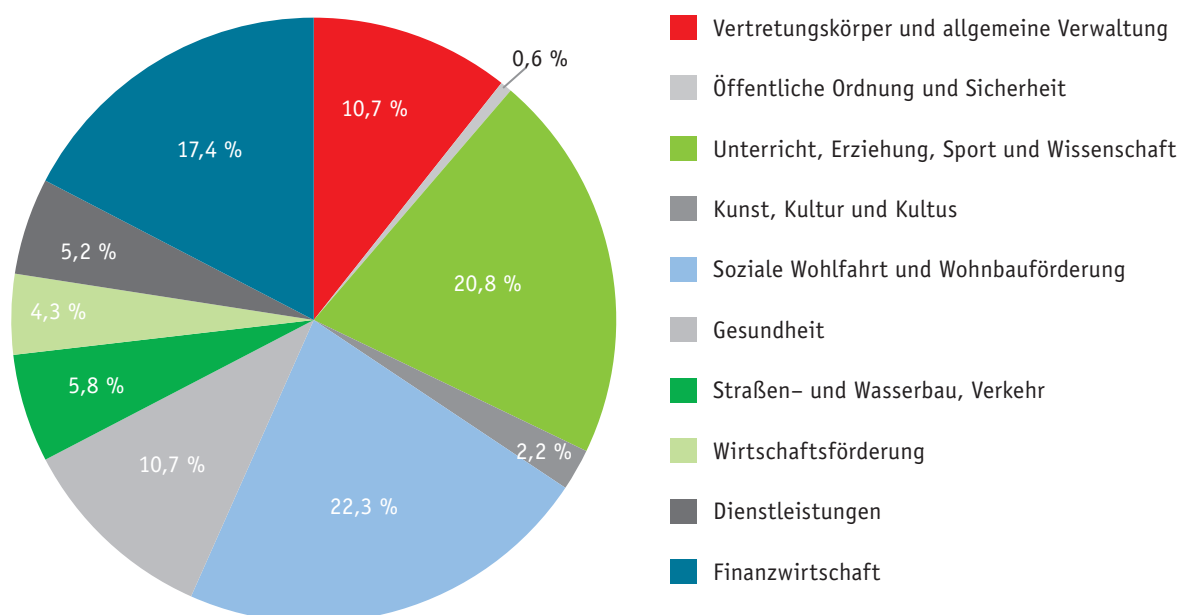
Struktur der Ausgaben

29 Der größte Anteil an den Gesamtausgaben des Jahres 2010 entfiel auf die Haushaltsgruppe Gesundheit mit rd. 28 % der Mittel. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein Forderungsverzicht des Landes gegenüber der KABEG in der Höhe von 585,9 Mill. EUR die Aus-

Finanzielle Lage des Landes Kärnten

gaben der Haushaltsgruppe Gesundheit im Jahr 2010 stark erhöhte. Bereinigt man die Gesamtausgaben um diesen Betrag, ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 8):

Abbildung 8: Ausgabenanteile nach Haushaltsgruppen im Jahr 2010



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung

Etwa 22 % der Gesamtausgaben entfielen auf die Gruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung. Zweitgrößte Haushaltsgruppe war die Gruppe Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft mit rd. 21 % der Gesamtausgaben.

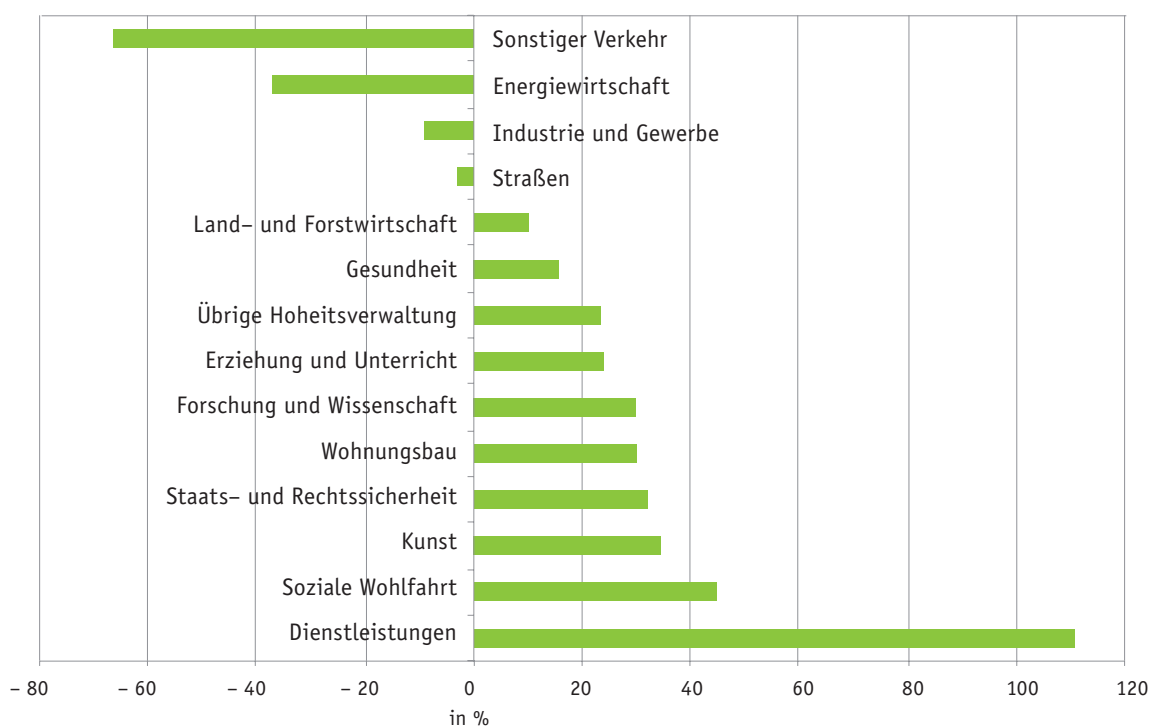
Die Haushaltsgruppe Finanzwirtschaft umfasste rd. 17 % der Gesamtausgaben. Dabei handelt es sich um Ausgaben, die funktionell keiner anderen Haushaltsgruppe zuordenbar waren. In dieser Gruppe (Gesamt-betrag: 428,2 Mill. EUR) sind u.a. Übertragungen von Kreditresten (Rücklagen) in der Höhe von 220,9 Mill. EUR, Bedarfszuweisungen in der Höhe von 64,1 Mill. EUR und Zuschüsse an Gemeinden in der Höhe von 15,6 Mill. EUR sowie Übertragungen von Fondsmitteln auf das Folgejahr in der Höhe von 9,6 Mill. EUR abgebildet.

Auf die Gruppen Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung sowie Gesundheit entfielen jeweils rd. 11 % der Gesamtausgaben.

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

30 Die einzelnen Voranschlagsansätze werden in Anlehnung an das von den Vereinten Nationen empfohlene Schema zum Zwecke der Vergleichbarkeit einem oder mehreren Aufgabenbereichen zugeordnet und durch finanzstatistische Kennziffern unterschieden. Die einzelnen Aufgabenbereiche im Landeshaushalt von Kärnten entwickelten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 folgendermaßen (Abbildung 9):

Abbildung 9: Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen im Zeitraum 2005 bis 2010



Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Am stärksten wuchsen die Ausgaben in den Bereichen Dienstleistungen (+ 111 %), Soziale Wohlfahrt (+ 45 %) und Kunst (+ 35 %).

Im Aufgabenbereich Dienstleistungen war dies vor allem auf die Erhöhung der Beiträge zum Schuldendienst der KABEG zurückzuführen (2005: 59,6 Mill. EUR, 2010: 124,4 Mill. EUR). Diese Ausgaben wären aus Sicht des RH dem Aufgabenbereich Gesundheit zuzurechnen; durch diese Zurechnung erhöhen sich die Ausgaben des Aufgabenbereichs Gesundheit auf 387,5 Mill. EUR im Jahr 2010. Die Steigerungsrate der Ausgaben für Gesundheit wächst durch diese Zuordnung von 15,7 % auf 35,1 % an.

Im Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt stiegen die Ausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 um insgesamt 45 %. In den Bereichen „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes“, „Behindertenhilfe“ und „Jugendwohlfahrt“ betragen die Steigerungen sogar zwischen 60 % und 70 %.

Im Aufgabenbereich Kunst entfielen mehr als 59 % der Ausgaben auf das Landesmusikschulwerk und das Landeskonservatorium. Die Ausgaben dieser Einrichtungen stiegen von 21,8 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 32,1 Mill. EUR im Jahr 2010, das waren 47,3 %.

Rückläufig waren die Ausgaben im Bereich Sonstiger Verkehr (– 67 %), in der Energiewirtschaft (– 37 %) und im Bereich Industrie und Gewerbe (– 9 %). Insgesamt stiegen die Ausgaben in 10 von 14 Aufgabenbereichen, in neun Aufgabenbereichen (unter Berücksichtigung der oben erwähnten Zuordnung vom Aufgabenbereich Dienstleistungen in den Bereich Gesundheit) betragen die Steigerungen mehr als 20 %.

Pflicht- und Ermessensausgaben

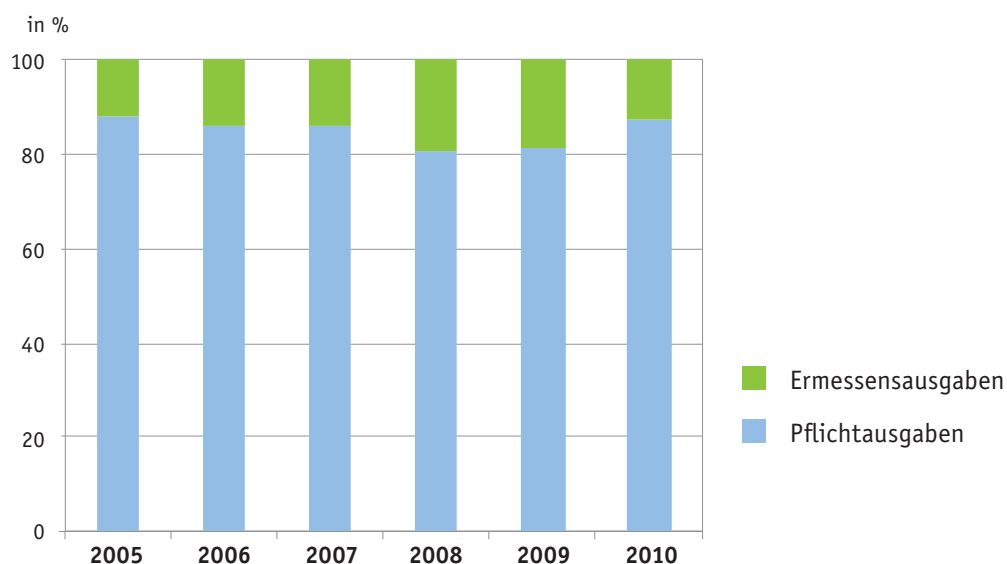
- 31** Von den Gesamtausgaben des Landes Kärnten im Jahr 2010 in Höhe von rd. 2.457,1 Mill. EUR²⁸ waren rd. 84 % Pflichtausgaben (2.060,3 Mill. EUR). Bei den Pflichtausgaben handelt es sich um Ausgaben, zu deren Leistung das Land aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet ist. Die Unterscheidung in Pflicht- und Ermessensausgaben ist deshalb von Bedeutung, weil bei den Pflichtausgaben Konsolidierungsmaßnahmen zumeist nur in Verbindung mit der Änderung gesetzlicher Bestimmungen erfolgen können.

Die Pflichtausgaben erhöhten sich von 1.672,5 Mill. EUR²⁹ (2005) auf 2.060,4 Mill. EUR (2010), das waren 23,2 %. Knapp ein Viertel der Pflichtausgaben (482,0 Mill. EUR) waren im Jahr 2010 Personalausgaben.

²⁸ Die Höhe der Gesamtausgaben wurde um einen Forderungsverzicht an die KABEG in Höhe von 585,9 Mill. EUR bereinigt.

²⁹ Ohne die Forderungsverzichte von 432,2 Mill. EUR (2005) und 585,9 Mill. EUR (2010), die als Pflichtausgaben verbucht waren.

Abbildung 10: Entwicklung der Pflicht- und Ermessensausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 – Kärnten



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung

Rund 16 % der Gesamtausgaben waren im Jahr 2010 Ermessensausgaben, das waren rd. 396,8 Mill. EUR (2009: 462,1 Mill. EUR). Der Anteil der Ermessensausgaben erhöhte sich von 2005 bis 2009 um mehr als 60 %, reduzierte sich jedoch im Jahr 2010 wieder. Rund die Hälfte der Ermessensausgaben waren im Jahr 2010 Förderungen.

Förderungen

Begriffsbestimmung

32 Förderungen sind lt. VRV Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getätigt werden, wobei hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt.

Der Anteil der Förderungsausgaben an den Gesamtausgaben war im Jahr 2010 in den drei Ländern sehr unterschiedlich. In Kärnten betrug er rd. 17,4 %, in Niederösterreich rd. 21,2 % und in Tirol rd. 34,6 %.

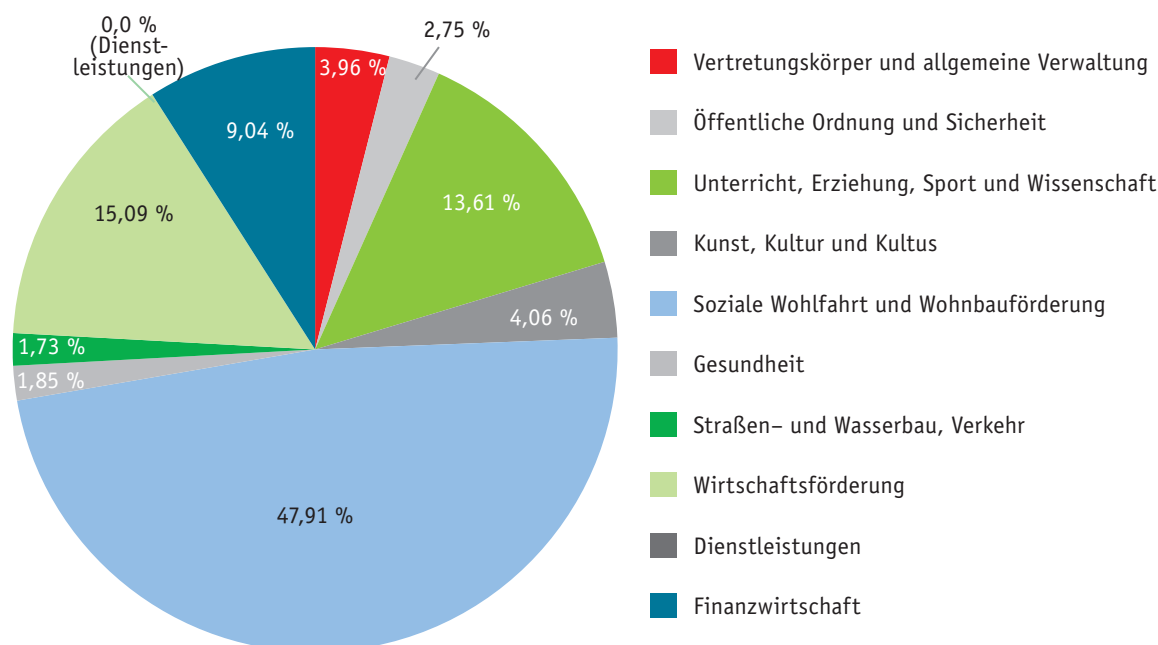
Finanzielle Lage des Landes Kärnten

Struktur der Förderungsausgaben

33 Die Gesamtausgaben des Landes Kärnten im Jahr 2010 betragen rd. 2.457,1 Mill. EUR³⁰, davon wurden rd. 427,0 Mill. EUR³¹ für Förderungen ausgegeben, das waren rd. 17,4 %.

Im Jahr 2010 fiel knapp die Hälfte der Förderungsausgaben in der Haushaltsgruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung an. An zweiter Stelle folgte die Wirtschaftsförderung mit rd. 15,1 %, gefolgt von Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft mit rd. 13,6 %.

Abbildung 11: Verteilung der Förderungen nach Haushaltsgruppen – Kärnten 2010



Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Entwicklung der Förderungsausgaben

34.1 Von 2005 bis 2010 stiegen die Ausgaben des Landes Kärnten für Förderungen um rd. 2 %. Ein ausgewiesener Rückgang der Förderungen von 562,1 Mill. EUR (2005) auf 427,0 Mill. EUR (2010) war vor allem darauf

³⁰ Die Höhe der Gesamtausgaben wurde um einen Forderungsverzicht an die KABEG in Höhe von 585,9 Mill. EUR bereinigt.

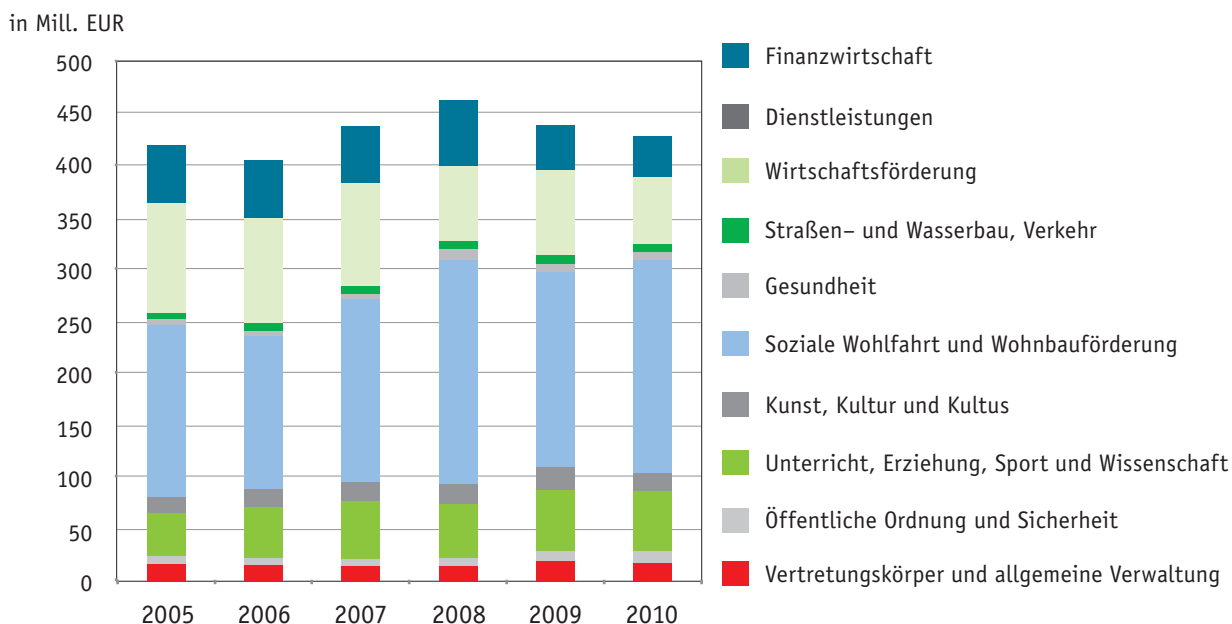
³¹ umfasst freie und Pflichtförderungen der Finanzkennzahlen 4 und 5

zurückzuführen, dass ab dem Jahr 2008 ein bis dahin als Förderung verbuchtes Darlehen des Landes an die KABEG unter Sonstige Sachausgaben verbucht wurde. Durch die Änderung der Verbuchung dieser Ausgabe verminderten sich die Förderungen im Jahr 2008 gegenüber dem Jahr 2007 um rd. 143,3 Mill. EUR.³² Von 2008 bis 2010 reduzierten sich die Förderungsausgaben um rd. 7,6 %.

Die höchste Steigerung an Förderungsausgaben verzeichnete die Haushaltsgruppe Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft mit 43,4 %. In der Haushaltsgruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, welche das höchste Förderungsvolumen aufwies, wurden die Förderungen ebenfalls deutlich um rd. 23,6 % (39,4 Mill. EUR) angehoben.

Die Förderungsausgaben der Jahre 2005 bis 2007 bei der Haushaltsgruppe Gesundheit werden in Abbildung 12 ohne das Darlehen an die KABEG dargestellt:

Abbildung 12: Entwicklung der Förderungen nach Haushaltsgruppen¹ – Kärnten 2005 bis 2010



¹ Die Förderungsausgaben der Jahre 2005 bis 2007 bei der Haushaltsgruppe Gesundheit werden in Abbildung 12 ohne das Darlehen an die KABEG dargestellt

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

³² Das Darlehen an die KABEG wurde unter dem Haushaltsansatz 1/56114 verbucht und betrug im Jahr 2005 rd. 143,2 Mill. EUR und im Jahr 2006 rd. 142,8 Mill. EUR.

- 34.2** Der RH wies auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Darstellung der Förderungen im Rechnungsabschluss hin.

Da die Förderungen einen bedeutenden Anteil an den Gesamtausgaben des Landes einnahmen, empfahl der RH dem Land Kärnten, den Bereich der Förderungen verstärkt in die Konsolidierungsbemühungen einzubeziehen.

- 34.3** *Das Land Kärnten verwies darauf, dass es aus fachlicher Sicht notwendig sein werde, in den nächsten Jahren zur Erreichung der Konsolidierungsziele bei den Förderausgaben nochmals Abstriche zu tätigen. Dies werde allerdings nicht in jedem Bereich im gleichen Ausmaß stattfinden, der Bereich Bildung und Kinderbetreuung werde weitgehend von Kürzungen ausgeklammert bleiben.*

Vermögensrechnung

Vermögensübersicht

- 35** Ab dem Rechnungsjahr 2007 nahm Kärnten die im Eigentum des Landes stehenden Landesstraßen B und L in das Anlagevermögen auf. Dadurch erhöhten sich die Positionen Sachanlagen (Aktivseite) und Eigenkapital (Passivseite) um jeweils rd. 2,1 Mrd. EUR. Der Wert des Straßenbestandes wurde anhand einer speziellen Methode ermittelt³³ und mit 50 % des ermittelten Gesamtwertes aktiviert. Eine jährliche Abschreibung für Abnutzung unterblieb (siehe TZ 6).

Die Tabelle 15 gibt eine Übersicht über das Vermögen des Landes Kärnten zum 31. Dezember 2010.

³³ Dr. Max Herry (Herry Consult GmbH): Ermittlung des Kapitalstocks für die Straßen in Österreich (Studie für das BMWFJ), Wien 1998

Tabelle 15: Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010 – Kärnten

Aktiva		Passiva	
in Mill. EUR ¹			
Anlagevermögen	2.509,5	Eigenkapital	3.365,3
Sachanlagen	2.404,5	Grundkapital	3.905,9
Aktivierungsfähige Rechte	0,0	Kapitalminderung	2,9
Beteiligungen	49,2	Kapitalerhöhung	0,0
Wertpapiere	55,8	Reinverlust	- 543,5
Umlaufvermögen	3.188,2	Schulden	3.440,2
Vorräte ²	1,6	Finanzschulden	1.424,8
Liquide Mittel ³	215,1	Nicht fällige Verwaltungsschulden	1.875,2
Forderungen aus Darlehen	2.060,9	Sonstige Schulden	140,2
Sonstige Forderungen	630,3		
Rücklagen	280,3	Rücklagen	270,7
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.903,8	Passive Rechnungsabgrenzung	525,3
Summe Aktiva	7.601,5	Summe Passiva	7.601,5

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich Altmaterial, Werkstoffe, Handelswaren, Verbrauchsgüter, Erzeugnisse

³ einschließlich schwebende Gebarung

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Entwicklung des Anlagevermögens

36 Der Wert der Sachanlagen betrug im Jahr 2005 155,8 Mill. EUR und stieg im Jahr 2007 durch die Einbeziehung der Landesstraßen in das Anlagevermögen auf 2.267,6 Mill. EUR. Ohne Berücksichtigung der Landesstraßen³⁴ ergab sich für 2010 eine Verringerung des Sachanlagevermögens im Vergleich zu 2005 auf 151,8 Mill. EUR (- 4,0 Mill. EUR).

Der Wert der Beteiligungen verringerte sich von 63,9 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 49,2 Mill. EUR im Jahr 2010. Dies war vor allem auf die unentgeltliche Abtretung von Beteiligungen an die Kärntner Landesholding zurückzuführen. Dabei handelte es sich etwa um die Kärntner Tourismusholding GmbH (- 11 Mill. EUR), die Kärntner Flughafen Betriebs GmbH (- 900.000 EUR), die Gerlitzten Kanzelbahn Touristik GesmbH (- 800.000 EUR).

³⁴ Position „Bauliche Anlagen – Landesstraßen“ (2.253 Mill. EUR im Jahr 2010)

Darüber hinaus nahm das Wertpapiervermögen von 87,0 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 55,8 Mill. EUR im Jahr 2010 ab.

Durch die im Zuge der Rettung der Hypo Alpe-Adria-Bank AG vorzeitig erfolgte Rückzahlung einer im Jahr 2002 gezeichneten Ergänzungskapitalanleihe in der Höhe von 50 Mill. EUR zu einem verlustbereinigten Preis von 30,8 Mill. EUR und deren gleichzeitige Einzahlung als Partizipationskapital war im Jahr 2009 eine Abschreibung in der Höhe von 19,2 Mill. EUR vorzunehmen. Da die Kärntner Landesholding, welche die Aktien der Hypo Alpe-Adria-Bank AG bis zum Verkauf der Bank an den Bund im Dezember 2009 gehalten hatte, als Körperschaft öffentlichen Rechts eine selbstständige juristische Person darstellt, schienen die Vermögenswerte dieser Einrichtung nicht in der Bilanz des Landes auf.

Entwicklung des Umlaufvermögens

- 37** Die liquiden Mittel erhöhten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 von 137,7 Mill. EUR auf 215,1 Mill. EUR. Die Darlehensforderungen erhöhten sich von 1.495,9 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 2.494,1 Mill. EUR im Jahr 2009 deutlich. Dieser Anstieg war insbesondere auf die Darlehen, die der KABEG zur Abgangsdeckung zur Verfügung gestellt wurden (Stand 2009: 634,5 Mill. EUR), auf vermehrte Darlehensgewährungen im Bereich der Wohnbauförderung (2009: 1.426,1 Mill. EUR) sowie auf weitergegebene Darlehen zurückzuführen. Im Jahr 2010 kam es zu einer Reduktion der Darlehensforderungen auf 2.060,9 Mill. EUR. Dieser Rückgang war einerseits auf den bereits mehrfach erwähnten Forderungsverzicht gegenüber der KABEG und andererseits auf einen Verkauf von Darlehensforderungen (Wohnbauförderungsdarlehen) in der Höhe von 80,6 Mill. EUR zurückzuführen.

Die sonstigen Forderungen stiegen im betrachteten Zeitraum von 363,3 Mill. EUR auf 630,3 Mill. EUR. Diese bestanden überwiegend aus nicht fälligen Verwaltungsforderungen (2010: 512,3 Mill. EUR). Die nicht fälligen Verwaltungsforderungen waren sowohl unter der Position „Sonstige Forderungen“ als auch unter der Position „Passive Rechnungsabgrenzung“ abgebildet und erhöhten dadurch letztere um 512,3 Mill. EUR (vgl. TZ 9).

Entwicklung des Schuldenstandes

38 Die Verbindlichkeiten wurden in der Vermögensübersicht des Landes Kärnten in Finanzschulden³⁵, Schulden aus Lieferungen und Leistungen, Schulden aus voranschlagsunwirksamen Erlägen³⁶ und sonstige Schulden unterteilt. Die Position sonstige Schulden enthielt insbesondere die nicht fälligen Verwaltungsschulden.

Die Darstellung in Tabelle 15 (Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010) vereinheitlichte der RH zum Zweck der Vergleichbarkeit für die drei überprüften Länder und unterteilte die Verbindlichkeiten in

- Finanzschulden,
- nicht fällige Verwaltungsschulden und
- sonstige Schulden.

Zu den in der Vermögensübersicht dargestellten Finanzschulden zählten die Finanzschulden des Landes und die üblicherweise bei der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) aufgenommenen und an Dritte weitergegebenen Darlehen. Tabelle 16 stellt die Entwicklung der Finanzschulden dar.

³⁵ Mangels einer Definition in der VRV 1997 verweist der RH auf das BHG: Gemäß § 65 Abs. 1 ff BHG sind Finanzschulden alle Geldverbindlichkeiten, die zu dem Zwecke eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Sie dürfen vom Bundesminister für Finanzen nur nach Maßgabe der hierfür im Bundesfinanzgesetz oder in einem besonderen Bundesgesetz im Sinne des Art. 42 Abs. 5 B-VG enthaltenen Ermächtigungen eingegangen werden. Eine Finanzschuld darf insbesondere durch die Aufnahme von Darlehen gegen die Hingabe von Schatzscheinen oder sonstigen Schuldverschreibungen, durch die Aufnahme von Buchschulden oder Kontokorrentkrediten sowie durch die Übernahme von Wechselverbindlichkeiten oder Schulden im Sinne der §§ 1405 und 1406 ABGB eingegangen werden. [...]

³⁶ Verwahrgelder im Bereich der voranschlagsunwirksamen Gebarung

Tabelle 16: Entwicklung der Finanzschulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Kärnten							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Finanzschulden	680,1	758,4	875,2	1.026,5	1.202,1	1.424,8	+ 109,5
<i>davon</i>							
Finanzschulden des Landes	638,1	678,9	727,8	806,5	945,2	1.133,9	+ 77,7
Weitergegebene Darlehen	42,0	79,5	147,4	219,9	257,0	290,8	+ 592,4
<i>davon</i>							
Darlehen, für die Rückzahlungen des Landes erfolgten ²	35,0	60,5	110,4	152,9	190,0	222,0	+ 534,3
Darlehen, für die keine Rückzahlungen des Landes erfolgten ³	7,0	19,0	37,0	67,0	67,0	68,9	+ 884,3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Darlehen zugunsten des Kärntner Regionalfonds, des Kärntner Wasserwirtschaftsfonds und des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds

³ Darlehen zugunsten des Kärntner Bodenbeschaffungsfonds und der Landesimmobiliengesellschaft

Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung

Die Finanzschulden des Landes stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 von 638,1 Mill. EUR auf 1.133,9 Mill. EUR, das waren rd. 77,7 %. Die weitergegebenen Darlehen erhöhten sich im selben Zeitraum von 42,0 Mill. EUR auf 290,8 Mill. EUR, das waren 592,4 %; unter Berücksichtigung beider Größen ergab sich eine Verdoppelung der Finanzschulden (inklusive der weitergegebenen Darlehen) im Überprüfungszeitraum.

39.1 Mit den nicht fälligen Verwaltungsschulden werden Finanzierungsverpflichtungen für künftige Finanzjahre dargestellt. Der Stand an nicht fälligen Verwaltungsschulden stieg von 1.127,3 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 1.875,2 Mill. EUR im Jahr 2010, das entsprach einer Erhöhung um 66,3 %.

Die nicht fälligen Verwaltungsschulden setzten sich insbesondere aus dem Schuldendienst zugunsten der KABEG und zugunsten des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds, den Zinsen und Nebengebühren für inländische Darlehen sowie aus Sonderfinanzierungen zusammen. Letztere

kamen in Kärnten in Form von Leasingfinanzierungen und des sogenannten Forderungseinlösemodells³⁷ zur Anwendung.

Tabelle 17: Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Kärnten

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Nicht fällige Verwaltungsschulden	1.127,3	1.609,3	1.940,3	2.206,2	2.384,7	1.875,2	+ 66,3
<i>davon</i>							
Schuldendienst KABEG	426,1	885,1	1.144,0	1.363,1	1.593,9	974,4	+ 128,7
Schuldendienst Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds	190,6	199,1	228,5	230,6	214,3	229,4	+ 20,4
Zinsen und Nebengebühren für inländische Darlehen	200,6	204,0	219,9	234,7	221,5	288,6	+ 43,9
Leasingverbindlichkeiten	38,9	32,7	30,2	25,0	24,0	19,2	- 50,6
Schuldendienst Forderungseinlösemodell	-	11,7	17,4	62,4	65,9	79,1	-
Sonstige nicht fällige Verwaltungsschulden	271,0	276,6	300,4	290,4	265,2	284,3	+ 4,9

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Insbesondere der Schuldendienst zugunsten der KABEG erhöhte sich im Zeitraum 2005 bis 2009 signifikant von 426,1 Mill. EUR auf 1.593,9 Mill. EUR (+ 274 %); die nicht fälligen Verwaltungsschulden im Zusammenhang mit dem Forderungseinlösemodell erhöhten sich zwischen 2006 bis 2010 von 11,7 Mill. EUR auf 79,1 Mill. EUR (+ 576 %). Im Jahr 2010 verringerte sich – bedingt durch den bereits mehrfach

³⁷ Das Forderungseinlösemodell gemäß § 1422 ABGB diente der Finanzierung von Straßenbauprojekten. Dabei wurden auf der Grundlage von Landtagsbeschlüssen Verbindlichkeiten des Landes gegenüber Auftragsnehmern durch die Hypo Alpe-Adria-Bank AG vorfinanziert. Die Verbindlichkeiten des Landes gegenüber der Hypo Alpe-Adria-Bank AG wurden in Form von Annuitäten (Zinsen plus Tilgung) zurückgezahlt. Im Bericht über den Rechnungsabschluss 2009 des Landes Kärnten äußerte der Landes-RH Bedenken hinsichtlich der Intransparenz im haushaltsmäßigen Ausweis und wegen der hohen Zinsenbelastung, die diese Finanzierungsform unwirtschaftlich werden lässt. Laut Angaben des Amtes der Kärntner Landesregierung wird das Forderungseinlösemodell ab dem Jahr 2010 nicht mehr für Finanzierungen herangezogen.

erwähnten Forderungsverzicht zugunsten der KABEG – der Schuldendienst; der Stand der nicht fälligen Verwaltungsschulden ging von 2.384,7 Mill. EUR im Jahr 2009 auf 1.875,2 Mill. EUR im Jahr 2010 (– 509,5 Mill. EUR) zurück.

Nicht fällige Verwaltungsschulden waren in der Bilanz auch unter der Position Aktive Rechnungsabgrenzung abgebildet und erhöhten diese dadurch im Jahr 2010 um 1.875,2 Mill. EUR.

- 39.2** Die Vermögensübersicht sollte das Vermögen und die Verbindlichkeiten zum Abschlussstichtag möglichst getreu abbilden. Nicht fällige Verwaltungsschulden sind – ähnlich wie Vorbelastungen gemäß § 45 Abs. 1 BHG – Verpflichtungen, zu deren Erfüllung in mehreren Finanzjahren oder zumindest in einem folgenden Finanzjahr Ausgaben³⁸ zu leisten sind. Sie stellen jedoch keine Verbindlichkeiten am Abschlussstichtag eines bestimmten Jahres dar.

Der vom Land Kärnten vorgenommene aktivseitige Ausgleich der nicht fälligen Verwaltungsschulden unter der Bilanzposition Aktive Rechnungsabgrenzung ist aus Sicht des RH nicht zulässig, weil mit dieser Bilanzposition ausschließlich getätigte Ausgaben erfasst werden sollten, die einen Aufwand für zukünftige Rechnungsjahre darstellen.

Der RH empfahl daher dem Land Kärnten, nicht fällige Verwaltungsschulden nicht in der Vermögensübersicht darzustellen, sondern – wie in der VRV vorgesehen – in einem eigenen Nachweis. Eine aktivseitige Darstellung unter der Bilanzposition Aktive Rechnungsabgrenzung sollte jedenfalls unterbleiben. Dies gilt sinngemäß auch für nicht fällige Verwaltungsforderungen und deren passivseitigen Ausgleich unter der Bilanzposition Passive Rechnungsabgrenzung.

Die Verbindlichkeiten aus Sonderfinanzierungen, die das Land Kärnten als nicht fällige Verwaltungsschulden darstellte, trugen nach Ansicht des RH Merkmale von Finanzschulden, da sie die Kriterien von § 65 Abs. 3 BHG erfüllten. Er empfahl dem Land Kärnten, diese Verbindlichkeiten aus Transparenzgründen in einem gesonderten Nachweis im Rechnungsabschluss anzuführen und neben den jährlichen Annuitäten auch ausstehendes Kapital, Zinsen, Tilgungen, Kauttionen und sonstige Ausgaben (wie z.B. Nebengebühren) darzustellen. Eine Gliederung nach Einzelprojekten würde den Informationsgehalt des Nachweises aus Sicht des RH zusätzlich erhöhen.

³⁸ § 60 Abs. 1 BHG 2013 verwendet abweichend davon den Begriff Auszahlungen.

40 Der Gesamtstand an Verbindlichkeiten wurde in der Vermögensübersicht des Jahres 2010 mit 3.440,2 Mill. EUR angegeben und errechnete sich aus der Summe aus Finanzschulden, der nicht fälligen Verwaltungsschulden sowie der sonstigen Schulden.

Davon abweichend wurde die Entwicklung der Schulden des Landes Kärnten in den „Erläuterungen zum Rechnungsabschluss“ folgendermaßen dargestellt.

Tabelle 18: Entwicklung der Schulden des Landes Kärnten und ausgegliederter Rechtsträger im Zeitraum 2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Schulden per 31. Dezember	1.148,1	1.344,4	1.547,7	1.728,9	2.130,0	2.363,2	+ 105,8
<i>davon</i>							
Finanzschulden des Landes (ohne weiter- gegebene Darlehen)	638,1	678,9	727,8	806,5	945,2	1.133,9	+ 77,7
Weitergegebene Darlehen, für die Rückzahlungen des Landes erfolgten ²	35,0	60,5	110,4	152,9	190,0	222,0	+ 534,3
Sonstige Rückzah- lungsverpflichtungen	475,0	605,0	709,5	823,4	994,8	1.007,3	+ 112,1

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Keine Rückzahlungen erfolgten für Darlehen an den Kärntner Bodenbeschaffungsfonds und die Landesimmobilien-gesellschaft

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Die sonstigen Rückzahlungsverpflichtungen des Landes bestanden aufgrund aushaftender verbürgter Darlehen, die ausgegliederte Rechtsträger am Kapitalmarkt aufgenommen hatten. Das Land Kärnten stellte diese Rückzahlungsverpflichtungen im Rechnungsabschluss im „Nachweis über den Stand an Haftungen“ und in den „Erläuterungen zum Rechnungsabschluss“ detailliert dar. In der Vermögensübersicht wurden die Rückzahlungsverpflichtungen als nicht fällige Verwaltungsschulden (im Sinne zukünftig zu finanzierender Annuitäten) abgebildet.

In der Gesamtsumme der Rückzahlungsverpflichtungen nicht enthalten waren jene Darlehen, die die KABEG am Kapitalmarkt aufnahm, um

Finanzielle Lage des Landes Kärnten

den Anteil der Gemeinden³⁹ an der Deckung des jährlichen Betriebsabgangs vorzufinanzieren.

Entwicklung des Schuldendienstes

41 Die Tabelle 19 stellt die Entwicklung des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgungen) im Zeitraum 2005 bis 2010 dar:

Tabelle 19: Entwicklung des Schuldendienstes – Kärnten							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Schuldendienst ²	83,9	138,3	122,2	127,7	169,0	123,9	+ 47,7
Anteil des Schuldendienstes ² an den Gesamtausgaben ³	4,3 %	6,8 %	5,7 %	5,4 %	6,9 %	5,0 %	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich weitergegebener Darlehen

³ In den Jahren 2005 und 2010 wurde die Höhe der Gesamtausgaben bereinigt um die Forderungsverzichte an die KABEG, weil diese den Jahresvergleich verzerren würden.

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, Statistik Austria, RH

Der Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) verdoppelte sich im Zeitraum 2005 bis 2009 von 83,9 Mill. EUR auf 169,0 Mill. EUR. Im Jahr 2009 gab das Land Kärnten bereits fast 7 % des Gesamthaushalts für den Schuldendienst aus. Damit waren diese Ausgaben höher als etwa jene der Haushaltsgruppe Straßen- und Wasserbau sowie Verkehr (5,8 %) oder der Haushaltsgruppe Wirtschaftsförderungen (4,3 %). Im Jahr 2010 reduzierte sich der Schuldendienst, weil die laufende Darlehenstilgung von 45,1 Mill. EUR im Jahr 2009 auf 1,5 Mill. EUR reduziert wurde. Der Schuldendienst sank dementsprechend von 169,0 Mill. EUR auf 123,9 Mill. EUR, betrug jedoch immer noch rd. 5 % der Gesamtausgaben.

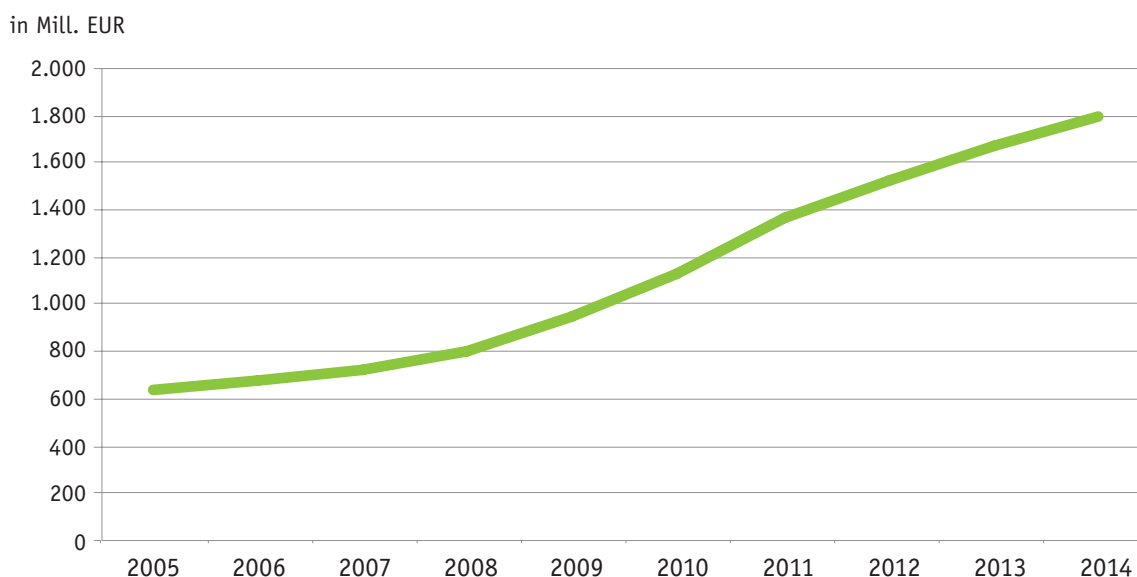
³⁹ Der Anteil der Gemeinden beträgt 30 % des jährlichen Nettogebarungsabgangs abzgl. Tilgungsaufwendungen für Investitionen. Für dieses von der KABEG mit einer mindestens 15-jährigen Laufzeit aufzunehmende Fremdkapital übernahm das Land Kärnten Haftungen. Der aushaftende verbürgte Darlehensbetrag stieg von 212,2 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 389,9 Mill. EUR im Jahr 2010. Die Gemeinden erstatteten dem Land Kärnten im Wege einer Gemeindeumlage den Annuitätendienst, die Zwischenfinanzierungskosten und allfällige Nebenkosten.

Entwicklung der Finanzschulden des Landes Kärnten

42 Die Finanzschulden des Landes Kärnten (ohne weitergegebene Darlehen, ohne sonstige Rückzahlungsverpflichtungen und ohne Haushaltsausgleich 2009) betragen per 31. Dezember 2009 rd. 902,1 Mill. EUR⁴⁰. Die Darlehen waren bis auf eine Ausnahme endfällige Darlehen, d.h. die Tilgung erfolgt am Ende der Laufzeit. Die im Portfolio enthaltenen Fremdwährungskredite repräsentierten rd. 15 % der Landesschuld.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Finanzschulden von 2005 bis 2014 auf Grundlage von Berechnungen des Amtes der Kärntner Landesregierung, Stand Juli 2011:

Abbildung 13: Entwicklung der Finanzschulden des Landes Kärnten



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung, Stand Juli 2011

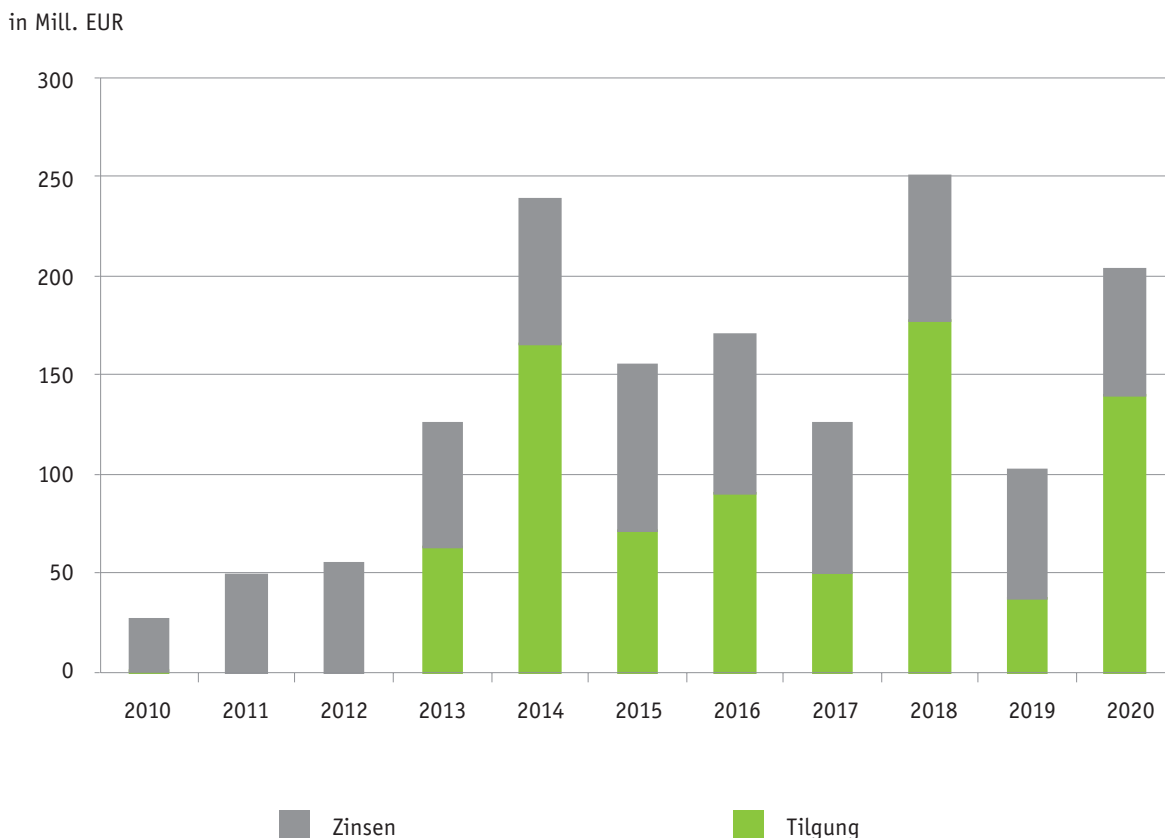
Der Stand an Finanzschulden stieg kontinuierlich, insbesondere von 2008 bis 2011; im Zeitraum 2011 bis 2014 ist von einem weiteren Anstieg auszugehen. Im Jahr 2014 werden allein die Finanzschulden rd. 1.799,73 Mill. EUR (ohne weitergegebene Darlehen und ohne sonstige Rückzahlungsverpflichtungen) erreichen.

⁴⁰ Der Betrag im Kenndatenkasten von 1.202,1 Mill. EUR ergab sich aus den Finanzschulden von 945,2 Mill. EUR (Finanzschulden ohne weitergegebene Darlehen) abzüglich dem Haushaltsausgleich in Höhe von - 43,1 Mill. EUR. Bei dem Haushaltsausgleich handelt es sich um (im künftigen Finanzjahr) noch aufzunehmende Darlehen.

Finanzielle Lage des Landes Kärnten

43.1 Die Abbildung 14 zeigt den Annuitätenzeitplan (Tilgungen und Zinszahlungen) für den Zeitraum 2010 bis 2020.

Abbildung 14: Annuitätenzeitplan des Landes Kärnten im Zeitraum 2010 bis 2020



Quelle: Amt der Kärntner Landesregierung, Stand Juli 2011

Im Jahr 2010 wurden Schulden in nur geringer Höhe getilgt, für die Jahre 2011 und 2012 sind keine Tilgungen vorgesehen. In den Jahren 2014 und 2018 wird hingegen mit hohen Rückzahlungen zu rechnen sein; im Jahr 2014 werden 238,9 Mill. EUR und im Jahr 2018 251,0 Mill. EUR für den Schuldendienst aufgewendet werden müssen.

Um die gesamte finanzielle Belastung des Landes Kärnten in den kommenden Jahren darzustellen, müssen neben den Tilgungen und Zinsen von Finanzschulden des Landes auch die Annuitäten von Schulden ausgegliederter Rechtsträger berücksichtigt werden. Darüber legte das Land Kärnten dem RH keine Berechnungen vor.

43.2 Der RH empfahl dem Land Kärnten, zeitgerecht vorzusorgen, dass die Schuldentilgungen in den kommenden Jahren aus Überschüssen

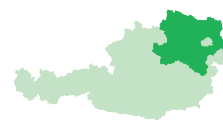
des Landeshaushalts finanziert werden können und die Refinanzierung nicht durch eine Verlängerung der Laufzeit bestehender oder die Aufnahme neuer Darlehen erfolgen muss. Dies würde die Folgejahre zusätzlich belasten. Dadurch würden auch die Zinszahlungen weiter ansteigen und nicht – wie derzeit im Tilgungs- und Zahlungszeitplan vorgesehen – sinken.

- 43.3** *Das Land Kärnten teilte mit, es werde diesen Aspekten zukünftig vermehrtes Augenmerk widmen. Trotz aller Konsolidierungsbemühungen könne aber derzeit nicht erwartet werden, dass die in den Jahren 2013 und 2014 vorgesehenen hohen Schuldentilgungen ganz oder teilweise ohne neue Schuldaufnahmen zu finanzieren wären. Ein Grund für die hohe Belastung aus Schuldentilgungen im Jahr 2014 sei darin gelegen, dass mit der Umstellung der Finanzierung des Landeshaushalts über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur auch eine Umstellung von Finanzierungen mit tilgender Struktur auf eine solche mit endfälliger Struktur erfolgt sei.*

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Niederösterreich 2005 bis 2010								
Jahresergebnisse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/ 2010	
	in Mill. EUR ¹						in %	
Einnahmen ²	6.172,2	5.841,4	7.093,7	7.011,0	6.801,0	7.040,7	+ 14,1	
Ausgaben	6.467,8	6.505,7	7.372,3	7.747,5	7.472,5	7.678,7	+ 18,7	
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ³	- 295,6	- 664,3	- 278,5	- 736,6	- 671,5	- 638,0	- 115,8	
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁴	- 0,8 %	- 1,7 %	- 0,7 %	- 1,6 %	- 1,6 %	- 1,4 %		
Primärsaldo	- 234,6	- 599,8	- 188,3	- 624,3	- 566,5	- 548,6	- 133,8	
Primärsaldo in % des BRP ⁴	- 0,6 %	- 1,5 %	- 0,4 %	- 1,4 %	- 1,3 %	- 1,2 %		
Eigenfinanzierungs-Quote	102,0 %	100,5 %	98,7 %	98,0 %	94,7 %	94,4 %		
Öffentlicher Überschuss/ Öffentliches Defizit nach Maastricht ⁵	+ 170,7	+ 151,7	- 32,6	- 232,8	- 552,6	- 663,5	- 488,6	
Schulden, Schuldendienst								
Schulden und Finanzie- rungsverpflichtungen lt. Vermögensübersicht	9.068,8	9.713,6	10.405,9	11.368,0	12.363,2	13.133,0	+ 44,8	
<i>davon</i>								
<i>Finanzschulden (Stand 31. Dezember)</i>	<i>1.680,2</i>	<i>2.042,8</i>	<i>2.271,4</i>	<i>2.557,2</i>	<i>3.222,9</i>	<i>3.962,0</i>	<i>+ 135,8</i>	
<i>Innere Anleihen (Stand 31. Dezember)</i>	<i>1.517,4</i>	<i>1.380,1</i>	<i>1.365,5</i>	<i>1.566,6</i>	<i>1.500,6</i>	<i>1.326,7</i>	<i>- 12,6</i>	
<i>nicht fällige Verwaltungs- schulden (Stand 31. Dezember)</i>	<i>4.615,1</i>	<i>5.027,9</i>	<i>5.511,0</i>	<i>5.883,2</i>	<i>6.309,7</i>	<i>6.476,6</i>	<i>+ 40,3</i>	
<i>sonstige Schulden (Stand 31. Dezember)</i>	<i>1.256,1</i>	<i>1.262,9</i>	<i>1.258,1</i>	<i>1.361,1</i>	<i>1.330,1</i>	<i>1.367,7</i>	<i>+ 8,9</i>	
Finanzschulden in % des BRP ⁴	4,5 %	5,1 %	5,3 %	5,7 %	7,5 %	9,0 %		
Finanzschulden in EUR pro Einwohner	1.067,1	1.289,2	1.425,8	1.597,1	2.006,0	2.458,1	+ 130,4	
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	423,7	514,2	154,8	393,4	176,8	168,4	- 60,3	
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	6,6 %	7,9 %	2,1 %	5,1 %	2,4 %	2,2 %		
Haftungen								
Haftungen (Stand 31. Dezember)	5.967,1	6.168,2	7.203,9	7.105,1	11.851,4	11.944,0		
Haftungen in EUR pro Einwohner	3.790	3.893	4.522	4.437	7.377	7.410		
Haftungen in % der Gesamtausgaben	91,4 %	95,5 %	97,1 %	90,9 %	158,4 %	155,9 %		
Haftungen in % des BRP ⁴	15,9 %	15,5 %	16,9 %	15,9 %	27,7 %	27,1 %		
Mittelfristige Finanzplanung (Stand Juli 2011)			2011	2012	2013	2014	2011/2014	
			in Mill. EUR ¹				in %	
Nettoneuverschuldung				0	150,0	0	0	-
geplanter Primärsaldo in % des BRP ⁴				- 1,0 %	- 0,6 %	- 0,9 %	- 1,4 %	
geplanter Schuldenstand ⁶				5.269,9	5.103,6	5.092,0	5.079,9	- 3,6
geplante Schuldenquote				11,5 %	10,7 %	10,3 %	9,9 %	
geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)				481,1	288,1	484,1	843,5	+ 75,3

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Statistik Austria, RH



¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

³ errechneter Wert

⁴ Bruttoregionalprodukt (ab 2009 Prognosewerte)

⁵ Stand September 2011; positive Werte bedeuten öffentliche Überschüsse, negative Werte öffentliche Defizite

⁶ Finanzschulden und innere Anleihen

Jahresergebnisse

44.1 Die Tabelle 20 stellt für den Zeitraum 2005 bis 2010 die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts, des vereinheitlichten Jahresergebnisses (siehe dazu TZ 11 und Anhang 2), des Primärsaldos, der Eigenfinanzierungsquote und des öffentlichen Defizits dar.

Tabelle 20: Entwicklung der Jahresergebnisse des Landes Niederösterreich							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ²	6.172,2	5.841,4	7.093,7	7.011,0	6.801,0	7.040,7	+ 14,1
Ausgaben	6.467,8	6.505,7	7.372,3	7.747,5	7.472,5	7.678,7	+ 18,7
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ³	-295,6	-664,3	-278,5	-736,6	-671,5	-638,0	- 115,8
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ³ in % des BRP	-0,8 %	-1,7 %	-0,7 %	-1,6 %	-1,6 %	-1,4 %	
Primärsaldo	-234,6	-599,8	-188,3	-624,3	-566,5	-548,6	- 133,8
Primärsaldo in % des BRP ⁴	-0,6 %	-1,5 %	-0,4 %	-1,4 %	-1,3 %	-1,2 %	
Eigenfinanzierungsquote	102,0 %	100,5 %	98,7 %	98,0 %	94,7 %	94,4 %	
Öffentlicher Überschuss/Defizit (Maastricht) ⁵	+ 170,7	+ 151,7	- 32,6	- 232,8	- 552,6	- 663,5	- 488,6

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

³ errechneter Wert

⁴ Bruttoregionalprodukt für Niederösterreich (ab 2009 Prognosewerte)

⁵ Stand September 2011

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Statistik Austria,

44.2 Der Landeshaushalt wies im Zeitraum 2005 bis 2010 durchgehend einen Abgang auf. Das vereinheitlichte Jahresergebnis (Berechnung siehe Anhang 2) war im gesamten Zeitraum negativ und verschlechterte sich von - 295,6 Mill. EUR im Jahr 2005 auf - 638,0 Mill. EUR im Jahr 2010 (+ 115,8 %). Zu beachten ist, dass Einmaleinnahmen aus Finanztransaktionen (Verkauf von Beteiligungen in der Höhe von

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

901,4 Mill. EUR im Jahr 2005 und von Darlehensforderungen in der Höhe von 1.013,3 Mill. EUR im Jahr 2007) die Ergebnisse der Jahre 2005 und 2007 beeinflussten.

Der Primärsaldo wies im Überprüfungszeitraum Schwankungen auf, war aber durchgehend negativ; er verbesserte sich von – 1,5 % des BRP im Jahr 2006 auf – 1,2 % des BRP im Jahr 2010.

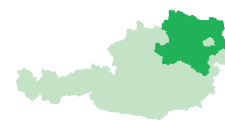
Die Eigenfinanzierungsquote sank im Jahr 2007 unter 100 % und reduzierte sich in den Folgejahren kontinuierlich; im Jahr 2010 lag sie bei 94,4 %.

44.3 *Das Land Niederösterreich wandte sich in seiner Stellungnahme gegen die Verwendung des Bruttoregionalprodukts als Vergleichsbasis, da es eine Reihe von Problemen berage, bspw. enthalte die Berechnung der Wertschöpfung aufgrund der unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsstrukturen große Schwankungsbreiten. Das vereinheitlichte Jahresergebnis entspräche dem Brutto-Abgang. Der Netto-Abgang (= Netto-Neuverschuldung) sei für Vergleiche besser geeignet als das vereinheitlichte Jahresergebnis, weil letzteres durch die jährlich stark schwankenden Tilgungszahlungen wesentlich beeinflusst werde. Für Ländervergleiche sollte nach Meinung des Landes Niederösterreich ausschließlich der Netto-Abgang herangezogen werden.*

44.4 Nach Ansicht des RH sind beide Kennzahlen relevant, je nachdem ob die Tilgungen in die Betrachtung einbezogen werden oder nicht. Der RH sah in der ausschließlichen Netto-Darstellung keinen Vorteil, weil Darlehenstilgungen für die Länderhaushalte eine beträchtliche Ausgabenposition darstellen. Bezogen auf Niederösterreich ergaben sich in der Netto-Darstellung folgende Werte:

Tabelle 21: Entwicklung der Netto-Überschüsse/Netto-Abgänge des Landes Niederösterreich							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006/2010
	in Mill. EUR						
Netto-Überschuss/Netto-Abgang	67,2	– 214,6	– 214,0	– 455,4	– 599,7	– 559,0	– 344,4

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung



Auch bei einem Vergleich der Entwicklung ab dem Jahr 2006 war immer noch eine Verschlechterung des Netto-Ergebnisses um 160,5 % zu verzeichnen.

Zu den Einwendungen gegen die Verwendung des BRP als Bezugsgröße merkte der RH an, dass das BRP auf regionaler Ebene dem wichtigsten Indikator der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf Bundesebene – dem BIP – entspricht. Das BRP wird von der Statistik Austria berechnet und gilt als anerkannte Kennzahl zur Messung der wirtschaftlichen Gesamtleistung einer Region. Das BRP wird auch in anderen Ländern – wie bspw. in Kärnten und Tirol – verwendet.

Einnahmen

45.1 Die Einnahmen des Landes Niederösterreich (ohne Fremdfinanzierung) stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 868,5 Mill. EUR, das waren rd. 14 %. Die jährliche Steigerungsrate betrug durchschnittlich 2,7 %.

Tabelle 22: Zusammensetzung der Einnahmen lt. Rechnungsquerschnitt – Niederösterreich

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Gesamteinnahmen ²	6.172,2	5.841,4	7.093,7	7.011,0	6.801,0	7.040,7
<i>davon</i>						
Einnahmen aus eigenen Steuern, Leistungen, Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, Veräußerungen (laufende Gebarung) und sonstige Einnahmen	1.607,9	1.833,2	1.968,8	2.333,5	2.234,3	2.360,4
in % der Gesamteinnahmen	26,1 %	31,4 %	27,8 %	33,3 %	32,9 %	33,5 %
Einnahmen aus Ertragsanteilen und laufenden Transfers (einschließlich Kapitaltransfers)	3.481,4	3.622,2	3.837,6	4.170,2	4.274,4	4.280,6
in % der Gesamteinnahmen	56,4 %	62,0 %	54,1 %	59,5 %	62,9 %	60,8 %
Einnahmen aus Veräußerung von Vermögen	17,1	229,9	5,3	3,8	16,8	69,2
in % der Gesamteinnahmen	0,3 %	3,9 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	1,0 %
Einnahmen aus Finanztransaktionen ²	1.065,8	156,1	1.282,0	503,4	275,5	330,5
in % der Gesamteinnahmen	17,3 %	2,7 %	18,1 %	7,2 %	4,1 %	4,7 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

Rund 61 % der Gesamteinnahmen stammten im Jahr 2010 aus Ertragsanteilen und Transfers (siehe Tabelle 22), die zum überwiegenden Teil durch die Ergebnisse der Finanzausgleichsverhandlungen determiniert waren. Etwa ein Drittel der Gesamteinnahmen erzielte das Land aus eigenen Steuern, Leistungen, Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, Veräußerungen (laufende Gebarung) sowie aus sonstigen Einnahmen. Der verbleibende Anteil verteilte sich auf die Finanztransaktionen (2010: rd. 5 %) und – mit nur 1 % der Gesamteinnahmen – auf die Vermögensveräußerungen.

45.2 Der RH hielt fest, dass die Ertragsanteile und Transfers, die etwa 60 % der Einnahmen bildeten, maßgeblich von den Steuereinnahmen des Bundes und der Einwohnerzahl des Landes beeinflusst waren. Die Möglichkeiten, einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen zu setzen, waren daher auch für Niederösterreich eingeschränkt.

45.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass im Budgetprogramm 2012 bis 2015 eine Reihe einnahmenseitiger Maßnahmen geplant sei (bspw. Steigerung der Ertragsanteile um durchschnittlich 4 %, Steigerung der ausschließlichen Landesabgaben, Einnahmen aus der Veranlagung des Landes).*

Ausgaben

Überblick

46.1 Die Ausgaben des Landes Niederösterreich stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 1.211,0 Mill. EUR, das waren rd. 19 %. Die jährliche Steigerungsrate betrug durchschnittlich 3,5 %.

Nach der funktionellen Gliederung wird der Landeshaushalt in zehn Haushaltsgruppen unterteilt. Diese Gliederung entspricht den Aufgaben, die von den Gebietskörperschaften zu besorgen sind und von diesen wahrgenommen werden.

Tabelle 23: Entwicklung der Ausgaben nach Haushaltsgruppen – Niederösterreich

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Ausgaben gesamt	6.467,8	6.505,7	7.372,3	7.747,5	7.472,5	7.678,7
<i>davon</i>						
Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	560,9	583,9	610,2	657,2	667,8	676,4
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	22,2	30,8	25,8	28,2	28,1	27,9
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	1.040,1	1.079,3	1.118,4	1.175,9	1.247,8	1.289,1
Kunst, Kultur und Kultus	82,1	91,3	109,4	109,0	115,8	121,7
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	1.242,8	1.277,8	1.268,2	1.363,8	1.459,2	1.556,4
Gesundheit	269,0	295,8	339,0	424,1	433,3	450,9
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	444,5	466,8	431,0	526,1	472,8	486,9
Wirtschaftsförderung	224,7	203,3	231,7	231,7	196,7	194,3
Dienstleistungen	1.330,8	1.704,5	1.923,0	2.503,0	2.358,0	2.395,9
Finanzwirtschaft	1.250,7	772,3	1.315,6	728,5	493,1	479,3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

46.2 Da die jährlichen Ausgabensteigerungen von durchschnittlich 3,5 % deutlich über den jährlichen Einnahmewachstum (rd. 2,7 %) lagen und mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, Maßnahmen zu ergreifen, die das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herstellen. Da die fiskalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder einnahmenseitig stark eingeschränkt sind, sollte dabei das Hauptaugenmerk auf ausgabenbegrenzende oder ausgabenreduzierende Maßnahmen gelegt werden.

46.3 Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf das Budgetprogramm 2012 bis 2015, welches wirksame ausgabenseitige Maßnahmen enthalte (bspw. Kürzung des Personal- und Pensionsaufwandes, Reduktion der Bildungsausgaben, Jugendwohlfahrt, Landeskliniken, Förderungsausgaben) und gewährleiste, dass die administrativen Defizite jährlich um rd. 50 Mill. EUR reduziert würden.

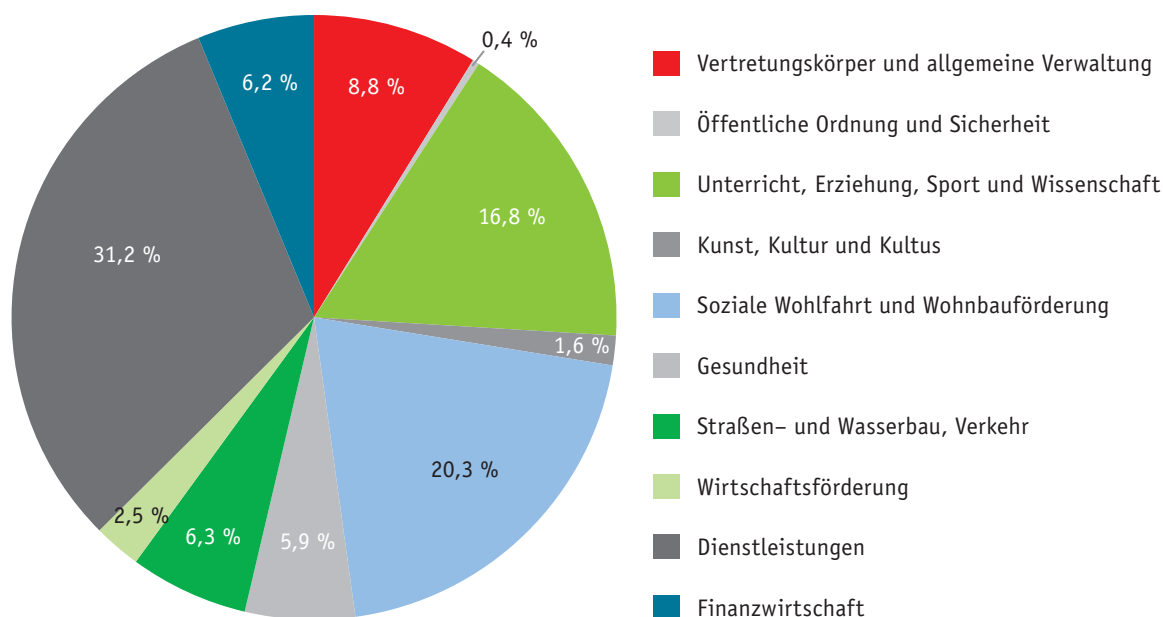
46.4 Der RH anerkannte die Einleitung von ausgabenseitigen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung.

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

Struktur der Ausgaben

47 Der größte Anteil an den Gesamtausgaben des Jahres 2010 entfiel auf die Haushaltsgruppe Dienstleistungen mit rd. 31 % der Mittel (siehe Abbildung 15). Dabei ist zu beachten, dass 98 % der Gesamtsumme der Gruppe Dienstleistungen auf Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Landeskliniken, Landespflegeheime) entfielen. Zweitgrößte Ausgabenposition war die Gruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung mit rd. 20 % der Gesamtausgaben.

Abbildung 15: Ausgabenanteile nach Haushaltsgruppen im Jahr 2010

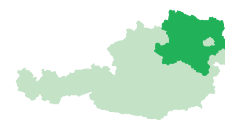


Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Haushaltsgruppe Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft umfasste rd. 17 % der Gesamtausgaben. Auf die Gruppe Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung entfielen rd. 9 %, auf die Gruppen Straßen- und Wasserbau (einschließlich Verkehr), Finanzwirtschaft sowie Gesundheit je rd. 6 % der Gesamtausgaben.

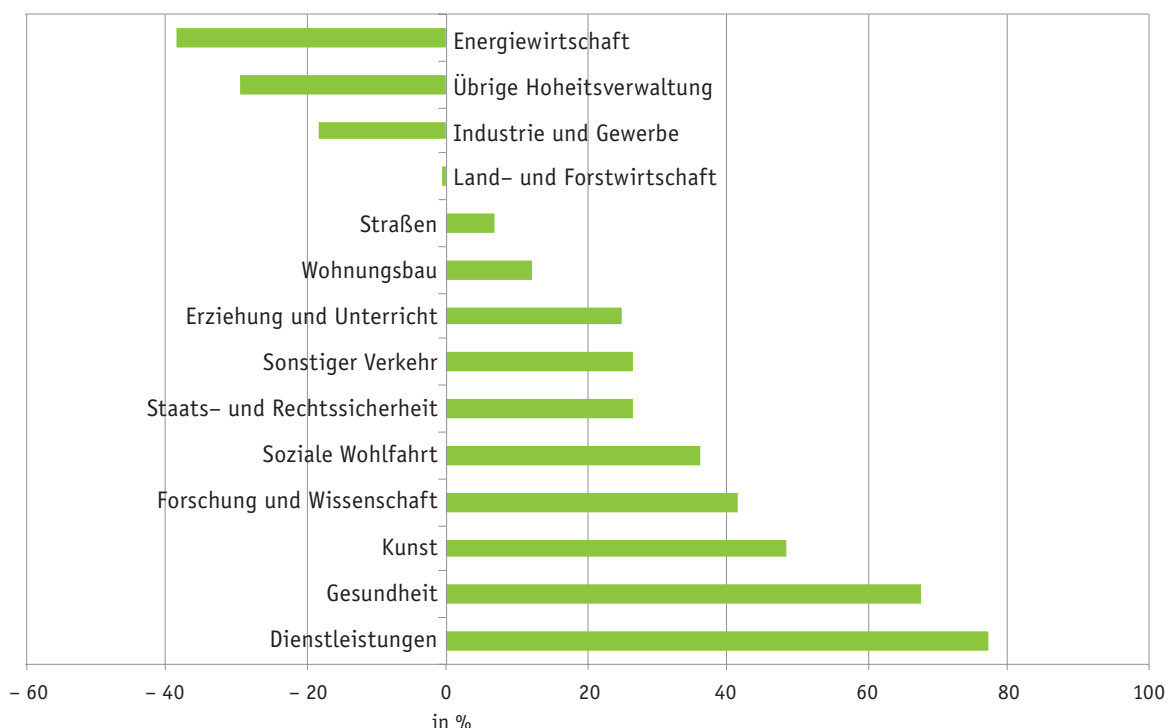
Ausgaben nach Aufgabenbereichen

48.1 Die einzelnen Voranschlagsansätze werden in Anlehnung an das von den Vereinten Nationen empfohlene Schema für Zwecke der Vergleich-



barkeit einem oder mehreren Aufgabenbereichen zugeordnet und durch finanzstatistische Kennziffern unterschieden. Die einzelnen Aufgabenbereiche entwickelten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 folgendermaßen (siehe Abbildung 16):

Abbildung 16: Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

48.2 Am stärksten wuchsen die Ausgaben in den Bereichen Dienstleistungen (+ 77 %), Gesundheit (+ 68 %) und Kunst (+ 48 %).

Im Aufgabenbereich Dienstleistungen stiegen die Ausgaben für Landeskliniken (ohne chronischen Bereich und Investitionen) aufgrund der Übertragung von Gemeindespitalern in den Landeshaushalt von 890,2 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 1,9 Mrd. EUR im Jahr 2010. Dies entsprach einem Anstieg um rd. 112 %. Mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben der Landeskliniken entfiel auf Personalausgaben; diese erhöhten sich von 2005 bis 2010 um rd. 146 %. Neben den Landeskliniken fielen auch die Landespflegeheime in den Aufgabenbereich Dienstleistungen; die Gesamtausgaben für Landespflegeheime stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um rd. 30 %.

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

Im Aufgabenbereich Gesundheit entfielen im Jahr 2010 83 % der Gesamtausgaben auf Krankenanstalten. Diese Ausgaben (Abschnitte 1/55, 1/56 und 1/59) erhöhten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 um 161,5 Mill. EUR, das waren rd. 76 %.

Im Aufgabenbereich Kunst stiegen die Ausgaben von 82,1 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 121,7 Mill. EUR im Jahr 2010. Die Ausgaben der NÖ Kulturwirtschaft GesmbH erhöhten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 um mehr als 100 % auf 28,6 Mill. EUR. Die Ausgaben im Unterabschnitt 1/325 (Festspiele) stiegen um über 70 %.

Rückläufig waren die Ausgaben in der Energiewirtschaft (- 38 %), in der übrigen Hoheitsverwaltung (- 30 %) und im Bereich Industrie und Gewerbe (- 18 %). Insgesamt stiegen die Ausgaben in 10 von 14 Aufgabenbereichen, in acht Aufgabenbereichen betrug die Steigerungen mehr als 20 %.

48.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass die Ausgabensteigerungen im Bereich Gesundheit die mit der Übernahme der Gemeindespitäler einhergehenden Zahlungsverpflichtungen betrafen.*

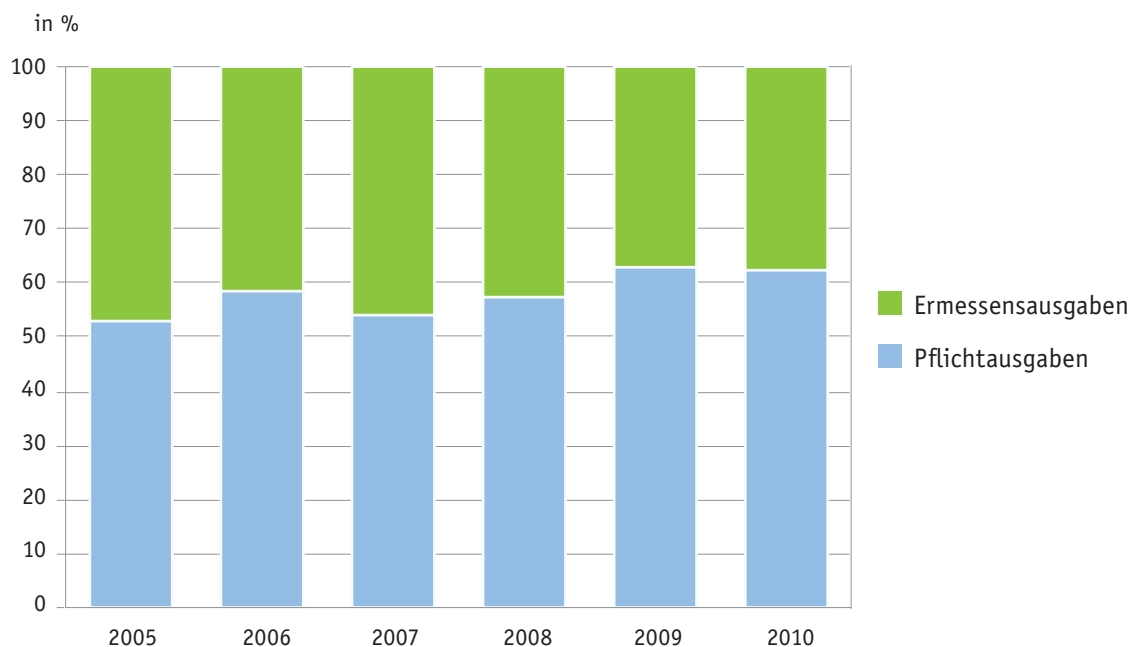
Pflicht- und Ermessensausgaben

49 Von den Gesamtausgaben des Landes Niederösterreich im Jahr 2010 in Höhe von rd. 7.678,7 Mill. EUR waren rd. 62 % Pflichtausgaben (4.779,2 Mill. EUR). Bei den Pflichtausgaben handelt es sich um Ausgaben, zu deren Leistung das Land aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet ist.

Die Unterscheidung in Pflicht- und Ermessensausgaben ist deshalb von Bedeutung, weil bei den Pflichtausgaben Konsolidierungsmaßnahmen im Allgemeinen nur in Verbindung mit der Änderung gesetzlicher Bestimmungen erfolgen können.

Die Pflichtausgaben erhöhten sich von 3.440,3 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 4.779,2 Mill. EUR im Jahr 2010, das waren 39 %. Etwa die Hälfte der Pflichtausgaben waren Personalausgaben; diese stiegen von 1.629,9 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 2.503,7 Mill. EUR im Jahr 2010, das waren rd. 54 %.

Abbildung 17: Entwicklung der Pflicht- und Ermessensausgaben im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich



Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Rund 38 % der Gesamtausgaben (2.889,5 Mill. EUR) waren im Jahr 2010 Ermessensausgaben.

Förderungen

Begriffsbestimmung

50.1 Förderungen sind lt. VRV Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getätigt werden, wobei hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt. Die Förderungsausgaben sind hochaggregiert aus der finanzwirtschaftlichen Gliederung des Rechnungsabschlusses zu entnehmen. Eine weitere Aufgliederung konnte das Land Niederösterreich dem RH im Gegensatz zu Kärnten und Tirol nicht zur Verfügung stellen.

Ein Vergleich der Werte aus den Rechnungsabschlüssen war allerdings nicht aussagekräftig, weil der Förderungsbegriff in den überprüften Ländern unterschiedlich definiert wurde.⁴¹

- 50.2 Der RH wies auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Darstellung der Förderungen im Rechnungsabschluss hin.
- 50.3 *Das Land Niederösterreichs verwies im Zusammenhang mit der Kritik des RH, dass es keine weitere Aufgliederung der Förderungsausgaben zur Verfügung stellen konnte, darauf, dass weder die Voranschläge noch die Rechnungsabschlüsse der Länder Kärnten und Tirol weitere Aufgliederungen enthielten. Dem Niederösterreichischen Landtag würden detaillierte Berichte über wichtige Förderungsbereiche vorgelegt.*

Entwicklung der Förderungsausgaben

- 51.1 Die Gesamtausgaben des Landes Niederösterreich betragen im Jahr 2010 7.678,7 Mill. EUR. Davon gab das Land rd. 1.631,7 Mill. EUR für Förderungen aus, das waren 21,2 % der Gesamtausgaben.

Im Zeitraum 2005 bis 2010 erhöhten sich die Ausgaben für Förderungen um knapp 160 Mill. EUR auf 1.631,7 Mill. EUR (+ 10,9 %).

- 51.2 Da die Förderungen einen bedeutenden Anteil an den Gesamtausgaben des Landes einnahmen, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, den Bereich der Förderungen verstärkt in die Konsolidierungsbemühungen einzubeziehen.
- 51.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien im Budgetprogramm 2012 bis 2015 ausgabenseitige Maßnahmen zur Konsolidierung vorgesehen und ein verstärktes Augenmerk auf die Effizienz der Förderungen und Maastricht-neutrale Förderungsarten gelegt worden.*

Vermögensrechnung

Vermögensübersicht

- 52 Die Tabelle 24 gibt eine Übersicht über das Vermögen des Landes Niederösterreich zum 31. Dezember 2010.

⁴¹ Die Definition der Förderungen erfolgte in Tirol über die Abfrage der Postenklasse 7 der Finanzkennziffern 4 und 5. In Kärnten wurde ein Darlehen an die KABEG bis zum Jahr 2007 als Förderung verbucht.

Tabelle 24: Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010 – Niederösterreich

Aktiva		Passiva	
in Mill. EUR ¹			
Anlagevermögen	1.078,2	Eigenkapital	4.010,3
Sachanlagen	1.027,4	Grundkapital	k. A.
Aktivierungsfähige Rechte	0,1	Kapitalminderung	k. A.
Beteiligungen	37,6	Kapitalerhöhung	k. A.
Wertpapiere	13,2	Reinverlust	k. A.
Umlaufvermögen	10.499,2	Schulden	13.133,0
Vorräte	0,0	Finanzschulden	3.962,0
Liquide Mittel ²	0,0	Innere Anleihen	1.326,7
Forderungen aus Darlehen	7.476,6	Nicht fällige Verwaltungsschulden	6.476,6
Sonstige Forderungen	2.419,7	Sonstige Schulden	1.367,7
Rücklagen	603,0	Rücklagen	603,0
Aktive Rechnungsabgrenzung	6.272,8	Passive Rechnungsabgrenzung	104,1
Summe Aktiva	17.850,3	Summe Passiva	17.850,3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² siehe TZ 54

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

Entwicklung des Anlagevermögens

53 Das Sachanlagevermögen betrug im Jahr 2005 719,4 Mill. EUR und stieg vor allem aufgrund der Übernahme der Gemeindekrankenanstalten auf 1.027,4 Mill. EUR im Jahr 2010. Der ausgewiesene Wert der Beteiligungen verringerte sich von 45,9 Mill. EUR (2005) auf 37,6 Mill. EUR (2010). Dies war vor allem zurückzuführen auf den Verkauf der Anteile an der NÖ Telekom Service (+ 8,6 Mill. EUR), eine Wertberichtigung bei der Beteiligung an der NÖ Umweltschutzanstalt GmbH (- 5 Mill. EUR) und die Erhöhung der Beteiligung an der Eco-plus NÖ Wirtschaftsagentur GmbH (+ 4,4 Mill. EUR).

Das Vermögen in Form von Wertpapieren stieg von 100.000 EUR (2005) auf 13,2 Mill. EUR (2010).

Entwicklung des Umlaufvermögens

54.1 Das Umlaufvermögen des Landes Niederösterreich setzte sich ausschließlich aus Forderungen zusammen. Vorräte, Altmaterial, Werk-

stoffe, Handelswaren, Verbrauchsgüter und Erzeugnisse wurden nicht aktiviert.

Die Jahresendbestände der einzelnen Bankkonten (liquide Mittel) wurden saldiert. Aufgrund eines negativen Bankkontos ergab sich ein negativer Gesamtsaldo, aktivseitig waren daher keine liquiden Mittel dargestellt.

54.2 Der RH verwies auf den Bilanzierungsgrundsatz des Verrechnungsverbots.⁴² Posten der Aktivseite dürfen grundsätzlich nicht mit Posten der Passivseite verrechnet werden, da ansonsten die Transparenz der Bilanz verringert wird. Er empfahl dem Land Niederösterreich, Guthaben bei Kreditinstituten aktivseitig und Verbindlichkeiten passivseitig darzustellen.

54.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden ab dem Rechnungsabschluss 2011 Guthaben bei Kreditinstituten aktivseitig und Verbindlichkeiten passivseitig dargestellt.*

55.1 Die Darlehensforderungen erhöhten sich von 6.282,2 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 7.476,6 Mill. EUR im Jahr 2010. Im Jahr 2007 kam es zu einem Verkauf von Darlehensforderungen, die zum Nominale von 1.868,9 Mill. EUR aktiviert waren. Der Verwertungserlös betrug 1.013,3 Mill. EUR.

Die Differenz zwischen Nominale und Verwertungserlös betrug demnach 855,5 Mill. EUR. Die Differenz wurde im Jahr 2007 teilweise als aktive Rechnungsabgrenzung verbucht (850,9 Mill. EUR) und teilweise als Wertberichtigung des Umlaufvermögens (4,6 Mill. EUR). Im Jahr 2008 wurde eine Wertberichtigung des Umlaufvermögens in Höhe von 9,9 Mill. EUR vorgenommen, im Jahr 2009 von 11,4 Mill. EUR und im Jahr 2010 von 12,8 Mill. EUR. Der Posten Aktive Rechnungsabgrenzung verringerte sich im selben Ausmaß.

55.2 Aus Sicht des RH stellte die Differenz zwischen Nominale und Verwertungserlös einen Aufwand im Jahr 2007 dar, da der Forderungsverkauf im Jahr 2007 zur Gänze abgeschlossen wurde. Eine Verteilung der Wertberichtigung auf die Folgejahre widersprach aus Sicht des RH dem Vorsichtsprinzip gemäß den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung⁴³ und dem Jährlichkeitsgebot lt. VRV⁴⁴. Er empfahl dem

⁴² vgl. § 196 Abs. 2 Unternehmensgesetzbuch

⁴³ vgl. § 201 Abs. 2 Z 4 Unternehmensgesetzbuch

⁴⁴ § 10 und § 11 VRV 1997

Land Niederösterreich, Aufwände in dem Jahr zu verbuchen, in dem sie realisiert werden.

55.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass das Gebot der Jährlichkeit in der VRV sich nur auf die Erstellung von Voranschlag und Rechnungsabschluss beziehe und nicht auf die Vermögensrechnung. Das Vorsichtsprinzip gemäß den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung laut Unternehmensgesetzbuch (UGB) finde in diesem Fall keine Anwendung, da im öffentlichen Bereich nur die Regelungen für öffentliche Haushalte anzuwenden seien. Die Differenz zwischen Nominale und Barwert könne als Differenz zwischen dem Wert der Forderung am Ende der Laufzeit und dem Wert am Beginn der Laufzeit ermittelt werden. Diese Differenz sei wegen des Umbewertungsprozesses als aktive Rechnungsabgrenzung eingebucht worden.*

55.4 Nach Ansicht des RH sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung Regeln zur Buchführung und Bilanzierung, die sich vor allem aus Wissenschaft und Praxis, aus Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung ergeben. In Österreich sind sie teilweise im UGB kodifiziert. Die Anwendung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ist aber nicht nur auf den Geltungsbereich des UGB beschränkt. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung finden vielmehr unabhängig vom jeweiligen Buchungssystem sowohl im öffentlichen Rechnungswesen als auch im privatrechtlichen Bereich Anwendung.

Dem Vorsichtsprinzip liegt – vereinfacht gesprochen – die Vorstellung zugrunde, dass ein vorsichtiger Buchhalter sich nicht reicher rechnen darf, als er ist. Es wird durch die Anwendung des Realisationsprinzips, des Imparitätsprinzips, des Niederstwertprinzips und des Höchstwertprinzips umgesetzt. Das Vorsichtsprinzip gewinnt vor allem aufgrund der Informationsfunktion des öffentlichen Rechnungswesens an Bedeutung. Eine Verbuchung der Differenz zwischen Nominale und Barwert als aktive Rechnungsabgrenzung entspricht nach Ansicht des RH weder den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung noch der VRV.

56 Unter den sonstigen Forderungen wurden insbesondere voranschlagsunwirksame Vorschüsse und nicht fällige Verwaltungsforderungen zusammengefasst. Die sonstigen Forderungen stiegen im überprüften Zeitraum von 2.089,4 Mill. EUR auf 2.419,7 Mill. EUR. Zu beachten ist, dass ab dem Jahr 2010 nicht fällige Verwaltungsforderungen i.H.v. 56,8 Mill. EUR passivseitig unter der Position Passive Rechnungsabgrenzung dargestellt wurden und diese daher um 56,8 Mill. EUR erhöhte.

Entwicklung des Schuldenstandes

57 Die Verbindlichkeiten wurden in der Vermögensübersicht des Landes Niederösterreich in Finanzschulden, innere Anleihen, Verbindlichkeiten gegenüber Banken, nicht fällige Verwaltungsschulden und sonstige Schulden unterteilt. Die Darstellung in Tabelle 24 wurde zum Zwecke der Vergleichbarkeit für die drei überprüften Länder vereinheitlicht und unterteilt die Verbindlichkeiten in

- Finanzschulden,
- innere Anleihen (nur in Niederösterreich)⁴⁵,
- nicht fällige Verwaltungsschulden und
- sonstige Schulden.

Nach Angaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung erfolgten keine Darlehensweitergaben an Dritte, es bestanden auch keine sonstigen Rückzahlungsverpflichtungen für ausgegliederte Rechtsträger.

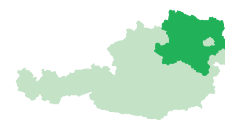
Die Tabelle 25 stellt die Entwicklung der Finanzschulden und der inneren Anleihen dar.

Tabelle 25: Entwicklung der Finanzschulden und der inneren Anleihen im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Schulden gesamt	3.197,6	3.422,8	3.636,8	4.123,8	4.723,5	5.288,6	+ 65,4
<i>davon</i>							
Finanzschulden aus Darlehen	1.680,2	2.042,8	2.271,4	2.557,2	3.222,9	3.962,0	+ 135,8
Innere Anleihen	1.517,4	1.380,1	1.365,5	1.566,6	1.500,6	1.326,7	– 12,6

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

⁴⁵ Mit inneren Anleihen erfolgte in Niederösterreich die Finanzierung von Soll-Abgängen. Dabei wurden Rücklagen oder andere zweckgebundene Mittel in Form eines internen Vorschusses zur Abgangsfinanzierung verwendet. Im Gegensatz zu den effektiven Finanzschulden stellen innere Anleihen eine buchhalterische Schuld dar, der noch keine unmittelbaren finanziellen Verpflichtungen gegenüberstehen. Innere Anleihen sind jedoch spätestens zu dem Zeitpunkt zu tilgen, zu dem die entlehnten Mittel für den Zweck, für den sie bestimmt waren, zur Verfügung stehen müssen.



Die Finanzschulden stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 von rd. 1.680,2 Mill. EUR auf rd. 3.962,0 Mill. EUR, das entspricht einem Anstieg von 135,8 %. Die inneren Anleihen verringerten sich im selben Zeitraum von rd. 1,5 Mrd. EUR auf rd. 1,3 Mrd. EUR und somit um 12,6 %.

58 Mit den nicht fälligen Verwaltungsschulden werden Finanzierungsverpflichtungen für künftige Finanzjahre dargestellt. Sie setzten sich in Niederösterreich überwiegend aus Darlehen und Zuschüssen für Wohnbau, Wohnhaussanierung und Wohnbeihilfen sowie Tilgung und Kauttionen für leasingfinanzierte Bauprojekte, Kapitaltransfers an Gemeinden, Kammern und Sektoren der Wirtschaft sowie Straßenbauten zusammen (siehe Tabelle 26):

Tabelle 26: Entwicklung der nicht fälligen Verwaltungsschulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Niederösterreich

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Nicht fällige Verwaltungsschulden	4.615,1	5.027,9	5.511,0	5.883,2	6.309,7	6.476,6	+ 40,3
<i>davon</i>							
Darlehen und Zuschüsse für Wohnbau, Wohnhaussanierung und Wohnbeihilfen	3.417,7	3.681,7	4.063,6	4.375,2	4.705,7	4.716,0	+ 38,0
Tilgung und Kauttionen für leasingfinanzierte Bauprojekte ²	695,9	860,6	951,0	1.015,5	1.008,9	1.019,7	+ 46,5
Sonderfinanzierung Forderungseinlösemodell (Tilgung) ²	219,6	222,2	264,7	302,8	387,9	549,0	+ 150,0
<i>davon</i>							
Straßenbauten ²	203,1	214,1	258,2	298,1	384,9	501,2	+ 146,8
Kapitaltransfers	240,7	224,3	188,5	141,7	156,1	135,4	- 43,7
Sonstige nicht fällige Verwaltungsschulden	41,2	38,9	43,1	47,9	51,1	56,6	+ 37,4

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² abgeschlossene Projekte

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

59.1 Sonderfinanzierungen kamen in Niederösterreich in Form von Leasingfinanzierungen und des so genannten Forderungseinlösemodells zur Anwendung. Im Jahr 2010 beliefen sich die nicht fälligen Verwaltungsschulden aus Sonderfinanzierungen auf rd. 1,6 Mrd. EUR (nur abgeschlossene Projekte).

Im Jahr 2010 wurden erstmals nicht fällige Verwaltungsschulden in der Höhe von 3.965,0 Mill. EUR aktivseitig unter der Position Aktive Rechnungsabgrenzung dargestellt. Gleichzeitig erhöhte sich das Eigenkapital um den Betrag von 3.281,2 Mill. EUR.

59.2 Die Vermögensübersicht sollte das Vermögen und die Verbindlichkeiten zum Abschlussstichtag möglichst getreu abbilden. Nicht fällige Verwaltungsschulden sind – ähnlich wie Vorbelastungen gemäß § 45 Abs. 1 BHG – Verpflichtungen, zu deren Erfüllung in mehreren Finanzjahren oder zumindest in einem folgenden Finanzjahr Ausgaben⁴⁶ zu leisten sind. Sie stellen jedoch keine Verbindlichkeiten am Abschlussstichtag eines bestimmten Jahres dar.

Der vom Land Niederösterreich vorgenommene aktivseitige Ausgleich der nicht fälligen Verwaltungsschulden unter der Bilanzposition Aktive Rechnungsabgrenzung ist aus Sicht des RH nicht zulässig, weil mit dieser Bilanzposition ausschließlich getätigte Ausgaben erfasst werden sollten, die einen Aufwand für zukünftige Rechnungsjahre darstellen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, nicht fällige Verwaltungsschulden nicht in der Vermögensübersicht darzustellen, sondern – wie in der VRV vorgesehen – in einem eigenen Nachweis. Eine aktivseitige Darstellung unter der Bilanzposition Aktive Rechnungsabgrenzung sollte jedenfalls unterbleiben. Dies gilt sinngemäß auch für nicht fällige Verwaltungsforderungen und deren passivseitigen Ausgleich unter der Bilanzposition Passive Rechnungsabgrenzung.

Die Verbindlichkeiten aus Sonderfinanzierungen, die das Land Niederösterreichisch als nicht fällige Verwaltungsschulden darstellte, trugen aus Sicht des RH Merkmale von Finanzschulden, da sie die Kriterien

⁴⁶ § 60 Abs. 1 BHG 2013 verwendet abweichend davon den Begriff Auszahlungen.

von § 65 Abs. 3 BHG erfüllt.⁴⁷ Er empfahl dem Land Niederösterreich, diese Verbindlichkeiten aus Transparenzgründen in einem gesonderten Nachweis im Rechnungsabschluss anzuführen und neben den jährlichen Annuitäten auch ausstehendes Kapital, Zinsen, Tilgungen, Kautionen und sonstige Ausgaben darzustellen. Eine Gliederung nach Einzelprojekten würde den Informationsstand des Nachweises erhöhen.

- 59.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde der Empfehlung, nicht fällige Verwaltungsschulden in einem eigenen Nachweis darzustellen, bereits entsprochen. Das Land Niederösterreich lege dem Landtag außerdem jährlich einen umfangreichen Leasingbericht vor. Nach Ansicht des Landes Niederösterreich seien Leasingverbindlichkeiten mit Finanzschulden nicht vergleichbar. Leasingraten seien im Grunde – ähnlich wie Mieten – Entgelte für die Überlassung der Nutzung an einem Leasingobjekt. Bei den in Niederösterreich angewandten Leasingmodellen handle es sich um operatives Leasing.*

Zur Darstellung der nicht fälligen Verwaltungsschulden merkte das Land Niederösterreich an, dass die VRV keine diesbezüglichen Regelungen enthalte. Daher sei die vom Land Niederösterreich gewählte Darstellung zulässig. Die Darstellung der nicht fälligen Verwaltungsschulden sei im Sinne einer aussagekräftigen Vermögensrechnung sinnvoll.

Da bei einer Aufnahme der nicht fälligen Verwaltungsschulden in den Vermögensnachweis eine aktivseitige Abgrenzung erfolgen müsse, werde das Land Niederösterreich diese Abgrenzung künftig nicht mehr unter „Aktive Rechnungsabgrenzung“, sondern unter einer eigenen Post „Wertberichtigungen aus zukünftigen Verpflichtungen“ vornehmen.

- 59.4** Der RH wies darauf hin, dass nicht nur Leasingfinanzierungen, sondern sämtliche Sonderfinanzierungen (also bspw. auch Forderungseinlösemodelle) in einen Nachweis zum Rechnungsabschluss aufzunehmen sind und dass Verpflichtungen aus Sonderfinanzierungen Merkmale von Finanzschulden tragen, da sie die in § 65 Abs. 3 BHG genannten Kriterien erfüllen.

⁴⁷ Gemäß § 65 Abs. 3 BHG sind als Finanzschulden ferner Geldverbindlichkeiten des Bundes aus Rechtsgeschäften zu behandeln, 1. aufgrund derer ein Dritter die Leistung von Ausgaben des Bundes nach Maßgabe ihrer Fälligkeit übernimmt und der Bund diesem die Ausgaben erst nach Ablauf des Finanzjahres, in dem die Ausgaben durch den Bund zu leisten waren, zu ersetzen hat oder 2. die zwar nicht zu dem im Abs. 1 angeführten Zweck abgeschlossen werden, bei denen aber dennoch dem Bund außergewöhnliche Finanzierungserleichterungen dadurch eingeräumt werden, dass die Fälligkeit der Gegenleistung des Bundes auf einen mehr als zehn Jahre nach dem Empfang der Leistung gelegenen Tag festgesetzt oder hinausgeschoben wird, wobei sich die Fälligkeit im Falle der Erbringung der Gegenleistung in mehreren Teilbeträgen nach der Fälligkeit des letzten Teilbetrages richtet.

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

Ein aktivseitiger Ausgleich für nicht fällige Verwaltungsschulden unter einer eigenen Post „Wertberichtigungen aus zukünftigen Verpflichtungen“ wäre jedenfalls der bisherigen Darstellung unter „Aktive Rechnungsabgrenzung“ vorzuziehen, wengleich der RH weiterhin die Ansicht vertritt, dass nicht fällige Verwaltungsschulden nicht in der Bilanz dargestellt werden sollten.

- 60** In der Vermögensübersicht des Landes wurden weiters sonstige Verbindlichkeiten dargestellt. Diese setzten sich aus Bankverbindlichkeiten, Schulden aus Lieferungen und Leistungen sowie aus voranschlagsunwirksamer Gebarung zusammen.
- 61.1** Der Gesamtstand an Schulden und Finanzierungsverpflichtungen wurde in der Vermögensübersicht des Jahres 2010 mit 13.133,0 Mill. EUR angegeben und errechnete sich aus der Summe aus Finanzschulden, inneren Anleihen, nicht fälligen Verwaltungsschulden sowie sonstigen Schulden.
- 61.2** Angesichts der Höhe der Schulden und Finanzierungsverpflichtungen von 13.133,0 Mill. EUR wies der RH abermals auf die in TZ 8 dargestellte Unübersichtlichkeit in Folge der unterschiedlichen Arten von Verbindlichkeiten hin.
- 61.3** *Das Land Niederösterreich wandte sich in der Stellungnahme dagegen, dass Finanzschulden, Leasingverbindlichkeiten und nicht fällige Verwaltungsschulden gleichgesetzt werden.*

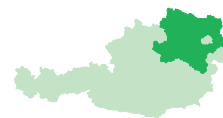
Entwicklung des Schuldendienstes

- 62.1** Tabelle 27 stellt die Entwicklung des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgung) im Zeitraum 2005 bis 2010 dar.

Tabelle 27: Entwicklung des Schuldendienstes – Niederösterreich							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Schuldendienst	423,7	514,2	154,8	393,4	176,8	168,4	– 60,3
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	6,6 %	7,9 %	2,1 %	5,1 %	2,4 %	2,2 %	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellem: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Statistik Austria, RH



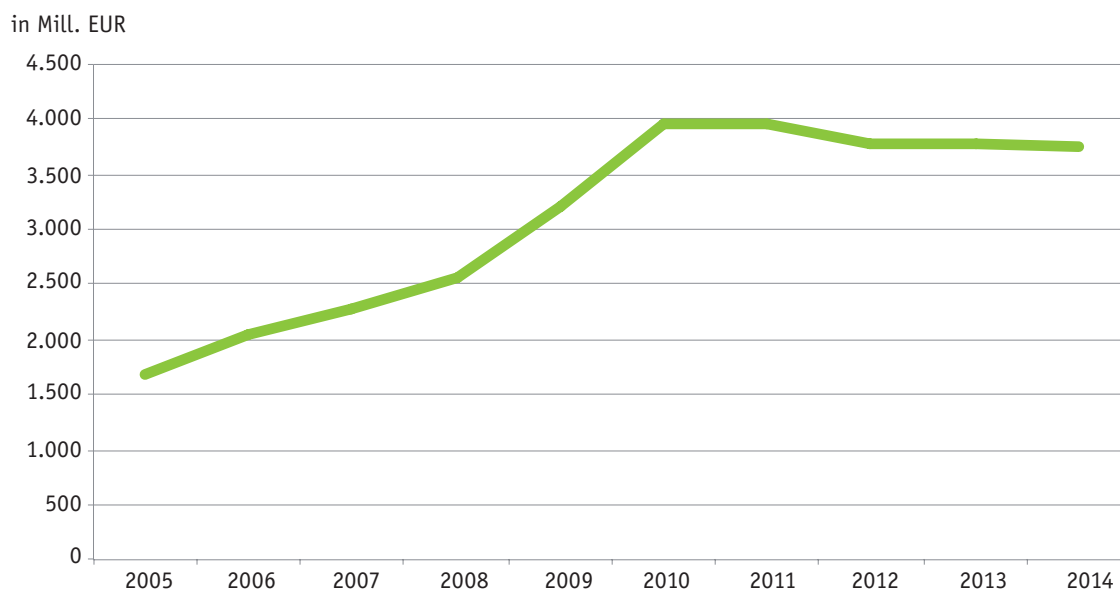
62.2 Aufgrund unterschiedlich hoher Schuldentilgungen wies der Schuldendienst im Zeitraum 2005 bis 2010 starke Schwankungen auf. Der höchste Wert war im Jahr 2006 mit rd. 514,2 Mill. EUR zu verzeichnen. Im Jahr 2010 gab das Land Niederösterreich 168,4 Mill. EUR für den Schuldendienst aus, das waren rd. 2,2 % des Gesamthaushalts.

62.3 *Das Land Niederösterreich führte aus, dass der Schuldendienst Tilgungen und Zinsen enthalte. Aufgrund der jährlichen Schwankungen der Tilgungszahlungen habe eine Zeitreihe daher keine Aussagekraft.*

Struktur der Finanzschulden des Landes Niederösterreich

63.1 Die aushaftenden Finanzschulden aus Darlehen betragen per 31. Dezember 2010 3.962,0 Mill. EUR (ohne innere Anleihen). Die im Portfolio enthaltenen Fremdwährungskredite⁴⁸ repräsentieren rd. 22,7 % der Finanzschulden. Dieser Anteil war im Vergleich zu Kärnten und Tirol hoch. Abbildung 18 stellt die Entwicklung der Finanzschulden in Jahresschritten dar.

Abbildung 18: Entwicklung der Finanzschulden des Landes Niederösterreich



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

⁴⁸ notiert in Schweizer Franken

Finanzielle Lage des Landes Niederösterreich

63.2 Im Jahr 2010 wurde ein vorläufiger Höchststand der Finanzschulden von rd. 3.962,0 Mill. EUR erreicht. Im Zeitraum 2005 bis 2014 wird ein Anstieg von rd. 124 % auf 3.762,8 Mill. EUR erwartet.

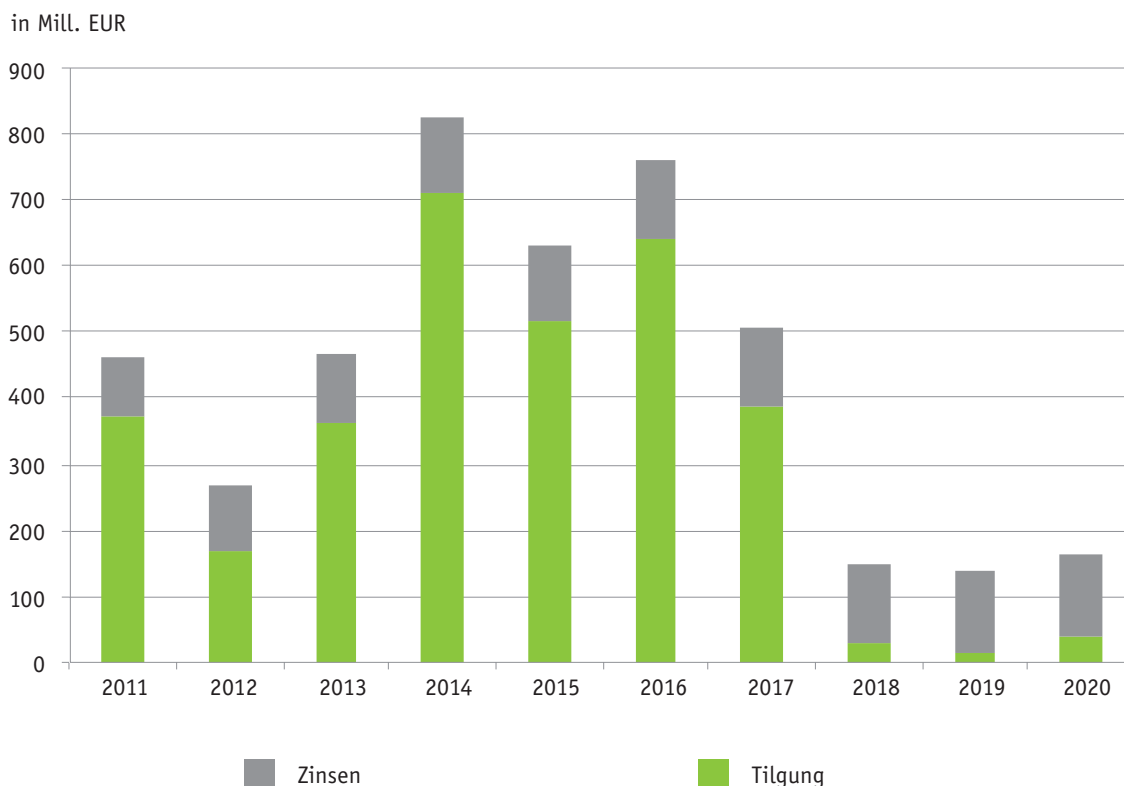
63.3 *Lt. Stellungnahme des Landes Niederösterreich sehe das Budgetprogramm 2012 bis 2015 eine wesentlich deutlichere Senkung der Finanzschulden bis 2015 auf 2,8 Mrd. EUR vor.*

64.1 Rund 90,4 % der Finanzschulden waren endfällige Darlehen, d.h. die Tilgung erfolgte am Ende der Laufzeit.

Die Übersicht über den Annuitätenzeitplan (Tilgungen und Zinszahlungen abzüglich Schuldendienstsätze⁴⁹) zeigt die voraussichtliche finanzielle Belastung des Landes Niederösterreich in den kommenden Jahren unter der Annahme gleichbleibender Zinsniveaus (Abbildung 19).

⁴⁹ Agios, die bei Emmission von fix verzinsten Schuldverschreibungen vereinnahmt und aliquot über die Laufzeit abgebaut werden, Stückzinsen und Erträge aus Zinstauschverträgen

Abbildung 19: Annuitätenzeitplan des Landes Niederösterreich



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

Die Vorausschätzung der Zinszahlungen beruht auf der Annahme, dass 2011, 2013 und 2014 keine Neuverschuldung eintritt sowie 2012 eine Senkung des Schuldenstandes um 150 Mill. EUR erfolgt. Ab 2015 wird eine zusätzliche Zinsbelastung von 2,25 Mill. EUR jährlich unterstellt. Unter diesen Annahmen errechnet sich ein Anstieg der Zinszahlungen von 112 Mill. EUR im Jahr 2014 auf 125 Mill. EUR im Jahr 2020.

Für die Jahre 2014, 2015 und 2016 geht das Land lt. Mitteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung (Stand: August 2011) von hohen Rückzahlungen aus; im Jahr 2014 müssen 712,1 Mill. EUR, im Jahr 2015 512,7 Mill. EUR und im Jahr 2016 639,4 Mill. EUR an Tilgungen aufgewendet werden. Die Annuitäten werden im Jahr 2014 824,0 Mill. EUR, im Jahr 2015 626,9 Mill. EUR und im Jahr 2016 755,8 Mill. EUR betragen. Die Werte aus der mittelfristigen Finanzplanung (Tabelle 42) in Höhe von 868,7 Mill. EUR (Stand 2010) bzw. 843,5 Mill. EUR (Neuberechnung Juli 2011) berücksichtigen Finanzschulden und innere Anleihen.

- 64.2** Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, zeitgerecht vorzusorgen, dass die hohen Schuldentilgungen in den Jahren 2014 bis 2016 möglichst aus einem Überschuss des Landeshaushalts finanziert werden können und die Refinanzierung nicht durch die Verlängerung der Laufzeit bestehender Darlehen oder die Aufnahme neuer Darlehen erfolgen muss. Dies würde die Folgejahre zusätzlich belasten. Dadurch würden auch die Zinszahlungen weiter ansteigen, wobei das Ausmaß des Zinsanstiegs aufgrund eines hohen Anteils variabler Zinsprodukte stark von den Marktgegebenheiten abhängen wird.
- 64.3** *Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, dass das Budgetprogramm 2012 bis 2015 einen jährlichen Abbau der Schulden vorsehe. Die Reduzierung des Schuldenstandes sollte durch die Verwendung von liquiden Mitteln des Landes aus der Veranlagung in den Jahren 2012 bis 2015 beschleunigt werden. Dieses Programm habe schon im Jahr 2011 begonnen, in dem zunächst der Nettoabgang bedeckt worden sei. Dazu sei der Erlös aus dem Verkauf von Wohnbaudarlehen 2011 in Höhe von voraussichtlich rd. 500 bis 600 Mill. EUR herangezogen worden. In den Jahren 2012 bis 2015 sollten sodann weitere 150 Mill. EUR jährlich aus veranlagten Landesmitteln zum Schuldenabbau verwendet werden. Damit werde der Schuldenstand im Vergleich zu 2010 um rd. 25 % reduziert.*
- 64.4** Der RH begrüßte grundsätzlich die mit dem Budgetprogramm 2012 bis 2015 eingeleiteten Maßnahmen, wies aber auf die Einmalwirkung der beabsichtigten einnahmenseitigen Maßnahmen hin.

Finanzielle Lage des Landes Tirol

Kenndaten zur finanziellen Lage des Landes Tirol							
Jahresergebnisse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/ 2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ²	2.317,5	2.410,5	2.533,8	2.706,3	2.767,0	2.791,8	+ 20,5
Ausgaben	2.368,1	2.500,1	2.594,6	2.788,0	2.881,5	2.959,2	+ 25,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ³	- 50,6	- 71,0	- 52,4	- 77,0	- 114,5	- 110,5	- 118,4
Vereinheitlichtes Jahresergebnis in % des BRP ⁴	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,4 %	
Primärsaldo	- 49,7	- 67,7	- 45,8	- 71,2	- 112,0	- 106,9	- 115,4
Primärsaldo in % des BRP ⁴	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,4 %	
Eigenfinanzierungs-Quote	104,2 %	101,9 %	104,5 %	107,5 %	99,4 %	99,0 %	
Öffentlicher Überschuss nach Maastricht ⁵	+ 96,6	+ 66,2	+ 132,8	+ 197,7	+ 27,9	- 4,9	- 105,1
Schulden, Schuldendienst							
Schulden und Finanzierungs- verpflichtungen	276,8	364,1	350,3	349,1	375,1	441,1	+ 59,4
<i>davon</i>							
<i>Finanzschulden (Stand 31. Dezember)</i>	106,3	167,2	187,0	199,7	199,7	234,0	+ 120,1
<i>nicht fällige Verwaltungs-schulden (Stand 31. Dezember)</i>	k.A.	k.A.	k.A.	2,3	1,9	1,4	
<i>sonstige Schulden (Stand 31. Dezember)</i>	170,5	196,9	163,3	147,1	173,5	205,7	+ 20,6
Finanzschulden in % des BRP ⁴	0,5 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	0,9 %	
Finanzschulden in EUR pro Einwohner	153,9	240,5	267,8	284,5	283,4	330,5	+ 114,7
Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	16,6	27,4	47,6	74,8	57,7	59,2	+ 256,6
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	0,7 %	1,1 %	1,8 %	2,7 %	2,0 %	2,0 %	
Haftungen							
Haftungen (Stand 31. Dezember)	9.352,9	11.081,1	10.312,4	9.279,4	8.456,2	8.013,3	
Haftungen in EUR pro Einwohner	13.542	15.937	14.766	13.217	11.998	11.317	
Haftungen in % der Gesamtausgaben	395,0 %	443,2 %	397,5 %	332,8 %	293,5 %	270,8 %	
Haftungen in % des BRP ⁴	43,8 %	49,0 %	43,4 %	37,5 %	35,2 %	32,3 %	
Mittelfristige Finanzplanung			2011	2012	2013	2014	2011/2014
			in Mill. EUR ¹				in %
Nettoneuverschuldung			146,0	99,7	94,4	83,7	- 42,7
geplanter Primärsaldo in % des BRP ⁴			- 0,8 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,5 %	
geplanter Schuldenstand			429,8	520,7	598,8	659,0	+ 53,3
geplante Schuldenquote			1,7 %	1,9 %	2,2 %	2,3 %	
geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)			66,1	89,5	92,7	105,6	+ 59,8

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Finanzielle Lage des Landes Tirol

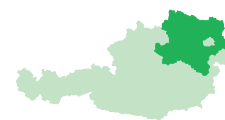
- ¹ Rundungsdifferenzen möglich
² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden) bzw. Abwicklung Soll Überschüsse Vorjahre/Soll Abgang laufendes Jahr (betrifft 2006 und 2010)
³ errechneter Wert
⁴ Bruttoregionalprodukt (ab 2009 Prognosewerte)
⁵ Stand September 2011; positive Werte bedeuten öffentliche Überschüsse, negative Werte öffentliche Defizite

Jahresergebnisse **65** Die Tabelle 28 stellt für den Zeitraum 2005 bis 2010 die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts, des vereinheitlichten Jahresergebnisses (siehe dazu TZ 11 und Anhang 3), des Primärsaldos, der Eigenfinanzierungsquote und des öffentlichen Defizits dar.

Tabelle 28: Entwicklung der Jahresergebnisse des Landes Tirol							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Einnahmen ² (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt)	2.317,5	2.410,5	2.533,8	2.706,3	2.767,0	2.791,8	+20,5
Ausgaben (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt)	2.368,1	2.500,1	2.594,6	2.788,0	2.881,5	2.959,2	+25,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ³	- 50,6	- 71,0	- 52,4	- 77,0	- 114,5	- 110,5	- 118,4
Vereinheitlichtes Jahresergebnis ³ in % des BRP ⁴	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,4 %	
Primärsaldo	- 49,7	- 67,7	- 45,8	- 71,2	- 112,0	- 106,9	- 115,1
Primärsaldo in % des BRP ⁴	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 0,4 %	
Eigenfinanzierungsquote	104,2 %	101,9 %	104,5 %	107,5 %	99,4 %	99,0 %	
Öffentliches Defizit/Überschuss („Maastricht“) ⁵	+ 96,6	+ 66,2	+ 132,8	+ 197,7	+ 27,9	- 4,9	- 105,1

- ¹ Rundungsdifferenzen möglich
² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden) bzw. Abwicklung Soll Überschüsse Vorjahre/Soll Abgang laufendes Jahr (betrifft 2006 und 2010)
³ errechneter Wert
⁴ Bruttoregionalprodukt für Tirol (ab 2009 Prognosewerte)
⁵ Stand: Oktober 2011

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH



Im Zeitraum 2005 bis 2010 wies der Landeshaushalt von Tirol durchgehend einen Abgang auf. Das vereinheitlichte Jahresergebnis (siehe dazu TZ 11 und die Berechnung in Anhang 3) war im gesamten Zeitraum negativ und verschlechterte sich von rd. – 50,6 Mill. EUR im Jahr 2005 auf rd. – 114,5 Mill. EUR im Jahr 2009, konnte sich aber im Jahr 2010 mit rd. – 110,5 Mill. EUR stabilisieren.

Der Primärsaldo war im Überprüfungszeitraum negativ; er schwankte zwischen – 0,2 % und – 0,5 % des BRP, im Jahr 2010 lag er bei – 0,4 % des BRP.

Die Eigenfinanzierungsquote verbesserte sich bis 2008 auf rd. 108 %, fiel aber im Jahr 2009 unter 100 %.

Einnahmen

66.1 Die Einnahmen des Landes Tirol⁵⁰ stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um rd. 474,3 Mill. EUR, das waren 20,5 %. Die jährliche Steigerungsrate betrug durchschnittlich 3,8 %.

Tabelle 29: Zusammensetzung der Einnahmen lt. Rechnungsquerschnitt (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt) – Tirol

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Gesamteinnahmen ²	2.317,5	2.410,5	2.533,8	2.706,3	2.767,0	2.791,8
<i>davon</i>						
Einnahmen aus eigenen Steuern, Leistungen, Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, Veräußerungen und sonstige Einnahmen	607,4	606,5	669,5	660,2	674,0	736,3
in % der Gesamteinnahmen	26,2 %	25,2 %	26,4 %	24,4 %	24,4 %	26,4 %
Einnahmen aus Ertragsanteilen und laufenden Transfers (einschließlich Kapitaltransfers)	1.556,8	1.631,2	1.703,8	1.840,4	1.788,3	1.781,3
in % der Gesamteinnahmen	67,2 %	67,7 %	67,2 %	68,0 %	64,6 %	63,8 %
Einnahmen aus Veräußerung von Vermögen	1,1	1,0	1,8	2,3	4,2	3,3
in % der Gesamteinnahmen	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Einnahmen aus Finanztransaktionen ²	152,2	171,8	158,8	203,4	300,6	271,0
in % der Gesamteinnahmen	6,6 %	7,1 %	6,3 %	7,5 %	10,9 %	9,7 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Darlehen)

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

⁵⁰ Einnahmen ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden) und ohne Abwicklung Soll Überschüsse Vorjahre bzw. Soll Abgang laufendes Jahr für die Jahre 2006 und 2010

Rund 64 % der Gesamteinnahmen des Landes Tirol stammten im Jahr 2010 aus Ertragsanteilen und Transfers (Tabelle 29), die zum überwiegenden Teil durch die Ergebnisse der Finanzausgleichsverhandlungen determiniert waren. Mehr als ein Viertel der Gesamteinnahmen konnte das Land aus eigenen Steuern und Leistungen, aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, aus Veräußerungen sowie aus sonstigen Einnahmen erzielen. Nur rd. 0,1 % der Gesamteinnahmen stammten aus Vermögensveräußerungen. Die Einnahmen aus Finanztransaktionen (z.B. Wertpapierverkäufe, Rücklagenentnahmen oder an das Land zurückgezahlte Darlehen) stiegen von 6,6 % (2005) auf 9,7 % (2010).

- 66.2** Der RH hielt fest, dass die Ertragsanteile und laufenden Transfers, die rund zwei Drittel der Gesamteinnahmen bildeten, vor allem von den Steuereinnahmen des Bundes und der Einwohnerzahl des Landes beeinflusst waren. Die Möglichkeiten, einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen zu setzen, waren auch für Tirol daher eingeschränkt.

Ausgaben

Überblick

- 67.1** Die Ausgaben⁵¹ des Landes Tirol stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 591,2 Mill. EUR, das waren rd. 25 %. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate betrug rd. 4,6 %.

Nach der funktionellen Gliederung wird der Landeshaushalt in zehn Haushaltsgruppen unterteilt. Diese Gliederung entspricht den Aufgaben, die von den Gebietskörperschaften zu besorgen sind und von diesen wahrgenommen werden.

⁵¹ In den Ausgabensummen sind jeweils auch die Abgangsabwicklungen der Vorjahre mit einberechnet (siehe dazu Tabelle Anhang 3).

Tabelle 30: Entwicklung der Ausgaben nach Haushaltsgruppen – Tirol

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Ausgaben gesamt	2.368,1 ²	2.500,1	2.594,6	2.788,0	2.881,5	2.959,2
<i>davon</i>						
Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	225,1	231,8	242,7	255,9	264,8	270,5
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	12,0	12,5	10,8	11,4	11,1	12,6
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	484,6	496,6	503,5	520,5	559,9	579,3
Kunst, Kultur und Kultus	68,4	70,2	76,8	82,8	101,2	96,3
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	585,4	607,7	637,7	685,5	728,0	730,7
Gesundheit	451,6	460,0	480,1	504,0	514,2	503,6
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	196,2	206,8	197,4	211,6	217,0	213,6
Wirtschaftsförderung	177,5	153,0	150,2	154,0	173,3	157,4
Dienstleistungen	6,6	10,6	12,7	15,9	26,1	14,5
Finanzwirtschaft ³	160,6	251,0	282,8	346,2	285,7	380,7

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Im Rechnungsquerschnitt 2005 war der Abgang falsch dargestellt, daher ergibt sich dort eine um den Abgang geringere Ausgabensumme.

³ einschließlich Abwicklung der Vorjahre (verbucht im a.o. Haushalt)

Quelle: Amt der Tiroler Landesregierung

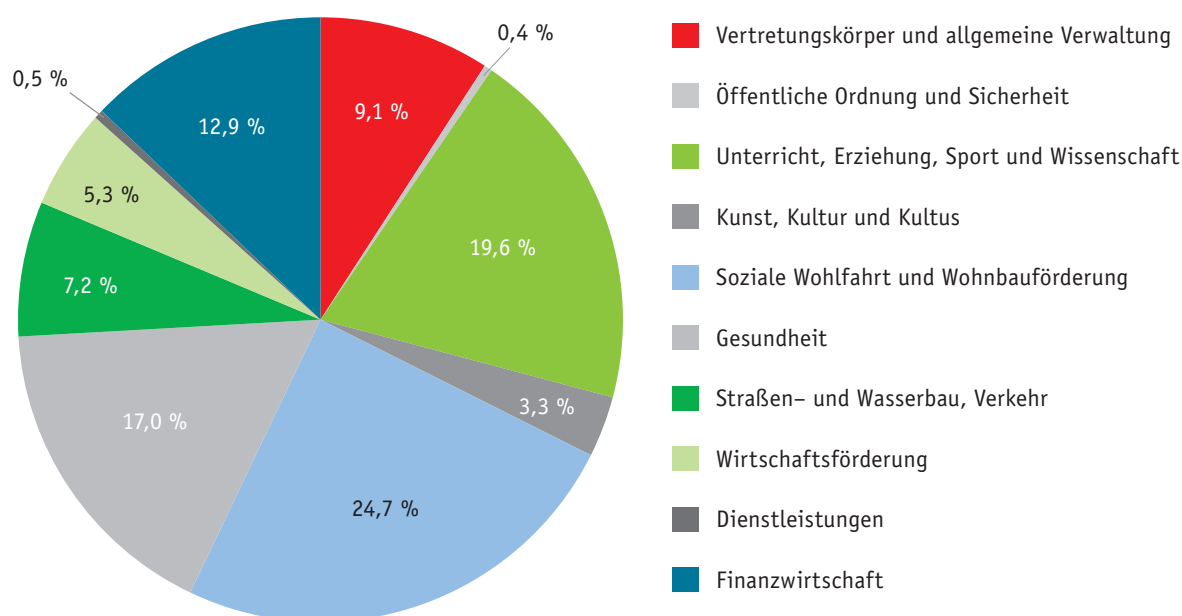
67.2 Der RH wies darauf hin, dass die jährlichen Ausgabensteigerungen von durchschnittlich 4,6 % weit über den jährlichen Einnahmewachsen (rd. 3,8 %) lagen und mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind. Er empfahl dem Land Tirol, Maßnahmen zu ergreifen, die das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herstellen. Da die fiskalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder einnahmenseitig stark eingeschränkt sind, ist daher das Hauptaugenmerk auf ausgabenbegrenzende oder ausgabenreduzierende Maßnahmen zu legen.

Finanzielle Lage des Landes Tirol

Struktur der Ausgaben

68 Der größte Anteil an den Gesamtausgaben des Jahres 2010 entfiel auf die Haushaltsgruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung mit rd. 25 %. Etwa 20 % der Gesamtausgaben entfielen auf die Gruppe Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft.

Abbildung 20: Ausgabenanteile nach Haushaltsgruppen 2010 – Tirol



Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

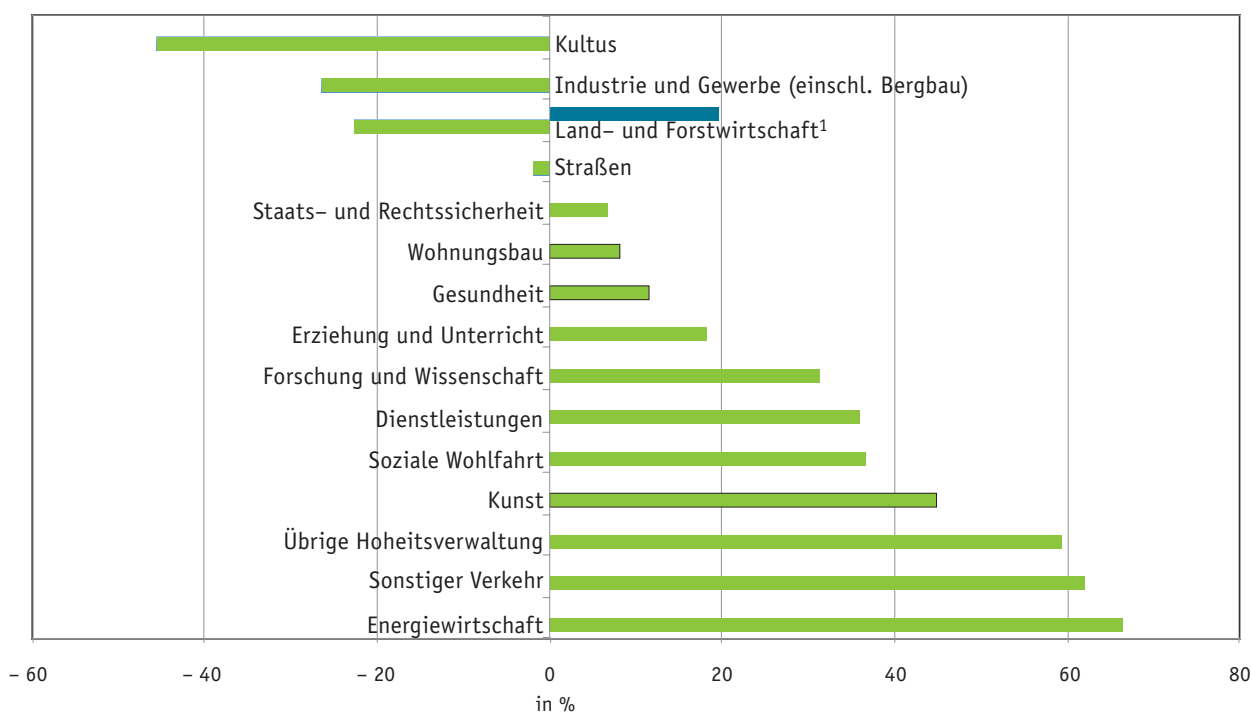
Die Haushaltsgruppe Finanzwirtschaft umfasste rd. 13 % der Gesamtausgaben. In dieser Gruppe (2010: 380,7 Mill. EUR) waren auch Übertragungen von Kreditresten in die Haushaltsrücklage in der Höhe von 81,5 Mill. EUR, Bedarfszuweisungen in der Höhe von 80,8 Mill. EUR und Tilgungen von aufgenommenen Darlehen in der Höhe von 55,7 Mill. EUR abgebildet.

Auf die Gruppen Gesundheit sowie Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung entfielen rd. 17 % bzw. 9 % der Gesamtausgaben.

Ausgaben nach Aufgabenbereichen

69 Die einzelnen Voranschlagsansätze werden in Anlehnung an das von den Vereinten Nationen empfohlene Schema für Vergleichszwecke einem oder mehreren Aufgabenbereichen zugeordnet und durch finanzstatistische Kennziffern unterschieden. Die einzelnen Aufgabenbereiche entwickelten sich im Zeitraum 2005 bis 2010 folgendermaßen (siehe Abbildung 21):

Abbildung 21: Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen im Zeitraum 2005 bis 2010 – Tirol



¹ Der Rückgang ist vor allem auf Einmalzahlungen im Jahr 2005 aufgrund einer Hochwasserkatastrophe zurückzuführen. Bereinigt man die Ausgabenentwicklung um diese Zuwendungen, ergibt sich eine Steigerung von rd. 19,4 % (blauer Balken).

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Am stärksten wuchsen die Ausgaben in den Bereichen Energiewirtschaft (+ 66,5 %), Sonstiger Verkehr (+ 62,0 %) und übrige Hoheitsverwaltung (+ 59,3 %).

Der Aufgabenbereich Übrige Hoheitsverwaltung war im Jahr 2010 die betragsmäßig stärkste Position. In diesem Aufgabenbereich waren die Gruppen Finanzwirtschaft, Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung sowie die Pensionsleistungen für die Landeslehrer enthalten.

Im Aufgabenbereich Gesundheit stiegen die Ausgaben von 2005 bis 2010 um rd. 11,5 %. Die größte Position waren die Personalausgaben jener Landesbediensteten, die der Tiroler Landeskrankenanstalten GmbH (TILAK) dienstzugehört waren (2010: 307,8 Mill. EUR). Da die TILAK diese Kosten in voller Höhe zu tragen hatte, wies der Tiroler Landeshaushalt auch entsprechende Einnahmen auf. Diese Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2005 um rd. 22,4 %.

Des Weiteren waren im Aufgabenbereich Gesundheit die Ausgaben für die Abdeckung des Betriebsabgangs der TILAK sowie für die Errichtung und Ausgestaltung von TILAK-Liegenschaften enthalten ebenso wie die Zahlungen an den Tiroler Gesundheitsfonds (rd. 115,8 Mill. EUR im Jahr 2010).

Der Ausgabenrückgang im Aufgabenbereich Land- und Forstwirtschaft war darauf zurückzuführen, dass die Ausgangsbasis im Jahr 2005 hoch war, hervorgerufen durch einmalige Zuwendungen zur Behebung privater Schäden im Rahmen der Hochwasserkatastrophe 2005. Bereinigt man den Aufgabenbereich Land- und Forstwirtschaft um diese Zuwendungen, ergibt sich eine Ausgabensteigerung von rd. 19,4 %.⁵²

Insgesamt stiegen die Ausgaben in elf von 15 Aufgabenbereichen, in sieben Aufgabenbereichen betrug die Steigerungen mehr als 20 %.

Pflicht- und Ermessensausgaben

- 70** Von den Gesamtausgaben des Landes in Höhe von 2.959,2 Mill. EUR im Jahr 2010 waren 2.346,8 Mill. EUR (79,3 %) Pflichtausgaben. Dabei handelte es sich um Ausgaben, zu deren Leistung das Land aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet war. Die Unterscheidung in Pflicht- und Ermessensausgaben ist deshalb von Bedeutung, weil bei den Pflichtausgaben Konsolidierungsmaßnahmen im Allgemeinen nur in Verbindung mit der Änderung gesetzlicher Bestimmungen erfolgen können.

Von den Pflichtausgaben war im Jahr 2010 knapp ein Drittel Personalausgaben. Rund 20,7 % der Gesamtausgaben des Jahres 2010 waren Ermessensausgaben (das sind Ausgaben, die nicht zu den Pflichtausgaben gehören), das waren 612,4 Mill. EUR. Der Anteil der Pflicht- und Ermessensausgaben konnte im Zeitraum 2005 bis 2010 im Wesentlichen konstant gehalten werden.

⁵² Siehe dazu Verrechnungspost 1/748005-7691 019 „Notstandsmaßnahmen – Zuwendung zur Behebung privater Katastrophenschäden“ im Rechnungsabschluss 2005 (S. 119).

Förderungen

Begriffsbestimmung

71.1 Förderungen sind nach der VRV Ausgaben für Maßnahmen Dritter, die zur Erfüllung kultureller, sozialer, wirtschaftlicher sowie sonstiger staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Aufgaben getätigt werden, wobei hierfür keine unmittelbare Gegenleistung erfolgt. Die Förderungsausgaben sind hochaggregiert aus der finanzwirtschaftlichen Gliederung des Rechnungsabschlusses zu entnehmen. Eine nähere Aufgliederung sieht die VRV nicht vor.

Ein Vergleich der Werte aus den Rechnungsabschlüssen war allerdings nicht aussagekräftig, weil der Förderungsbegriff in den überprüften Ländern unterschiedlich ausgelegt wurde.⁵³

71.2 Der RH wies auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Definition und Auslegung des Förderungsbegriffs hin.

Struktur der Förderungsausgaben

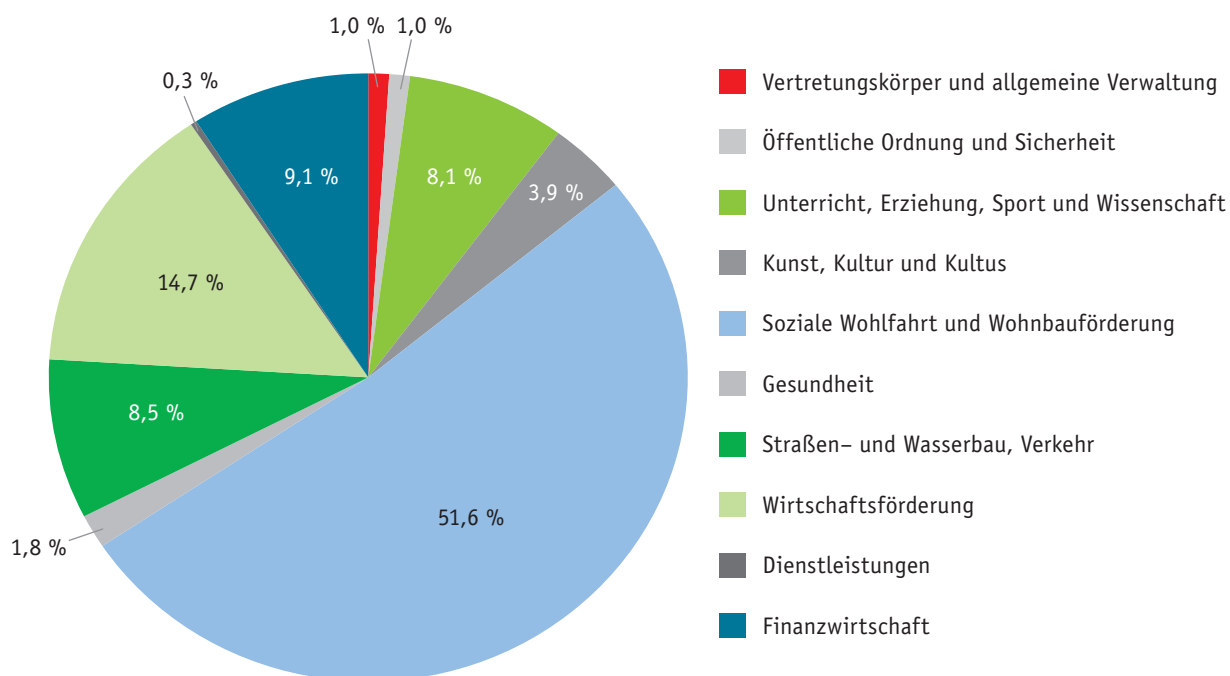
72 Die Gesamtausgaben des Landes Tirol betragen im Jahr 2010 2.959,2 Mill. EUR. Davon gab das Land rd. 1.022,7 Mill. EUR für Förderungen aus, das war etwa ein Drittel.

Im Jahr 2010 entfiel mehr als die Hälfte der Förderungsausgaben des Landes Tirol auf die Gruppe Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, gefolgt von den Wirtschaftsförderungen mit rd. 15 % und der Haushaltsguppe Straßen- und Wasserbau, Verkehr mit rd. 9 % (Abbildung 22):

⁵³ Die Definition der Förderungen erfolgte in Tirol über die Abfrage der Postenklasse 7 der Finanzkennziffern 4 und 5. In Kärnten wurde ein Darlehen an die KABEG bis zum Jahr 2007 als Förderung verbucht.

Finanzielle Lage des Landes Tirol

Abbildung 22: Verteilung der Förderungen nach Haushaltsgruppen im Jahr 2010 – Tirol

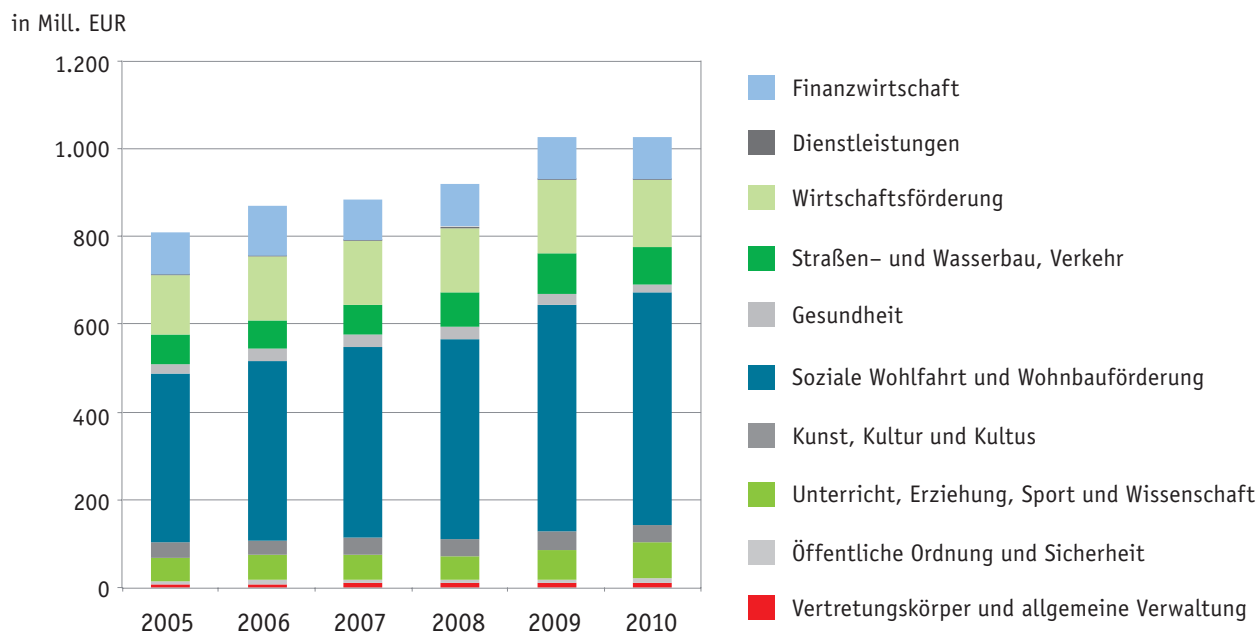


Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Entwicklung der Förderungsausgaben

73.1 Die Förderungsausgaben erhöhten sich von 808,5 Mill. EUR (2005) auf 1.022,7 Mill. EUR im Jahr 2010, das waren rd. 27 %.

Abbildung 23: Entwicklung der Förderungen nach Haushaltsgruppen 2005 bis 2010 – Tirol



Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Im Zeitraum 2005 bis 2010 verzeichneten die Förderungen in der Haushaltsgruppe Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft einen Zuwachs von 59 %. Die Förderungen in der Haushaltsgruppe mit dem höchsten Förderungsvolumen, Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, wiesen einen Anstieg von 37 % (rd. 142 Mill. EUR) auf.

73.2 Da die Förderungen einen bedeutenden Anteil der Gesamtausgaben des Landeshaushalts einnahmen und zudem eine beträchtliche Steigerung aufwiesen, empfahl der RH dem Land Tirol, den Bereich der Förderungen verstärkt in die Konsolidierungsbemühungen einzubeziehen.

Vermögensrechnung

Darstellung im Rechnungsabschluss

74.1 Der Rechnungsabschluss des Landes Tirol enthielt weder eine bilanzielle Darstellung des Vermögens noch eine Gewinn- und Verlustrechnung.

74.2 Der Rechnungsabschluss gab in diesem Punkt nur unvollständige Informationen über die Vermögens- und Schuldenlage des Landes wieder.

Auch fehlten z.B. die transitorischen Posten (Aktive und Passive Rechnungsabgrenzung) und die Darstellung des Eigenkapitals. Die fehlende Vermögensübersicht verringerte aus Sicht des RH die Aussagekraft des Rechnungsabschlusses und erschwerte Vergleiche der Vermögens- und Schuldenlage mit anderen Gebietskörperschaften. Der RH empfahl dem Land Tirol, eine Vermögensübersicht in den Rechnungsabschluss aufzunehmen.

- 75** Die Rechnungsabschlüsse des Landes Tirol umfassten jeweils einen Nachweis über den Stand an Anlagen, Beteiligungen und Wertpapieren sowie einen Einzelausweis der Bestandskonten. Weiters wurden der Rücklagenstand, der Schuldenstand sowie der Stand der vertraglichen Haftungen ausgewiesen. Auf Ersuchen des RH erstellte das Land Tirol Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen für die Jahre 2005 bis 2010. Die Nachweise sowie die für den RH erstellten Bilanzen ermöglichten eine Darstellung der Vermögensbestände und Schulden.

Vermögensübersicht

- 76** Die Tabelle 31 enthält eine Übersicht über das Vermögen des Landes Tirol zum 31. Dezember 2010.

Tabelle 31: Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010 – Tirol

Aktiva		Passiva	
in Mill. EUR ¹			
Anlagevermögen	1.366,0	Eigenkapital	4.541,8
Sachanlagen	1.258,1	Grundkapital	4.523,6
Beteiligungen	102,4	Kapitalminderung	k.A.
Wertpapiere	5,4	Kapitalerhöhung	18,2
		Reinverlust	k.A.
Umlaufvermögen	3.582,1	Schulden	439,7
Vorräte ²	3,8	Finanzschulden	234,0
Liquide Mittel	43,9	Sonstige Schulden	205,7
Forderungen aus Darlehen	3.196,3		
Sonstige Forderungen	338,0		
Rücklagen³	221,4	Rücklagen³	221,4
Aktive Rechnungsabgrenzung	35,5	Passive Rechnungsabgrenzung	2,0
Summe Aktiva	5.205,0	Summe Passiva	5.205,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² einschließlich Ersatzteile, Werkstoffe, Handelswaren, Betriebsstoffe, Verbrauchsgüter, Erzeugnisse

³ Haushaltsrücklage, Baurücklage, Betriebsrücklage

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Entwicklung des Anlagevermögens

77 Der Wert der Sachanlagen betrug im Jahr 2005 1.043,2 Mill. EUR und stieg im Jahr 2010 aufgrund von Investitionen (bspw. Universitätsklinik) auf 1.258,1 Mill. EUR. Der Wert der Beteiligungen erhöhte sich in diesem Zeitraum von 91,4 Mill. EUR auf 102,4 Mill. EUR durch den Erwerb von Anteilen an der Verbund–Austria Hydro Power AG (10,2 Mill. EUR).

Entwicklung des Umlaufvermögens

78 Das Umlaufvermögen des Landes Tirol bestand überwiegend aus Forderungen. Die Darlehensforderungen erhöhten sich von 2.866,4 Mill. EUR (2005) auf 3.196,3 Mill. EUR (2010) deutlich. Rund 99 % der Darlehensforderungen waren Wohnbaudarlehen. Verkäufe von Wohnbaudarlehen fanden im Überprüfungszeitraum nicht statt. Die übrigen Forde-

Finanzielle Lage des Landes Tirol

rungen stiegen von 235,1 Mill. EUR im Jahr 2005 auf 338,0 Mill. EUR im Jahr 2010 an.

Entwicklung des Schuldenstandes

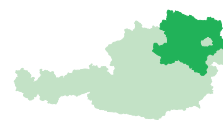
- 79** Die Verbindlichkeiten wurden in Finanzschulden und sonstige Schulden untergliedert. Die sonstigen Schulden unterteilten sich wiederum in Ausleihungen von Fondsmittel und sonstige Verbindlichkeiten. Die Tabelle 32 stellt die Entwicklung der Schulden dar:

Tabelle 32: Entwicklung der Schulden im Zeitraum 2005 bis 2010 – Tirol							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						in %
Finanzschulden	106,3	167,2	187,0	199,7	199,7	234,0	+ 120,1
Sonstige Schulden	170,5	196,9	163,3	147,2	173,5	205,7	+ 20,6
<i>davon</i>							
Ausleihungen von Fondsmittel	52,2	53,8	52,0	54,6	60,6	55,3	+ 5,9
Sonstige Verbindlichkeiten	118,4	143,0	113,3	92,6	112,8	150,5	+ 27,1
<i>davon</i>							
Verbindlichkeiten Finanzamt	10,4	11,0	11,5	12,9	12,5	13,0	+ 25,0
Verbindlichkeiten nachgeordneter Kassen	1,5	2,0	2,1	1,8	2,0	1,9	+ 26,7
Andere sonstige Verbindlichkeiten	47,8	43,6	50,8	59,3	49,7	48,9	+ 2,3
Erläge und Einbehalte	14,4	10,9	14,3	8,5	11,6	13,0	- 9,7
Verbote und schwebende Gebarung	3,7	3,7	3,6	5,7	5,9	6,3	+ 70,3
Verbindlichkeiten an Banken	40,6	71,8	29,0	4,4	31,1	67,4	+ 66,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Die Finanzschulden blieben von 2008 auf 2009 konstant; im Jahr 2010 erreichten sie allerdings mit rd. 234,0 Mill. EUR ihren bisherigen Höchststand.



80 Die Ausleihungen von Fondsmittel waren Teil des Cashmanagements des Landes. Das Land zog dabei liquide Mittel von den Landesfonds ab und verwendete sie für Zwecke der Haushaltsführung. Die entliehenen Mittel zahlte es an die Fonds zuzüglich Zinsen⁵⁴ zurück. Dies ermöglichte dem Land eine günstige Finanzierung, zudem mussten diese Mittel nicht auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden. Die Fonds zogen ihrerseits Vorteile daraus, weil sie Zinserträge lukrieren konnten. Die ausgeliehenen Mittel wurden über die Jahre konstant gehalten, der jeweils zum 31. Dezember ausgewiesene Wert entsprach im Wesentlichen dem jährlichen Durchschnitt.

81 Die sonstigen Verbindlichkeiten (als Teil der sonstigen Schulden lt. der Vermögensübersicht des Landes) betragen im Jahr 2010 rd. 150,5 Mill. EUR und waren damit um etwa ein Drittel höher als im Jahr 2009. Rund 67,4 Mill. EUR entfielen im Jahr 2010 auf Bankverbindlichkeiten.

Entwicklung des Schuldendienstes

82 Die Tabelle 33 stellt die Entwicklung des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgungen) im Zeitraum 2005 bis 2010 dar:

Tabelle 33: Entwicklung des Schuldendienstes – Tirol							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2005/2010
	in Mill. EUR ¹						
Schuldendienst	16,6	27,4	47,6	74,8	57,7	59,2	+ 256,6 %
Schuldendienst in % der Gesamtausgaben	0,7 %	1,1 %	1,8 %	2,7 %	2,0 %	2,0 %	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Der Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) stieg von 16,6 Mill. EUR (2005) auf 59,2 Mill. EUR (2010) an. Mit rd. 2 % der Gesamtausgaben⁵⁵ im Jahr 2010 war der Schuldendienst in Tirol im Vergleich zu den beiden anderen Bundesländern niedrig.

⁵⁴ Die Zinsen richteten sich nach dem 3-Monate-Euribor.

⁵⁵ Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

Nicht fällige Verwaltungsschulden

- 83.1** Das Land Tirol erfasste zwar die nicht fälligen Verwaltungsschulden im Buchhaltungssystem, wies diese jedoch bis zum Jahr 2008 nicht im Rechnungsabschluss aus. In den Jahren 2008 bis 2010 waren zwei Leasingverpflichtungen ausgewiesen (2010: 1,4 Mill. EUR), obwohl weitere finanzielle Verpflichtungen bestanden, die in künftigen Finanzjahren fällig werden. Dabei handelte es sich bspw. um das Sonderinvestitionsprogramm der Stubaitalbahn, die Finanzierung des Stiftungslehrstuhls an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck oder die Implementierung der universitären Mechatronik-Studien (Tabelle 34):

Tabelle 34: Beispiele für nicht ausgewiesene Verwaltungsschulden – Tirol						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	in 1.000 EUR					
Sonderinvestitionsprogramm Stubaitalbahn	619	–	–	–	–	–
Stiftungslehrstuhl Uni Innsbruck	300	300	300	300	300	–
Implementierung Mechatronik-Studien	751	785	799	689	579	–

Quelle: Regierungs- bzw. Landtagsbeschlüsse

Die nicht fälligen Verwaltungsschulden waren daher nur unvollständig im Rechnungsabschluss ausgewiesen.

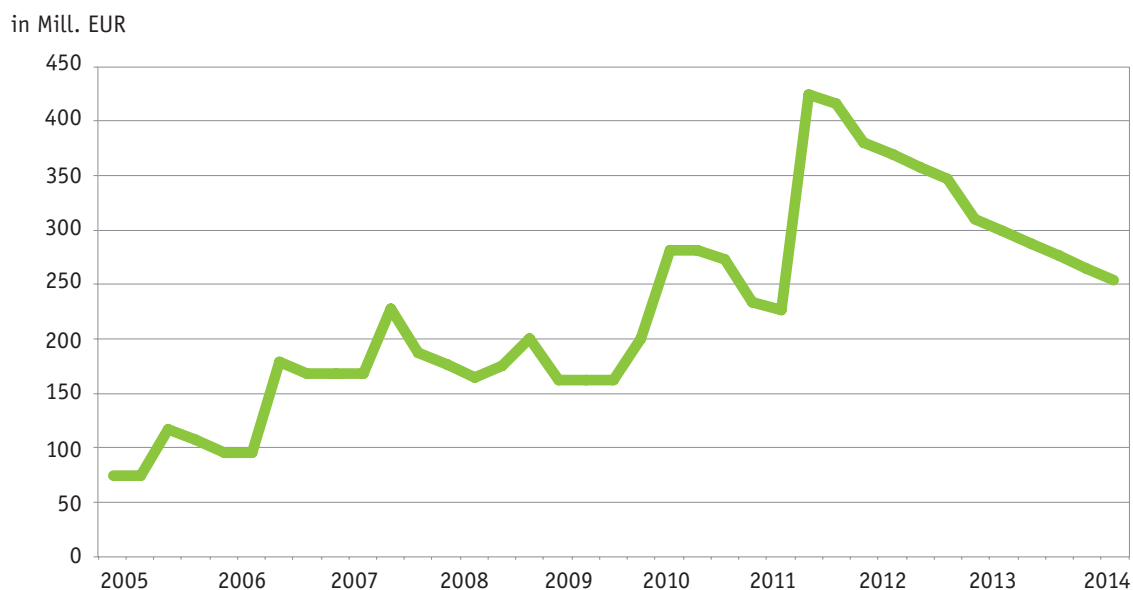
- 83.2** Der RH empfahl dem Land Tirol, die nicht fälligen Verwaltungsschulden in einem Nachweis zum Rechnungsabschluss vollständig darzustellen. Neben den Leasingverbindlichkeiten wären im Nachweis über nicht fällige Verwaltungsschulden auch mehrjährige Investitionsprojekte oder Verpflichtungen aufgrund mehrjähriger Förderungsprogramme (z.B. mehrjährige Förderungszusagen) darzustellen.
- 83.3** *Das Land Tirol sagte die Umsetzung der Empfehlung für den Rechnungsabschluss 2011 zu.*
- 84** Im Rechnungsabschluss des Landes Tirol waren auch die Verbindlichkeiten der vom Land verwalteten Stiftungen und Fonds sowie der Sondervermögen des Landes dargestellt. Im Jahr 2010 beliefen sich diese Verbindlichkeiten auf rd. 195,0 Mill. EUR. Diese Rechtsträger wiesen allerdings auch Forderungen gegen das Land auf.

Struktur der Finanzschulden des Landes Tirols

85 Das Land Tirol wies zum 31. Dezember 2010 Finanzschulden in Höhe von 234,0 Mill. EUR auf.

Die Abbildung 24 stellt quartalsweise die Restschuld des Landes dar. Diese erreichte im 2. Quartal 2011 einen Höchststand von 425,4 Mill. EUR.

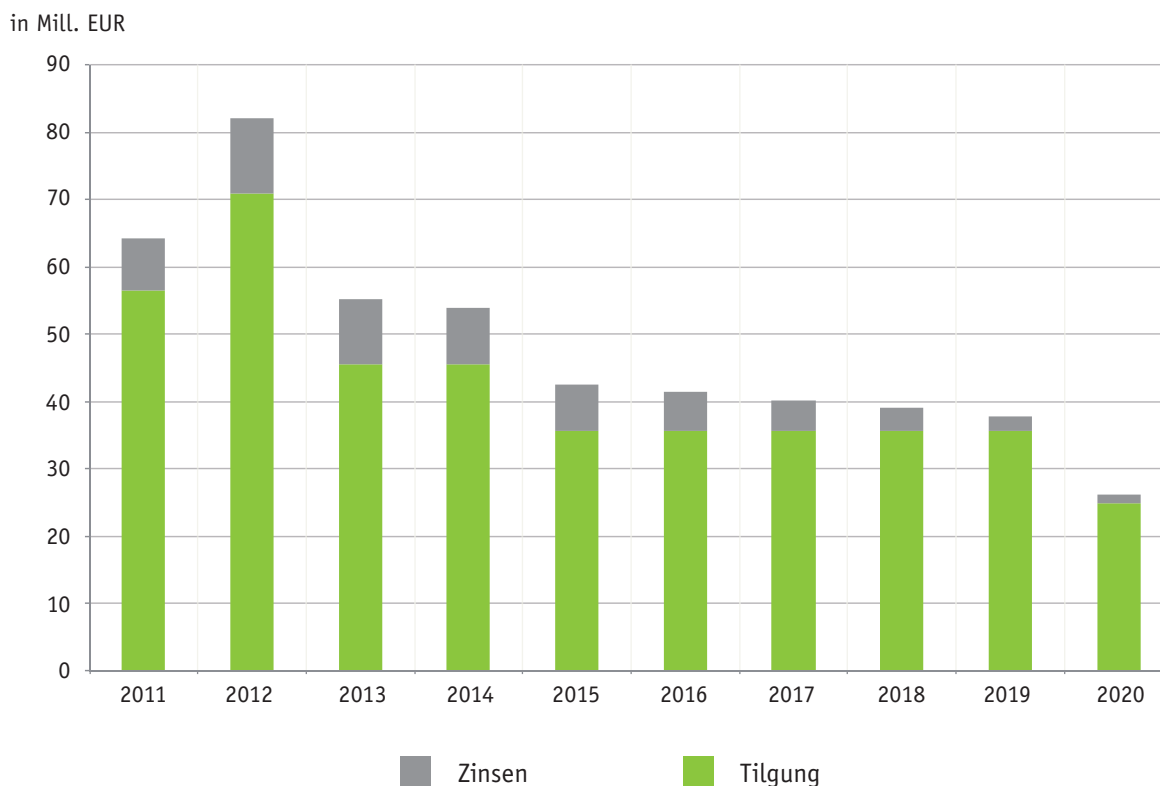
Abbildung 24: Entwicklung der Finanzschulden – Tirol



Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

86.1 Die Abbildung 25 zeigt den Tilgungs- und Zahlungsplan des Landes Tirol. Diese Darstellung berücksichtigt nur die bereits aufgenommenen Darlehen (einschließlich dem Haushaltsjahr 2011).

Abbildung 25: Tilgungs- und Zahlungsplan – Tirol



Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Im Jahr 2012 soll planmäßig ein Betrag von 70,8 Mill. EUR zurückgezahlt werden; in den Jahren 2013 und 2014 sinkt die Tilgung auf rd. 45,6 Mill. EUR. Im Zeitraum 2015 bis 2019 verringert sich die Tilgung um weitere 10 Mill. EUR.

Nach derzeitigem Stand werden alle Darlehen mit Ablauf des 4. Quartals des Jahres 2021 vollständig getilgt sein.

Die Zinszahlungen für die Darlehen betragen im Jahr 2009 rd. 2,5 Mill. EUR.⁵⁶

86.2 Der RH empfahl dem Land Tirol, zeitgerecht vorzusorgen, dass die vorgesehenen Schuldentilgungen aus Überschüssen und Rücklagen des Landeshaushalts finanziert werden können, weil andernfalls die

⁵⁶ Im Rechnungsquerschnitt (Verweis 25) wurden zu den Zinsen aus Darlehensaufnahmen auch die Zinsen des Girokontos ausgewiesen (1-910008-651001), welche im Jahr 2009 rd. 2,9 Mill. EUR betragen, in Summe ergaben sich daher für 2009 rd. 5,4 Mill. EUR an Zinsen für Finanzschulden.

**Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol**

Refinanzierung durch Verlängerung der Laufzeit bestehender Darlehen oder durch Aufnahme neuer Darlehen erfolgen muss. In beiden Fällen würden die Folgejahre zusätzlich belastet. In diesem Fall würden auch die Zinszahlungen weiter steigen und nicht – wie derzeit im Tilgungs- und Zahlungsplan vorgesehen – sinken.

Haftungen

Entwicklung der Haftungen von Kärnten, Niederösterreich und Tirol

87 Tabelle 35 stellt die Haftungen des Landes Kärnten im Zeitraum 2005 bis 2010 dar. Die Werte in der Tabelle weisen jeweils den zum 31. Dezember aushaftenden, verbürgten Darlehensstand aus:

Tabelle 35: Haftungen des Landes Kärnten						
Mitteilung des Landes Kärnten (2010)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ²
	in Mill. EUR ¹					
Haftung für Hypo Group Alpe Adria (HGAA)	19.917,7	24.718,8	22.582,5	21.494,5	19.403,5	19.771,4
Haftung zugunsten der KABEG	514,8	626,1	791,3	1.015,3	1.210,2	1.315,9
Haftung zugunsten des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF)	162,0	139,0	143,8	121,7	100,0	81,2
Haftungen zugunsten von Kapitalgesellschaften mit Landesbeteiligung und sonstige Haftungen	680,8	673,0	730,3	207,0	210,5	230,5
Haftung für Verwertung Wohnbaurdarlehen	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	1.213,2
Summe Haftungen ohne HGAA	1.357,5	1.438,1	1.665,4	1.344,0	1.520,7	2.840,8
Haftungen insgesamt	21.275,2	26.156,9	24.247,9	22.838,6	20.924,2	22.612,2
Haftungen in EUR pro Einwohner	38.053	46.754	43.291	40.741	37.361	40.444
Haftungen in % der Gesamtausgaben	890,0 %	1.290,2 %	1.124,4 %	970,0 %	856,8 %	743,1 %
Haftungen in % des BRP	152,2 %	176,4 %	155,7 %	142,9 %	133,4 %	139,6 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ergänzende Mitteilung des Landes Kärnten im Jahr 2012; Haftungen für die Verwertung von Wohnbaurdarlehen waren bisher in den Rechnungsabschlüssen des Landes Kärnten nicht ausgewiesen

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Das Amt der Kärntner Landesregierung teilte im April und Mai 2012 auf Anfrage des RH mit, dass zusätzlich zu den in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Haftungen auch Landeshaftungen für veräußerte Wohnbaurdarlehen bestünden. Die Höhe wurde per Ende 2010 mit 1.213,2 Mill. EUR angegeben. Zudem wurde vom Amt der Kärntner Landesregierung die Haftungssumme für die Hypo Alpe-Adria-Bank

Haftungen

AG und die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG per Ende 2010 auf 19.771,4 Mill. EUR korrigiert (lt. Rechnungsabschluss 2010: 18.822,2 Mill. EUR). Schließlich war auch eine bisher nicht nachgewiesene Haftung des Landes für den SK-Austria Kärnten mit rd. 575.000 EUR zu berücksichtigen. Mit Ende 2010 lag somit die Haftungssumme bei rd. 22.612,2 Mill. EUR (lt. Rechnungsabschluss 2010: 20.449,3 Mill. EUR).

- 88 Die Tabelle 36 stellt die Entwicklung der Haftungen des Landes Niederösterreich im Zeitraum 2005 bis 2010 dar. Die Werte in der Tabelle geben den jeweils zum 31. Dezember aushaftenden, verbürgten Darlehensstand wieder:

Tabelle 36: Haftungen des Landes Niederösterreich						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Haftung zugunsten der Hypo NOE	5.615,4	5.818,2	6.887,1	6.432,0	5.943,4	5.910,8
Wohnbauförderung ²	–	–	–	–	3.986,6	3.883,1
Haftungen zugunsten ausgegliederter Rechtsträger	156,4	148,7	141,2	134,2	305,3	309,9
Haftungen zugunsten von Kapitalgesellschaften mit Landesbeteiligung	64,3	62,2	60,4	428,8	1.494,0	1.709,7
<i>davon</i>						
<i>Verwaltungszentrum GmbH</i>	64,3	62,2	60,4	67,3	67,4	67,4
<i>Landesimmobilien-gesellschaft I und II</i>				361,5	441,6	557,3
<i>NÖ Landes-Beteiligungsholding</i>					985,0	1.075,0
Haftungen zugunsten von Gemeinden	95,4	101,7	79,6	74,1	75,5	80,3
Sonstige Haftungen	35,6	37,3	35,6	36,0	46,7	50,2
Summe Haftungen ohne Hypo NOE	351,7	349,9	316,8	673,1	5.908,1	6.033,8
Haftungen insgesamt	5.967,1	6.168,2	7.203,9	7.105,1	11.851,4	11.944,0
Haftungen in EUR pro Einwohner	3.790	3.893	4.522	4.437	7.377	7.410
Haftungen in % der Gesamtausgaben	91,4 %	95,5 %	97,1 %	90,9 %	158,4 %	155,9 %
Haftungen in % des BRP	15,9 %	15,5 %	16,9 %	15,9 %	27,7 %	27,1 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Veräußerung der Wohnbauförderungsdarlehen und Haftungsübernahme in 2 Tranchen (2001 und 2007), ausgewiesen erst seit 2009

Quellen: Rechnungsabschlüsse des Landes Niederösterreich, RH

Im Jahr 2010 betragen die Haftungen des Landes Niederösterreich rd. 11.944,0 Mill. EUR, knapp die Hälfte bestand zugunsten der Hypo NOE.

Der Gesamtbetrag an Haftungen stieg vor allem ab dem Jahr 2009 durch die Übernahme der Haftung für die Landesimmobiliengesellschaften und die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH stark.

89 Die Tabelle 37 stellt die Entwicklung der Haftungen des Landes Tirol im Zeitraum 2005 bis 2010 dar, wobei die Werte in der Tabelle jeweils den zum 31. Dezember aushaftenden, verbürgten Darlehensstand wiedergeben:

Tabelle 37: Haftungen des Landes Tirol						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Haftung zugunsten der Hypo Tirol Bank AG im Wege der Anteilsverwaltung	9.283,5	11.013,8	10.246,7	9.202,6	8.321,4	7.880,0
Partizipationskapital Hypo Tirol Bank AG					60,0	60,0
Weitere Haftungen (ohne Hypo Tirol Bank AG)	69,4	67,3	65,7	76,8	74,8	73,3
<i>davon</i>						
<i>Landeskulturfonds</i>	47,5	46,8	46,8	56,1	56,1	56,1
<i>Tiroler Bodenfonds</i>	20,7	19,8	18,7	20,5	18,6	17,0
<i>Bürgschaftsgemeinschaft</i>	1,2	0,7	0,3	0,2	0,2	0,2
Haftungen insgesamt	9.352,9	11.081,1	10.312,4	9.279,4	8.456,2	8.013,3
Haftungen in EUR pro Einwohner	13.542	15.937	14.766	13.217	11.998	11.317
Haftungen in % der Gesamtausgaben	395,0 %	443,2 %	397,5 %	332,8 %	293,5 %	270,8 %
Haftungen in % des BRP	43,8 %	49,0 %	43,4 %	37,5 %	35,2 %	32,3 %

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Die Haftung für die Verbindlichkeiten der Hypo Tirol Bank AG kommt für das Land Tirol erst nach einer Inanspruchnahme der Haftung der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung zum Tragen. Diese Haftung lag im Jahr 2010 bei 7.880,0 Mill. EUR und überstieg damit die Ausgaben des Landeshaushalts im Jahr 2010 (2.959,2 Mill. EUR) um mehr als das Eineinhalbfache. Die übrigen Haftungen waren im

Jahr 2010 mit rd. 73,3 Mill. EUR im Vergleich mit Kärnten und Niederösterreich niedrig.

Haftungen der Länder für Landes-Hypothekenbanken

(Unions-)Rechtlicher Hintergrund

- 90** Die Bundesländer errichteten Ende des 19. Jahrhunderts durch Landesgesetze Landes-Hypothekenbanken⁵⁷ und übernahmen Haftungen für alle Verbindlichkeiten dieser Landes-Hypothekenbanken (Gewährträgerhaftung). Die operativen Bankgeschäfte wurden in weiterer Folge in Aktiengesellschaften ausgegliedert und die zeitlich und betraglich unbeschränkte Gewährträgerhaftung der Länder auf die Nachfolgeinstitute ausgedehnt.⁵⁸

Die Europäische Kommission erblickte in der Gewährträgerhaftung eine unionsrechtswidrige Beihilfe. Mit der Europäischen Kommission wurde die vollständige Abschaffung der Gewährträgerhaftung nach einer Übergangsfrist von vier Jahren vereinbart.⁵⁹ Bis zum 2. April 2003 eingegangene Haftungen blieben in voller Höhe und zeitlich unbeschränkt bestehen. Für die Zeit nach dem 2. April 2003 und vor dem 2. April 2007 konnten diese Haftungen weiterhin übernommen werden, wenn die Laufzeit der Verbindlichkeit nicht über den 30. September 2017 hinausging. Ab dem 2. April 2007 durften Haftungen von den Ländern nur mehr übernommen werden, wenn sie mit dem Unionsrecht vereinbar waren (marktgerechtes Entgelt, Sicherheiten usw.).

Jener Teil der Haftungen, der vor dem 3. April 2003 übernommen wurde und dessen Laufzeit über den 30. September 2017 hinausgeht, bleibt jedoch weiterhin bestehen.

⁵⁷ Kärntnerische Landes-Hypothekenanstalt 1894 (K-LGBl. Nr. 17/1895), Niederösterreichische Landeshypothekenanstalt 1888 bzw. 1922 (NÖ-LGBl. Nr. 44/1888, NÖ-LGBl. Nr. 252/1922), Tirolische Landes-Hypotheken-Anstalt 1898 (T-LGBl. Nr. 18/1899)

⁵⁸ Kärntner Landesholding-Gesetz 1990 (K-LHG, K-LGBl. Nr. 37/1991), NÖ Landesbankgesetz 1992 (NÖ-LGBl. Nr. 3900-0), Landes-Hypothekenbank Tirol-Einbringungsgesetz 1997 (T-LGBl. Nr. 89/1997)

⁵⁹ Verständigung über die Ausfallhaftung zugunsten von Landes-Hypothekenbanken und Sparkassen vom 1. April 2003

Tabelle 38: Entwicklung der Hypo-Haftungen bis 2017

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 und später
		in Mill. EUR ¹							
Hypo Group Alpe Adria²	gesamt	18.837,6	16.105,9	13.273,5	11.464,7	10.235,8	7.379,8	5.472,3	1.201,0
	Hypo NOE Gruppe								
	befristet	5.480,0	5.480,0	5.380,0	5.280,0	5.190,0	5.090,0	4.690,0	710,0
	unbefristet	430,0	430,0	420,0	420,0	410,0	410,0	410,0	260,0
	gesamt	5.910,0	5.910,0	5.800,0	5.700,0	5.600,0	5.500,0	5.100,0	970,0
Hypo Tirol	befristet	6.094,3	5.685,4	5.512,8	5.376,4	5.268,3	4.912,9	3.604,6	–
	unbefristet	1.785,7	1.570,7	803,3	718,9	595,0	518,5	495,9	426,0
	gesamt	7.880,0	7.256,1	6.316,1	6.095,2	5.863,4	5.431,4	4.100,5	426,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Hypo Alpe-Adria-Bank AG und Hypo Alpe-Adria-Bank International AG;

Die Haftungssumme für 2010 wurde vom Amt der Kärntner Landesregierung im April und Mai 2012 auf 19.771,4 Mill. EUR korrigiert. Eine Aufgliederung nach befristeten und unbefristeten Haftungen wurde dem RH nicht vorgelegt.

Quellen: Ämter der Landesregierungen

Haftung für den Hypo-Verband

91 Die österreichischen Landes-Hypothekenbanken waren im Verband österreichischer Landes-Hypothekenbanken (kurz: Hypo-Verband) zusammengeschlossen. Die mit einer Gewährträgerhaftung der überprüften Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol ausgestatteten Kreditinstitute (Hypo Alpe-Adria-Bank AG und Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, Hypo NOE Gruppe Bank AG und Hypo Tirol Bank AG) waren im Überprüfungszeitraum Mitglieder dieses Verbandes.

Die Pfandbriefstelle der österreichischen Landes-Hypothekenbanken emittierte Wertpapiere und stellte die so beschafften Mittel den Landes-Hypothekenbanken zur Verfügung. Für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle haften nach § 2 der Satzung der Pfandbriefstelle die Mitgliedsinstitute sowie nach Maßgabe der Übergangsregelung für das Auslaufen der Gewährträgerhaftung bis 2017 auch die Gewährträger (d.h. die Länder) solidarisch. Die aushaftenden Verbindlichkeiten lagen zwischen 10,9 Mrd. EUR (2008) und 9,6 Mrd. EUR (2009).

- 92.1** Nach § 93 Bankwesengesetz⁶⁰ haben Kreditinstitute, die sicherungspflichtige Einlagen entgegennehmen, einer Sicherungseinrichtung im Rahmen ihres Fachverbandes anzugehören (gesetzliche Einlagensicherung; z.B. inländische Spareinlagen). Die Hypo-Haftungs-Gesellschaft m.b.H. übernahm diese Aufgabe für den Hypo-Verband.
- 92.2** Der RH wies darauf hin, dass der Eintritt eines Falles der Einlagensicherung auch nur eines Mitgliedsinstitutes durch den Haftungsverbund den gesamten Hypo-Sektor betreffe und somit auch auf die anderen Mitgliedsinstitute Auswirkungen hätte. Dadurch könnten sich in weiterer Folge auch Auswirkungen auf die Gewährträger ergeben.

Haftungen des Landes Kärnten für die Hypo Alpe-Adria-Bank AG und die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG

Rechtliche Grundlagen

- 93** Durch das Kärntner Landesholding-Gesetz (K-LHG)⁶¹ wurden die Bankgeschäfte in eine Aktiengesellschaft eingebracht. Die bisherige Kärntner Landes- und Hypothekbank übernahm eine bloße Holdingfunktion und wurde umbenannt in „Kärntner Landes- und Hypothekbank-Holding (Kärntner Landesholding)“ (§ 6 K-LHG).

Auf der Grundlage des K-LHG übernahm das Land Kärnten eine Ausfallbürgschaft nach § 1356 ABGB für alle Verbindlichkeiten der Hypo Alpe-Adria-Bank AG, der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG und der Kärntner Landesholding (§§ 5 und 9 K-LHG).

Die Haftungen des Landes Kärnten für die Hypo Alpe-Adria-Bank AG und die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG waren lt. Rechnungsabschluss im Jahr 2006 mit 24.718,8 Mill. EUR am höchsten, Ende 2010 lagen sie bei 19.771,4 Mill. EUR.

Ein Schlagendwerden auch nur eines Teils der Hypo-Haftung hätte somit gravierende Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Kärnten zur Folge gehabt. Schließlich übernahm der Bund die Aktien der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG.

In Prognosen ging das Land Kärnten von einem Absinken der Hypo-Haftungen auf 5.472,3 Mill. EUR im Jahr 2016 aus.⁶² Ein Betrag von

⁶⁰ Bankwesengesetz – BWG, BGBl. Nr. 532/1993 i.d.g.F.

⁶¹ Gesetz vom 13. Dezember 1990 über die Einbringung des bankgeschäftlichen Unternehmens der Kärntner Landes- und Hypothekbank in eine Aktiengesellschaft und die wesentlichen Bestimmungen über den Bestand der Kärntner Landes- und Hypothekbank – Holding (Kärntner Landesholding-Gesetz – K-LHG), LGBl. Nr. 37/1991 i.d.g.F.

⁶² In den Prognosen wurde für rd. 90 % der Verbindlichkeiten (Stand 31. Dezember 2008) das genaue Fälligkeitsdatum herangezogen, für die übrigen 10 % Schätzungen.

1.201,0 Mill. EUR an Haftungen, die vor dem Jahr 2003 übernommenen wurden und bei denen es sich um unbefristete Haftungen handelte, wird laut den vom Land vorgelegten Unterlagen über das Jahr 2017 hinaus bestehen bleiben.

Weitere Haftungen des Landes Kärnten

- 94 Die weiteren Haftungen des Landes Kärnten – ohne die Haftungen für die Hypo Group Alpe Adria – stiegen von 1.357,5 Mill. EUR (2005) auf 2.840,8 Mill. EUR (2010). Diese bestanden vor allem zugunsten der KABEG und erhöhten sich von 514,8 Mill. EUR (2005) auf 1.315,9 Mill. EUR (2010), das waren 155,6 %.

Für die Darlehen der KABEG und des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) bestanden neben der Landeshaftung auch Verpflichtungen des Landes Kärnten, die Annuitäten (Zinsen und Tilgung) zu bestreiten. Die Vermögensübersicht des Landes Kärnten stellte diese Rückzahlungsverpflichtungen als nicht fällige Verwaltungsschulden (im Sinne zukünftig zu finanzierender Annuitäten) dar (TZ 40).

Risikomanagement

- 95 Der RH wies in seinem Bericht über die Hypo Alpe-Adria-Bank AG (Reihe Kärnten 2003/4) darauf hin, dass
- durch die „Alpe-Adria Strategie“ ein außerordentlich expansiver und dynamischer Finanzkonzern mit einer positiven Geschäftsentwicklung entstanden sei, wobei das außerordentliche Wachstum vor allem durch die ausländischen Tochterunternehmen erzielt worden sei;
 - Krediteinräumungen durch die Hypo Alpe-Adria-Bank AG in einigen Fällen ohne ausreichende Beurteilung der Bonität der Kreditnehmer bzw. der Sicherheiten erfolgten;
 - eine Kreditprüfung und Bewertung der Risiken dem RH nur im Bereich der Muttergesellschaft in Klagenfurt möglich war, wohingegen eine Überprüfung der Kreditvergaben der selbstständigen ausländischen Tochterbanken aus rechtlichen Gründen vom RH nicht vorgenommen werden konnte.

Die Hypo Group Alpe Adria fiel zwischen Oktober 2005 und Dezember 2009 (Übernahme durch den Bund) nicht in die Prüfungskompetenz des RH.

- 96.1** Wie der RH nunmehr feststellte, führte das Land Kärnten selbst keine Risikobeurteilungen der bestehenden Haftungen durch. In Bezug auf die Haftungen zugunsten der Hypo Group Alpe Adria verwies das Amt der Kärntner Landesregierung darauf, dass der Aufsichtskommissär bzw. dessen Stellvertreter in den Aufsichtsratssitzungen und damit bei der Erörterung des Jahresabschlusses bzw. des Prüfberichts der Wirtschaftsprüfer zu den Jahresabschlüssen anwesend war. Bis 2007 seien für beide Kreditinstitute uneingeschränkte Bestätigungsvermerke ausgestellt worden. Bei den Aufsichtsratssitzungen hätten die Abschlussprüfer wiederholt festgehalten, dass für die Risikolage ausreichend Vorsorge getroffen worden sei.

Nach Auskunft des Amtes der Kärntner Landesregierung seien die in der Provisionsvereinbarung enthaltenen Berichtspflichten eingehalten worden. Demnach waren jährlich zum Bilanzstichtag der Stand der von der Haftung erfassten Verbindlichkeiten zu ermitteln, Angaben über den Vermögensstand der Hypo Group Alpe Adria zu tätigen und Aussagen über eine allfällige Inanspruchnahme des Landes Kärnten aus der Haftung auf der Basis der ermittelten Kennzahlen abzugeben. Die Plausibilität dieser Aufstellungen sei von den Abschlussprüfern der Kreditinstitute bestätigt worden. Diese Berichte seien dem Aufsichtskommissär zur Kenntnis gebracht worden. Aussagen über eine mögliche Inanspruchnahme des Landes aus der Haftung seien nicht enthalten gewesen.

Eine eigene Risikobewertung des Landes wäre nach Ansicht des Amtes der Kärntner Landesregierung weder rechtlich noch faktisch möglich gewesen. Auch hätten weder Rating-Agenturen noch die Finanzmarktaufsicht kritische Hinweise bezüglich der Risikoeinschätzung dem Haftungsträger Land zur Kenntnis gebracht.

- 96.2** Nach Ansicht des RH hätte alleine schon die Höhe der für die Hypo Alpe-Adria-Bank AG übernommenen Haftungen sowie die Höhe der übrigen Haftungen des Landes in Anbetracht der finanziellen Situation des Landeshaushalts laufende Risikobewertungen erforderlich gemacht.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, eigenständige Risikobewertungen der Haftungen durchzuführen bzw. von unabhängigen Stellen vornehmen zu lassen. Weiters wies der RH darauf hin, dass zur Frage der Berechnung der Haftungsprovisionen im Oktober 2011 ein Prüfungsersuchen der Kärntner Landesregierung an den RH gestellt wurde.

- 96.3** *Das Land Kärnten bezweifelte, ob eine derartige Bewertung, die ja nur aufgrund des Werturteils des Wirtschaftsprüfers abgegeben werden könnte, sofern man nicht eine Sonderprüfung durch ein eigenes*



Prüforgan an allen Konzerngesellschaften andenke, zu einem anderen Ergebnis geführt hätte als die in den Prüfberichten mit Bestätigungsvermerken enthaltenen Ausführungen.

Haftung des Landes
Niederösterreich für
die Hypo NOE

Rechtliche Grundlagen

- 97** Durch das NÖ Landesbankgesetz 1992⁶³ wurden die Bankgeschäfte der Niederösterreichischen Landesbank-Hypothekenbank in eine Aktiengesellschaft eingebracht (§ 2 NÖ Landesbankgesetz). Von 1996 bis 2007 war die Österreichische Volksbanken AG (ÖVAG) an der Hypo NOE beteiligt. 2007 erwarb eine Tochtergesellschaft des Landes Niederösterreich die Anteile der ÖVAG, womit wieder 100 % der Anteile an der Hypo NOE der Kontrolle des Landes Niederösterreich unterlagen.

Auf der Grundlage des NÖ Landesbankgesetzes 1992 übernahm das Land Niederösterreich eine Ausfallbürgschaft gemäß § 1356 ABGB für alle Verbindlichkeiten der Hypo NOE Gruppe (§ 5 NÖ Landesbankgesetz).

Die Haftung des Landes für die Hypo NOE lag im Jahr 2010 bei 5.910,8 Mill. EUR, dies war knapp die Hälfte der gesamten Haftungen des Landes. In Prognosen ging das Land Niederösterreich von einem Absinken der Hypo-Haftungen von 5.910,8 Mill. EUR (2010) auf 970,0 Mill. EUR bis zum Jahr 2017 aus. Haftungen im Umfang von jedenfalls rd. 260,0 Mill. EUR würden demnach über den 30. September 2017 hinaus bestehen bleiben.

Weitere Haftungen des Landes Niederösterreich

- 98** Der Anstieg der Haftungen des Landes Niederösterreich ab dem Jahr 2009 war vor allem auf die Übernahme von Haftungen für die beiden Landesimmobiliengesellschaften (Stand 2010: 557,3 Mill. EUR) und die NÖ Landes-Beteiligungsholding GmbH (Stand 2010: 1.075,0 Mill. EUR) zurückzuführen. Mit der Haftungsübernahme des Landes sollten die Refinanzierungsbedingungen der ausgegliederten Rechtsträger, die sich im Zuge der internationalen Banken- und Finanzkrise verschlechtert hatten, verbessert werden.

⁶³ LGBl. Nr. 3900-0 vom 7. August 1992

Risikomanagement

- 99.1** Das Land Niederösterreich hatte nach Auskunft des Amtes der Landesregierung für die Haftung zugunsten der Landes-Hypothekenbank kein eigenes Risikomanagement eingerichtet. Dem Risikomanagement sei nach Angaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung durch die Stellung des Finanzreferenten als Aufsichtskommissär ausreichend Rechnung getragen worden. Vorgaben für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion, die der besonderen Rolle des Landes als Gewährträger Rechnung trugen, konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

Im Hinblick auf die übrigen Haftungen sei man im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt 2011⁶⁴ über Risikoklassifizierungen und Haftungsbeschränkungen mit den anderen Gebietskörperschaften in Diskussion.

- 99.2** Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, für die bestehenden Haftungen eigenständige Risikobewertungen durchzuführen bzw. von unabhängigen Stellen erstellen zu lassen.
- 99.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe die Hypo NOE Gruppe Bank AG keine Staatshilfe in Anspruch genommen, zudem eine Kernkapitalquote von 12 % und eine Eigenmittelquote von 19 %. Dass ein Schlagendwerden der Haftungen bei einer Landesbank schwerwiegende Auswirkungen hätte, sei unbestritten. Im Unterschied zu Niederösterreich seien die Haftungen zugunsten der Hypo Alpe-Adria-Bank im Jahr 2009 tatsächlich schlagend geworden, während die Hypo NOE Gruppe Bank AG zu jenen österreichischen Banken mit der höchsten Kern- und Eigenkapitalquote sowie guten wirtschaftlichen Ergebnissen gehöre.*

Haftung des Landes
Tirol für die Hypo
Tirol Bank AG

Rechtliche Grundlagen

- 100** Durch das Landes-Hypothekenbank Tirol-Einbringungsgesetz 1997⁶⁵ wurden die Bankgeschäfte in die Hypo Tirol Bank AG eingebracht. Die Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung blieb als Sondervermögen des Landes Tirol mit eigener Rechtspersönlichkeit bestehen (§§ 1 und 6 Landes-Hypothekenbank Tirol-Einbringungsgesetz) und übernahm eine Ausfallbürgschaft nach § 1356 ABGB für die Verbindlichkeiten der Hypo Tirol Bank AG (§ 12 Abs. 1 und 6 Landes-Hypothekenbank Tirol-Einbringungsgesetz).

⁶⁴ Art. 10 Abs. 1, 3 und 4 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2011

⁶⁵ Gesetz vom 9. Oktober 1997 über die Einbringung des Unternehmens der Landes-Hypothekenbank Tirol in eine Aktiengesellschaft (Landes-Hypothekenbank Tirol-Einbringungsgesetz, LGBl. Nr. 89/1997)

Mit Beschlüssen der Tiroler Landesregierung vom 15. August 1997 und vom 23. April 2004 übernahm das Land Tirol ebenfalls eine Ausfallbürgschaft gemäß § 1356 ABGB für die Verbindlichkeiten der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung und der Hypo Tirol Bank AG. Die Haftung für die Verbindlichkeiten der Hypo Tirol Bank AG übernahm das Land unter der Bedingung, dass die Landeshaftung erst zum Tragen kommt, nachdem die Haftung der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung in Anspruch genommen wurde.

101.1 Die Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung stand unter dem beherrschenden Einfluss des Landes Tirol und verfügte über keine anderen nennenswerten Vermögenswerte als den Anteilen an der Hypo Tirol Bank AG. Bei einer Zahlungsunfähigkeit der Hypo Tirol Bank AG könnten diese Anteile einem deutlichen Wertverlust unterliegen und nicht hinreichen, um die Verbindlichkeiten der Hypo Tirol Bank AG abzudecken. Das Land Tirol wies diese Haftung in Höhe von 7.880,0 Mill. EUR im Jahr 2010 im Haftungsnachweis zum Rechnungsabschluss nicht aus.

101.2 Nach Ansicht des RH handelte es sich bei der Haftung für die Hypo Tirol Bank AG daher – unbeschadet der vorgeschalteten Haftung der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung – um eine Haftung des Landes Tirol. Der RH empfahl dem Land Tirol, die Haftungen für die Verbindlichkeiten der Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung und der Hypo Tirol Bank AG in den Rechnungsabschlüssen auszuweisen.

101.3 *Das Land Tirol sagte die Umsetzung im Rechnungsabschluss 2011 zu.*

102 Die Haftung für die Hypo Tirol Bank AG betrug im Jahr 2010 rd. 7.880,0 Mill. EUR. Sie betrug jeweils ein Mehrfaches der jährlichen Ausgaben des Landes: 2006: rd. 440 %; 2010: rd. 270 %.

Das Land Tirol geht von einem Absinken der Hypo-Haftungen von 7.880,0 Mill. EUR (2010) auf 426,0 Mill. EUR bis Ende 2017 aus. Ein Betrag von 426,0 Mill. EUR an vor dem Jahr 2003 übernommenen, unbefristeten Haftungen würde demnach über 2017 hinaus bestehen bleiben, wobei das Land Tirol von einem weiteren Rückgang auf 287,3 Mill. EUR bis 2022 ausgeht.

Weitere Haftungen des Landes Tirol

- 103** Die weiteren Haftungen des Landes erhöhten sich geringfügig von 69,4 Mill. EUR (2005) auf 73,3 Mill. EUR (2010) und waren verglichen mit den beiden anderen überprüften Ländern niedrig.

Im Zuge der internationalen Banken- und Finanzkrise gab das Land Tirol im Jahr 2009 eine Garantie über 60,0 Mill. EUR Partizipationskapital zugunsten der Hypo Tirol Bank AG ab. Die Partizipationsscheine wurden emittiert, um der Hypo Tirol Bank AG zusätzliches Eigenkapital zu verschaffen. Das Land Tirol behielt sich eine Rückkaufsoption nach zehn Jahren vor und vereinbarte die Zahlung einer Haftungsprovision.

Risikomanagement

- 104.1** Eine eigenständige Bewertung des Risikopotenzials der Haftungen im Verantwortungsbereich des Landes für die Landes-Hypothekenbank erfolgte nicht. Das Amt der Tiroler Landesregierung verwies darauf, dass dem Risikomanagement durch die Stellung des Finanzreferenten im Aufsichtsrat der Anteilsverwaltung Rechnung getragen worden sei. Das Land konnte jedoch keine Vorgaben an das entsandte Aufsichtsratsmitglied vorlegen, mit denen der Rolle des Landes als Gewährträger in besonderer Weise Rechnung getragen worden wäre.

Nach Angabe des Amtes der Tiroler Landesregierung sei das Land im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt 2011 mit den anderen Gebietskörperschaften über Risikoklassifizierungen und Haftungsbeschränkungen in Diskussion.

- 104.2** Nach Ansicht des RH hätte alleine schon die Höhe der im Wege der Anteilsverwaltung für die Hypo Tirol Bank AG bestehenden Haftung eine eigenständige Risikobeurteilung erforderlich gemacht. Der RH empfahl daher dem Land Tirol, für die bestehenden Haftungen eigenständige Risikobewertungen durchzuführen bzw. von unabhängigen Stellen erstellen zu lassen.

- 105.1** Als Entgelt für die Gewährträgerhaftung leistete die Hypo Tirol Bank AG in den Jahren 2005 bis 2009 insgesamt vier Zahlungen in Höhe von jeweils 2.060.000 EUR an das Land. Grundlage dafür war eine mündliche Vereinbarung zwischen dem Land Tirol und der Hypo Tirol Bank AG, die eine Haftungsprovision als marktgerechtes Entgelt gemäß LGBl. Nr. 90/1997 mit jährlich 10 Mill. Schilling (umgerechnet 726.728,34 EUR) bis zum 31. März 2017 vorsah.

Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol

Im Jahr 2005 vereinbarten das Land und die Hypo Tirol Bank AG, dass die jährlichen Zahlungen durch vier Zahlungen, die am 30. Juni 2005, 30. Juni 2006, 30. Juni 2007 und 30. Juni 2008 erfolgen sollten, abgegolten werden. Unter Berücksichtigung eines marktkonformen Abzinsungsfaktors ergaben sich Teilbeträge in der Höhe von rd. 2,1 Mill. EUR.

Die Bemessungsgrundlage für die Haftungsprovision konnte vom Land Tirol nicht angegeben werden.

105.2 Der RH wies darauf hin, dass die Haftungsprovisionen für die Gewährträgerhaftung der Höhe nach nicht nachvollziehbar waren, zumal außer dem Hinweis auf eine mündliche Vereinbarung keine Grundlagen angegeben werden konnten.

Konsolidierung der Landeshaushalte

106 Konsolidierung ist in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur definiert als Begrenzung und Rückführung öffentlicher Defizite in den Haushalten von Gebietskörperschaften.⁶⁶ Ob eine solche Konsolidierung als erfolgreich eingestuft werden kann, bedarf einer weiteren Klassifizierung, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur unterschiedlich bewertet⁶⁷ und mit unterschiedlichen Kennzahlen überprüft wird.

Die geläufigsten Kennzahlen sind der Primärsaldo und die Schuldenquote, jeweils im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen. Der Primärsaldo deshalb, weil er nicht durch Zinsschwankungen beeinflusst wird und Auskunft über die strukturelle Entwicklung des Haushalts gibt. Die Schuldenquote deshalb, weil sie die nachhaltige Wirkung einer Konsolidierungspolitik vor allem auch im Verhältnis zur Wirtschaftsentwicklung aufzeigt.

107.1 Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit erfolgreichen und nachhaltigen Konsolidierungsbeispielen konzentrierte sich vorrangig auf internationale Vergleiche von gesamtstaatlichen Haushalten. Die spezifischen Ausgangslagen für Haushalte von nachgeordneten Gebietskörperschaften (z.B. Länder, Gemeinden), bei unterschiedlichem Föderalisierungsgrad und fiskalischem Handlungsspielraum, spielten eher eine untergeordnete Rolle.

⁶⁶ siehe Gabler Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/konsolidierung.html>, 25.5.2011

⁶⁷ siehe Aiginger K. u.a. (2010), Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, S. 32 und Wagschal U., Wenzelburger G. (2006), Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich, Bertelsmann Stiftung

Konsolidierung der Landeshaushalte

107.2 Der RH überprüfte die Konsolidierung der Länder auf Basis ihrer Mittelfristplanungen. Als Mindestkriterium für eine erfolgreiche Konsolidierung setzte der RH demnach lediglich eine Reduktion der Schuldenquote voraus. Für eine nachhaltige Konsolidierung sollte sich diese Reduktion über mehrere Jahre erstrecken und nicht überwiegend durch reine Einmalmaßnahmen (z.B. Veräußerungen von Vermögen) bestimmt sein.

107.3 (1) *Das Land Kärnten gab in seiner Stellungnahme bekannt, dass im Jahr 2011 erste Konsolidierungsmaßnahmen im Bildungs- und Personalbereich getroffen worden seien und das Kärntner Budgetkonsolidierungsgesetz vorsehe, bis Ende des Jahres 2015 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.*

(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Budgetprogramm 2012 bis 2015 einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen enthalte, die gewährleisten, dass Defizite und Schuldenstände nachhaltig reduziert würden.

(3) Das Land Tirol wies darauf hin, dass durch die gesetzten Reformmaßnahmen in den Bereichen Personal und Pensionen ein nachhaltiger Beitrag zu einer erfolgreichen Budgetkonsolidierung sichergestellt sei.

107.4 Der RH begrüßte die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen in allen drei überprüften Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol.

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Kärnten

Ausgangslage

108 Das Budgetprogramm⁶⁸ von Kärnten für die Jahre 2010 bis 2014 (1. Änderung) galt während der Gebarungsprüfung als das letztgültige offizielle Dokument für die mittelfristige Budgetplanung. Das ursprüngliche Budgetprogramm wurde am 18. Dezember 2009, das Budgetprogramm (1. Änderung) am 24. Juli 2010 vom Kärntner Landtag zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Budgetprogramm (1. Änderung) hielt folgende haushaltspolitische Zielsetzungen fest:

- Stabilisierung bzw. Absenkung der Nettodefizitquote des Landes gegenüber dem Ausgangsjahr 2010 gemessen am Bruttoregionalprodukt Kärntens

⁶⁸ gemäß Art. 61 Abs. 1 Kärntner Landesverfassungsgesetz

- Reduzierung der außerbudgetären Finanzierungen des Landes
- Absenken des Maastrichtergebnisses des Landes über die Legislaturperiode
- Umsetzung des beschlossenen Regierungsprogramms.

An Beispielen für konkrete Maßnahmen zur Erreichung niedrigerer Nettoabgänge konnten vom RH folgende festgestellt werden:

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Tabelle 39: Ausgewählte Maßnahmen des Landes Kärnten zur Reduktion des Nettodefizits, Stand 2011

Allgemein	---
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Personalausgaben sollen durch eine Personalreduktion von 10 % bzw. rd. 350 Dienstposten in den Jahren 2012 bis 2014 auf dem Niveau von 2011 gehalten werden - Reduktion der Amtssachausgaben der Bezirkshauptmannschaften von rd. 600.000 EUR von 2010 auf 2011, danach Fortschreibung entlang der Inflationsrate - Pensionsaufwand der allgemeinen Verwaltung soll nur der Inflation angepasst werden - Kürzung der Dispositionsmittel der Regierungsmitglieder im Landesvoranschlag 2011 gegenüber 2010 um 20 %; bis 2014 entsprechend der Inflationsrate valorisiert
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	---
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung der Ausgaben für Landeslehrer zur Abdeckung des Planstellenüberhangs - Verminderung des Beitrags zur Fachhochschule im Jahr 2011 um 1 Mill. EUR und Fixierung des Beitrags für 2012 bis 2014 auf der Höhe von 2010 - Ausgaben für Kinderbetreuung im Jahr 2011 durch Neustrukturierung um 7,2 Mill. EUR reduziert - Aktion Gratiskindergarten für 3-4-Jährige wurde ab Herbst 2010 nicht mehr weitergeführt
Kunst, Kultur und Kultus	---
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	<ul style="list-style-type: none"> - Landesvoranschlag 2011 enthält eine Kürzung um rd. 5,2 Mill. EUR - Darlehen für Sozialbaumaßnahmen wurden 2011 um 900.000 EUR reduziert und bis 2014 fixiert - Ausgaben für Soziales im Jahr 2011 auf die Höhe von 2010 reduziert, Steigerungen bis 2014 mit höchstens 4 % fixiert
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> - Einsparungen im Krankenanstaltenbereich durch strafferes Budgetprogramm für Landeskrankenanstalten und KABEG
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	---
Wirtschaftsförderung	<ul style="list-style-type: none"> - Die Förderungsausgaben werden bis 2014 auf dem Niveau von 2011 belassen - Die Landwirtschaftliche Regionalförderung wird 2011 um 750.000 EUR reduziert und bis 2014 auf diesem Niveau belassen
Dienstleistungen	---
Finanzwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> - Belastungen für den Landeshaushalt durch ausgegliederte Einrichtungen sollen bis 2014 weitgehend konstant gehalten werden

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Mittelfristige Finanzplanung

- 109.1** Aus den im Budgetprogramm (1. Änderung) dargelegten haushaltspolitischen Zielsetzungen und den dazu vorgesehenen Maßnahmen leitete der RH Kennzahlen der Haushaltsentwicklung ab.

Im August 2011 übermittelte die Finanzabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung dem RH Neuberechnungen einiger Budgetkennzahlen für den Zeitraum bis 2014. Diesbezüglich lag weder ein Beschluss der Landesregierung noch des Landtages vor. In dieser Neuberechnung waren Mehreinnahmen durch die verbesserte Wirtschaftsentwicklung sowie eine Neuberechnung der Zinsen berücksichtigt. Die 2. Änderung des Budgetprogramms des Landes Kärnten für 2010 bis 2014 wurde im Dezember 2011 vom Landtag beschlossen.

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur
Haushaltskonsolidierung

Tabelle 40: Mittelfristige Finanzplanung – Kärnten				
	2011	2012	2013	2014
	in Mill. EUR ¹			
Geplante Nettoneuverschuldung				
– Stand 2010	– 231,0	– 257,5	– 266,9	– 270,1
– Neuberechnung August 2011	– 231,0	– 163,1	– 115,7	– 126,0
Geplanter Primärsaldo² in % des BRP³				
– Stand 2010	– 1,1	– 1,1	– 1,3	– 1,7
– Neuberechnung August 2011	– 0,9	– 1,0	– 1,2	– 1,6
Erwarteter Schuldenstand⁴				
– Stand 2010	2.706,8	2.966,9	3.231,4	3.487,3
– Neuberechnung August 2011	2.649,5	2.795,5	2.944,7	3.071,0
Erwartete Schuldenquote (Schuldenstand in % des BRP)				
– Stand 2010	16,1	17,0	17,8	18,5
– Neuberechnung August 2011	15,8	16,0	16,3	16,3
Geplante Zinsausgaben				
– Stand 2010	49,7	66,4	87,6	114,0
– Neuberechnung August 2011	49,6	55,5	62,5	72,7
Geplante Tilgung				
– Stand 2010	–	–	61,5	165,1
– Neuberechnung August 2011	–	–	63,2	166,2
Geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)				
– Stand 2010	49,7	66,4	149,1	279,1
– Neuberechnung August 2011	49,6	55,5	125,7	238,9

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Administrativer Saldo ohne Zinszahlungen, ohne Berücksichtigung der Abwicklung von Soll-Überschüssen bzw. –Abgängen des Vorjahres bzw. des laufenden Jahres

³ Das Bruttoregionalprodukt wurde berechnet aus der Fortschreibung des durchschnittlichen Anteils Kärntens am nationalen BIP 2005–2008 für die BIP-Prognose von 2009 bis 2014.

⁴ Finanzschulden und weitergegebene Darlehen, für die Rückzahlungen des Landes erfolgen, sowie sonstige Rückzahlungsverpflichtungen des Landes

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, Statistik Austria, RH

Die mittelfristige Finanzplanung mit Stand 2010 wies auch für die kommenden Jahre eine steigende Neuverschuldung aus. Mit rd. 270 Mill. EUR lag danach die geplante Nettoneuverschuldung für das Jahr 2014 um rd. 40 Mill. EUR höher als im Jahr 2011.

109.2 Die geplanten Maßnahmen reichen, wie der RH kritisch feststellte, weder aus, um in den nächsten Jahren den Schuldenstand zu verringern noch um den jährlichen Schuldenzuwachs einzudämmen (Tabelle 40).

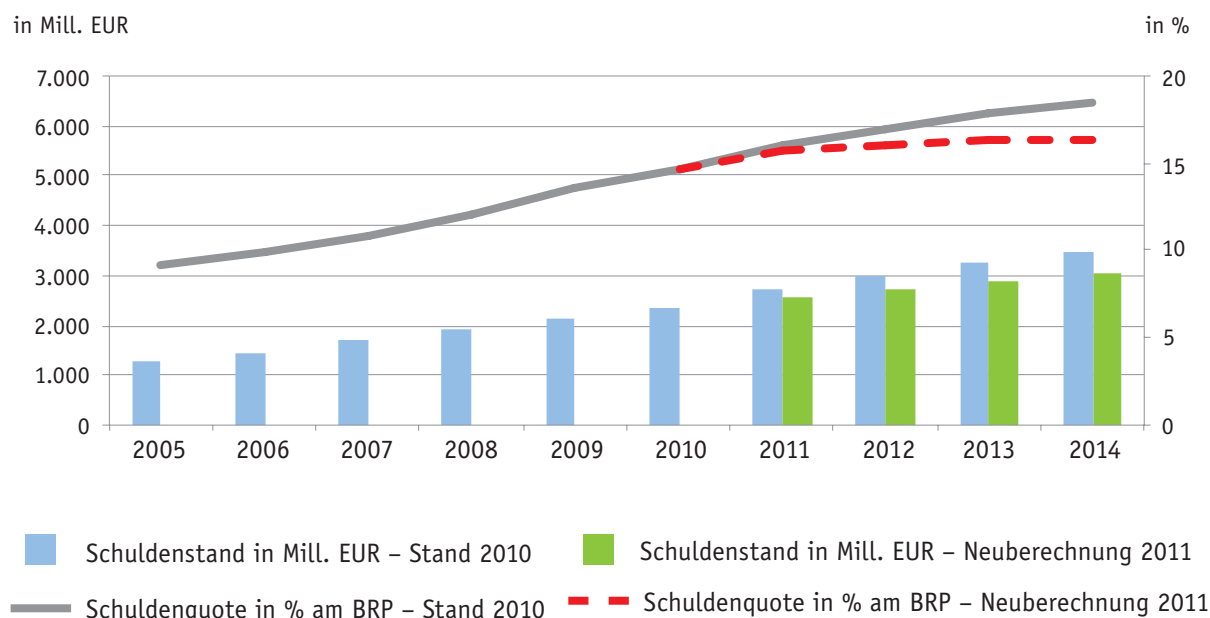
110.1 Nach dem Budgetprogramm (Stand 2010) wurde ein Anstieg der Schuldenquote von rd. 16,1 % im Jahr 2011 auf rd. 18,5 % im Jahr 2014 erwartet. Bei den geplanten Zinsausgaben war für denselben Zeitraum ein Anstieg von rd. 50 Mill. EUR auf rd. 114 Mill. EUR geplant. Eine Schuldentilgung war für die Jahre 2011 und 2012 nicht vorgesehen.

Gegenüber der Planung von 2010 wiesen die Kennzahlen der Neuberechnung vom August 2011 auf eine niedrigere Neuverschuldung hin, vorwiegend durch erwartete höhere Mehreinnahmen aus Ertragsanteilen des Bundes. Nach dieser Berechnung ist ab dem Jahr 2012 ein Rückgang der Neuverschuldung zu erwarten. Auch bei der Schuldenquote wird von einem niedrigeren Zuwachs ausgegangen.

Die Darstellung der Schuldenentwicklung für den Zeitraum 2005 bis 2014 anhand der Haushaltsergebnisse und der mittelfristigen Finanzplanung (Stand 2010) in Abbildung 26 zeigt eine durchgängige und kontinuierlich wachsende Verschuldungsentwicklung mit einer Erhöhung der Schuldenquote auf rd. 18,5 % im Jahr 2014. Nach der Neuberechnung vom August 2011 ist mit einem geringen Anstieg der Schuldenquote auf rd. 16,3 % zu rechnen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 bewirkte keine größere Veränderung dieses langfristigen Trends.

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Abbildung 26: Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Kärnten, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung)



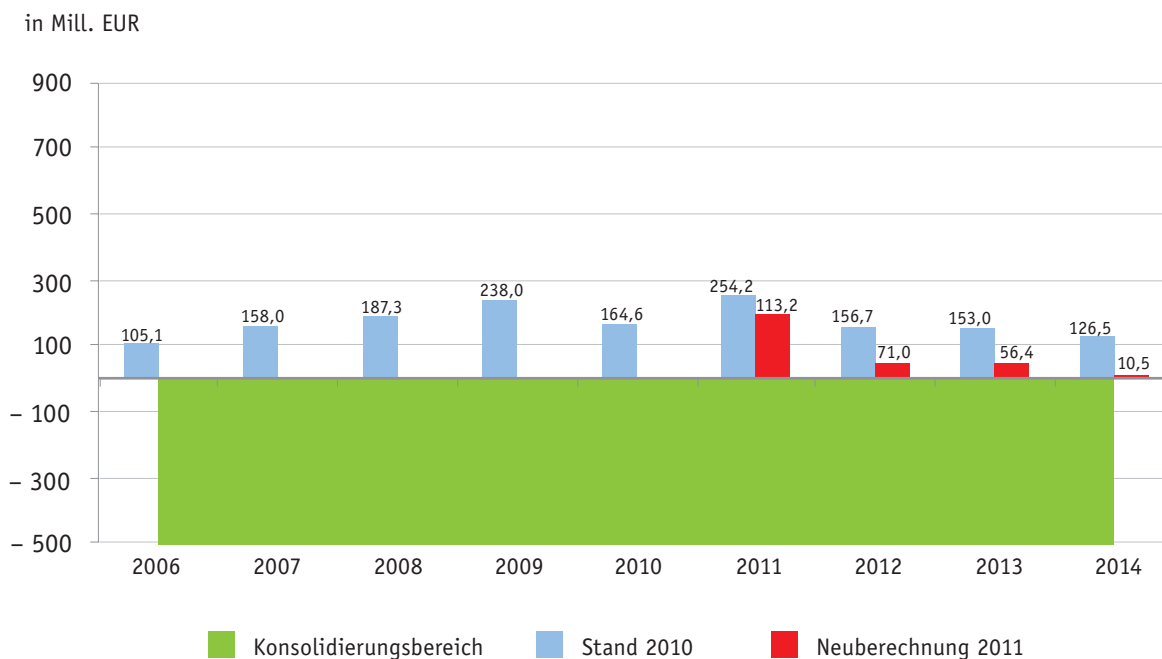
Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

110.2 Um von einer Haushaltskonsolidierung sprechen zu können, wäre ein Rückgang der Schuldenquote erforderlich. Ein solcher Rückgang wurde in Kärnten im überprüften Zeitraum nicht erreicht und ist auch bis 2014 nicht geplant.

111.1 Die Abweichungen vom Konsolidierungsziel waren im Betrachtungszeitraum unterschiedlich hoch. Der Betrag, um den die Vermeidung eines weiteren Anstiegs der Schuldenquote und somit eine Konsolidierung verfehlt wurde, lag im Jahr 2006 bei rd. 105 Mill. EUR; im Jahr 2009 war Kärnten mit rd. 238 Mill. EUR am weitesten von einer Konsolidierung entfernt (Abbildung 27). Nach den Zielgrößen der mittelfristigen Planung (Stand 2010) reduziert sich der Abstand bis 2014 auf rd. 126,5 Mill. EUR.

Auch bei der Neuberechnung vom August 2011 ist für die Jahre bis 2014 noch von keiner Reduktion der Schuldenquote auszugehen, wenngleich nach dieser Berechnung für das Jahr 2014 eine geringere Abweichung von rd. 10,5 Mill. EUR erwartet wird.

Abbildung 27: Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Kärnten abweicht (Stand 2010 und Neuberechnung 2011)



Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

111.2 Nach Ansicht des RH reichen die im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung geplanten und bereits in die Wege geleiteten Maßnahmen für eine Konsolidierung des Landeshaushalts nicht aus. Ein Rückgang der Verschuldung ist bis 2014 nicht vorgesehen, vielmehr geht die mittelfristige Planung aus dem Jahr 2010 von einer weiter steigenden Neuverschuldung aus. Nach der Neuberechnung vom August 2011 soll die jährliche Neuverschuldung ab dem Jahr 2012 niedriger werden.

Der RH stellte für Kärnten eine langfristig, strukturell defizitäre Haushaltsentwicklung fest, die vorrangig nicht durch konjunkturelle Schwankungen, wie etwa durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, begründbar war.

Der RH empfahl dem Land Kärnten im Hinblick auf seine weiteren Konsolidierungsbemühungen, strukturell und nachhaltig wirkenden Maßnahmen zur Einbremsung der Neuverschuldung Priorität zu geben.

111.3 Das Land Kärnten teilte dazu mit, dass sich bereits Erfolge bei den eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen gezeigt hätten, welche aber im Hinblick auf das zwischenzeitig verabschiedete „Kärntner Budgetkonsolidierungsgesetz“, das bis spätestens Ende 2015 einen ausgeglichenen Haushalt vorsehe, zu intensivieren wären. Somit stellten die bisherigen

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Maßnahmen entsprechende Zwischenschritte dar, die im Rahmen der auch 2012 wiederum vorgesehenen Sitzungen der politischen Entscheidungsträger und Fachexperten im Rahmen des sogenannten Budgetkonvents weiter fortzusetzen und deren Erfolge zu überwachen sein würden.

Niederösterreich

Ausgangslage

112.1 Im Juni 2010 wurde dem Niederösterreichischen Landtag ein überarbeitetes Budgetprogramm 2010 bis 2013 vorgelegt und von diesem zur Kenntnis genommen. Das ursprüngliche Budgetprogramm 2009 bis 2013 konnte aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht eingehalten werden. Darüber hinaus wurde die Niederösterreichische Landesregierung beauftragt, die Zielsetzungen des Budgetprogramms bei der Erstellung und Vollziehung der jeweiligen Voranschläge umzusetzen.

Ausgangsbasis für das Budgetprogramm war eine mittelfristige Budgetvorschau anhand einer Fortschreibung der laufenden Entwicklungen.⁶⁹ Davon ausgehend formulierte das Budgetprogramm 2010 bis 2013 Maßnahmen, die die Neuverschuldung eindämmen sollen (siehe Beispiele solcher Maßnahmen in Tabelle 41). Ergänzend dazu wurde die Einnahmenentwicklung nach den letzten Prognosen aktualisiert.

112.2 An Beispielen für konkrete Maßnahmen zur Erreichung niedrigerer Nettoabgänge konnten vom RH folgende festgestellt werden:

⁶⁹ siehe Lehner G. (2009), Mittelfristige Budgetvorschau des Landes Niederösterreich 2009–2013

Tabelle 41: Ausgewählte Maßnahmen des Landes Niederösterreich zur Reduktion des Nettodefizits, Stand 2010

Allgemein	<ul style="list-style-type: none"> – Bereits 2010 wurde eine Ausgabenbindung von 30% bei bestimmten Ermessensausgaben beschlossen (Ausgabenvolumen von rd. 251 Mill. EUR gesperrt) – Das Budgetcontrolling wurde verstärkt, Quartalsergebnisse werden den Abteilungen mitgeteilt, um frühzeitig eingreifen zu können – 2011 wurden Einsparungsvolumina bzw. Ausgabenrahmen pro Ressort festgelegt; im Zuge der Budgetverhandlungen Einsparungen in der Höhe von 205 Mill. EUR gegenüber 2010 – für 2010 – 2013 ist eine durchschnittliche Nettosteigerung bei Personalausgaben von + 2 % vorgesehen
Verwaltung	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung bei Pensionen: + 2 %
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung von 2010 bis 2013: + 0,5 %
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung von 2010 bis 2013: + 0,5 %
Kunst, Kultur und Kultus	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung von 2010 bis 2013: + 0,5 %
Soziale Wohlfahrt	– Für 2010 bis 2013 ist eine Steigerung von 4 % vorgesehen
Gesundheit	– Für den Zeitraum 2010 bis 2013 ist eine Steigerung von + 1,8 % vorgesehen
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung von 2010 bis 2013: + 0,5 %
Wirtschaftsförderung	– Ausgaben werden auf dem Niveau von 2011 eingefroren
Dienstleistungen	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung von 2010 bis 2013: + 0,5 %
Finanzwirtschaft	– Geplante durchschnittliche Nettosteigerung von 2010 bis 2013: + 1 %

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

112.3 *Das Land Niederösterreich teilte dem RH ergänzend mit, dass der Niederösterreichische Landtag im Jänner 2012 das Budgetprogramm 2012 bis 2015 beschlossen habe und dass zur Erreichung der Ziele des Budgetprogramms 2012 bis 2015 folgende Punkte vorgesehen seien:*

Ausgabenseite:

- *Grundsätzlich dürfen die Ausgaben nicht stärker steigen als die Einnahmen.*
- *Gleichhalten bzw. Reduktion im Bereich der reinen Ermessensausgaben.*
- *Im Budgetvollzug sind generell strengste Maßstäbe anzuwenden.*

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Einnahmenseite:

- Bedeckung der verbleibenden „strukturellen“ Abgänge durch zusätzliche Einnahmen aus der Veranlagung, um eine jährliche Neuverschuldung zu vermeiden.*
- Vorzeitige Schuldentilgung, die ebenfalls aus den zusätzlichen Einnahmen aus der Veranlagung bedeckt wird, mit dem Effekt von administrativen Nettoüberschüssen und Reduzierung des Schuldenstandes in der Programmperiode.*

Mittelfristige Finanzplanung

- 113** Aus dem vom Niederösterreichischen Landtag im Juni 2010 beschlossenen Budgetprogramm 2010 bis 2013 leitete der RH Kennzahlen der mittelfristigen Finanzplanung ab. Im Juni 2011 wurden als Abänderung zum vorliegenden Budgetprogramm zusätzliche Einnahmen durch Entnahmen aus der Veranlagung des Landes Niederösterreich angekündigt. Durch diese Mehreinnahmen soll es 2011 zu keiner Neuverschuldung und 2012 zu einer Reduktion der Schulden um 150 Mill. EUR kommen. Im Juli 2011 übermittelte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dem RH dazu eine Neuberechnung, die die angekündigte Einmalmaßnahme berücksichtigte. Einen Beschluss des Landtages gab es dazu nicht. Im Sinne der Aktualität nahm der RH diese Neuberechnung in die Darstellung auf (siehe Tabelle 42).

Tabelle 42: Mittelfristige Finanzplanung – Niederösterreich

	2011	2012	2013	2014 ¹
	in Mill. EUR ²			
Geplante Nettoneuverschuldung				
– Stand 2010	– 289,8	– 231,1	– 181,0	– 130,0
– Neuberechnung Juli 2011	–	+150,0	–	–
Geplanter Primärsaldo³ in % des BRP⁴				
– Stand 2010	– 1,0	– 0,6	– 0,9	– 1,4
– Neuberechnung Juli 2011 (keine Daten)				
Erwarteter Schuldenstand⁴				
– Stand 2010	5.578,7	5.830,7	6.031,2	6.182,8
– Neuberechnung Juli 2011	5.269,9	5.103,6	5.092,0	5.079,9
Erwartete Schuldenquote (Schuldenstand in % des BRP)⁵				
– Stand 2010	12,2	12,3	12,2	12,1
– Neuberechnung Juli 2011	11,5	10,7	10,3	9,9
Geplante Zinsausgaben				
– Stand 2010	98,0	112,4	134,5	141,8
– Neuberechnung Juli 2011	97,4	112,2	113,1	121,9
Geplante Tilgung				
– Stand 2010	286,8	176,3	376,1	726,9
– Neuberechnung Juli 2011	383,7	175,9	371,1	721,6
Geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)				
– Stand 2010	384,8	288,7	510,6	868,7
– Neuberechnung Juli 2011	481,1	288,1	484,1	843,5

¹ Zahlen für 2014 ergänzend zum Budgetprogramm auf Anfrage des RH von der Finanzabteilung des Amtes der Landesregierung

² Rundungsdifferenzen möglich

³ Administrativer Saldo ohne Zinszahlungen

⁴ Finanzschulden und innere Anleihen

⁵ Das Bruttoregionalprodukt wurde berechnet aus der Fortschreibung des durchschnittlichen Anteils Niederösterreichs am nationalen BIP 2005 bis 2008 für die BIP-Prognose von 2009 bis 2014.

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Statistik Austria, RH

Die vom Landtag beschlossene mittelfristige Finanzplanung (Stand 2010) sah für die kommenden Jahre einen Rückgang der Neuverschuldung vor. Mit rd. 130 Mill. EUR lag die geplante Nettoneuverschuldung für das Jahr 2014 um rd. 160 Mill. EUR unter jener des Jahres 2011. Durch die

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

geplanten Maßnahmen (Tabelle 41) beabsichtigte das Land, eine spürbare Einbremsung des Schuldenwachstums bis zum Jahr 2014 zu erreichen.

Der im Budgetprogramm 2010 bis 2013 geplante Rückgang der Neuverschuldung führt über den gesamten Planungszeitraum betrachtet zu einer konstanten Schuldenquote von knapp über 12 %, mit einem leichten Rückgang von rd. 12,3 % im Jahr 2012 auf rd. 12,1 % im Jahr 2014.

Für das Jahr 2014 ist jedoch ein hoher Schuldendienst vor allem wegen hoher Schuldentrückzahlungen geplant. Die geplanten Zinsausgaben steigen von rd. 98 Mill. EUR im Jahr 2011 auf rd. 142 Mill. EUR im Jahr 2014, die geplante Schuldentilgung steigt im selben Zeitraum von rd. 287 Mill. EUR auf rd. 727 Mill. EUR.

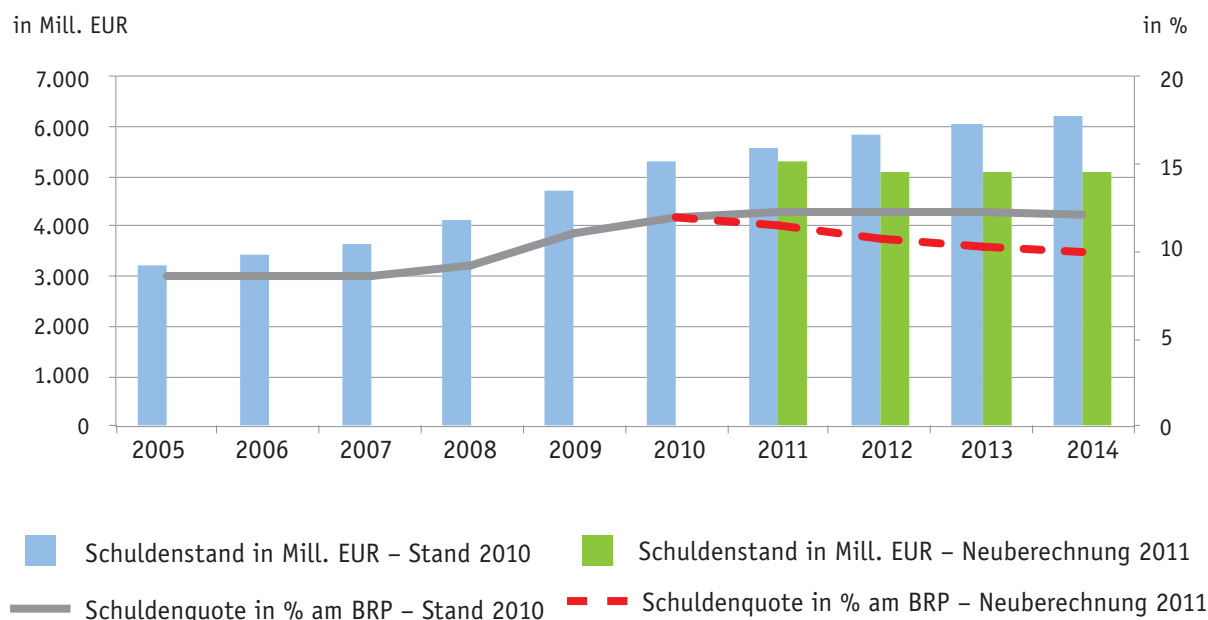
Durch die im Juni 2011 durch den Landesfinanzreferenten⁷⁰ angekündigte, vom Landtag damals noch nicht beschlossene Einmalmaßnahme in Form einer Entnahme aus der Veranlagung des Landes Niederösterreich wird für 2011 keine Nettoneuverschuldung und für das Jahr 2012 ein Netto-Überschuss von 150 Mill. EUR erwartet. Nach der dem RH dazu übermittelten Berechnung vom Juli 2011 würde sich dadurch die Schuldenquote im Jahr 2012 von 12,3 % auf 10,7 % verbessern.

114.1 Die Darstellung der Schuldenentwicklung für den Zeitraum 2005 bis 2014 anhand der Haushaltsergebnisse und der mittelfristigen Haushaltsplanung weist einen deutlichen Anstieg der Schuldenquote zwischen den Jahren 2008 und 2010 aus. Im Zeitraum der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es zu einer Erhöhung des Niveaus der Verschuldung auf rd. 12 % des BRP.

In der Berechnung des Amtes der Landesregierung vom Juli 2011, welche die angekündigte Einmalmaßnahme berücksichtigt, ging das Land von einem Rückgang der Schuldenquote auf unter 11 % aus. Diese Entwicklung ist in Abbildung 28 ebenfalls dargestellt:

⁷⁰ Landeshauptmann-Stellvertreter Mag. Wolfgang Sobotka

Abbildung 28: Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Niederösterreich, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung)



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

114.2 Bereits in der mittelfristigen Planung (Neuberechnung) für die Jahre 2011 bis 2014, die das Amt der Landesregierung im Juli 2011 dem RH übermittelte, wird durch eine einnahmenseitige Maßnahme bereits ab dem Jahr 2011 ein Rückgang der Schuldenquote und nach Ansicht des RH eine Konsolidierung erreicht.

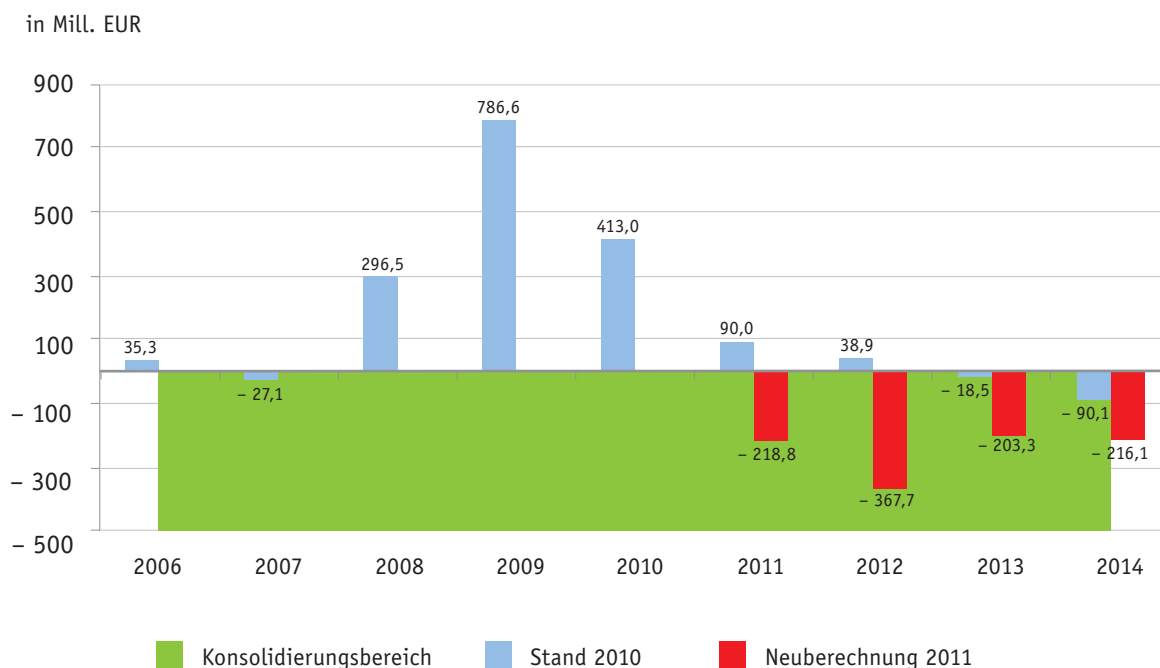
Im Hinblick auf die angekündigten einnahmenseitigen Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltslage gab der RH zu bedenken, dass damit eine geringere nachhaltige Wirkung erreicht wird als durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen. Um das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herzustellen, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, strukturell und nachhaltig wirkenden Maßnahmen zur Einbremsung der Neuverschuldung Priorität zu geben.

114.3 Das Land Niederösterreich gab dazu an, dass zwischenzeitig die Umsetzung dieser Empfehlung des RH durch das Budgetprogramm 2012 bis 2015 vorgesehen sei.

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

115.1 Die Jahre 2008 bis 2010 waren durch eine hohe Neuverschuldung geprägt. Eine Reduktion der Schuldenquote und damit eine Konsolidierung konnten nicht erreicht werden, da die Neuverschuldung im Jahr 2008 um rd. 297 Mill. EUR, im Jahr 2009 um rd. 787 Mill. EUR und im Jahr 2010 um rd. 413 Mill. EUR zu hoch war (Abbildung 29).

Abbildung 29: Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Niederösterreich abweicht, 2006 bis 2014



Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

115.2 Im Zeitraum 2008 bis 2010 war eine deutliche Erhöhung des Verschuldungsniveaus festzustellen. Mit den geplanten Maßnahmen ist das Land Niederösterreich nach Ansicht des RH auf dem Weg zu einer Konsolidierung.

115.3 Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass der Schuldenstand im Jahr 2015 durch Umsetzung des Budgetprogramms 2012 bis 2015 rd. 2,9 Mrd. EUR betragen werde.

Tirol

Ausgangslage

116 Im Juni 2010 legte die Tiroler Landesregierung den Budgetpfad für die Jahre 2010 bis 2014 vor. In diesem Budgetpfad war sowohl eine Darstellung der Haushaltsentwicklung ohne gegensteuernde Maßnahmen als auch eine mit vorgeschlagenen gegensteuernden Maßnahmen enthalten.

An Beispielen für konkrete Maßnahmen zur Erreichung niedrigerer Nettoabgänge wurden vom RH folgende festgestellt:

Tabelle 43: Ausgewählte Maßnahmen des Landes Tirol zur Reduktion des Nettodefizits, Stand 2010	
Allgemein	<ul style="list-style-type: none"> – Sonstige Pflichtausgaben dürfen pro Jahr max. um 2 % steigen (erwartete Einsparungen rd. 7 Mill. EUR/Jahr) – Die Investitionsausgaben werden gegenüber dem Voranschlag 2010 um 10 % gekürzt und bis 2014 auf diesem Niveau fixiert (erwartete Einsparungen rd. 3 Mill. EUR/Jahr)
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Personal- und Pensionsaufwendungen in der Landesverwaltung und in der TILAK dürfen von 2010 auf 2011 um max. 1,5 %, ab 2012 um max. 2,5 % steigen (erwartete Einsparungen rd. 8 Mill. EUR/Jahr) – Betriebs- und Amtssachaufwand dürfen max. nach dem Index erhöht werden (erwartete Einsparungen rd. 1 Mill. EUR)
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	---
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	---
Kunst, Kultur und Kultus	---
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialausgaben (Pflichtausgaben Abschnitt 41) dürfen max. um 3 % steigen pro Jahr (erwartete Einsparungen rd. 9 Mill. EUR/Jahr) – Ausgaben Jugendwohlfahrt (Pflichtausgaben) dürfen max. um 3 % steigen pro Jahr (erwartete Einsparungen rd. 1,9 Mill. EUR/Jahr) – Das Ausgabeniveau der Wohnbauförderung wird auf 244 Mill. EUR fixiert (erwartete Einsparungen rd. 10 Mill. EUR)
Gesundheit	---
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	---
Wirtschaftsförderung	<ul style="list-style-type: none"> – Die Förderungsausgaben werden gegenüber Voranschlag 2010 um 10 % gekürzt und bis 2014 auf diesem Niveau fixiert (erwartete Einsparungen rd. 20 Mill. EUR/Jahr)
Dienstleistungen	---
Finanzwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> – Die Dividende TIWAG 2011 wird erhöht (erwartete Einnahmen 7 Mill. EUR) – Die Dividende Illwerke wird nicht der Katastrophenrücklage zugeführt, sondern im Landeshaushalt verbucht (erwartete Einnahmen 1,9 Mill. EUR)

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Mittelfristige Finanzplanung

117.1 Für Tirol leitete der RH folgende Kennzahlen bis 2014 ab:

Tabelle 44: Mittelfristige Finanzplanung Tirol, Stand 2010				
	2011	2012	2013	2014
	in Mill. EUR ¹			
Geplante Nettoneuverschuldung	- 146,0	- 99,7	- 94,4	- 83,7
Geplanter Primärsaldo ² in % des BRP ³	- 0,8 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,5 %
Erwarteter Schuldenstand	429,8	520,7	598,8	659,0
Erwartete Schuldenquote (Schuldenstand in % des BRP) ³	1,7 %	1,9 %	2,2 %	2,3 %
Geplante Zinsausgaben	8,1	13,7	17,6	20,6
Geplante Tilgung	58,0	75,8	75,1	85,1
Geplanter Schuldendienst (Zinsen und Tilgung)	66,1	89,5	92,7	105,6

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Administrativer Saldo ohne Zinszahlungen

³ Das Bruttoregionalprodukt wurde berechnet aus der Fortschreibung des durchschnittlichen Anteils Tirols am nationalen BIP 2005 bis 2008 für die BIP-Prognose von 2009 bis 2014.

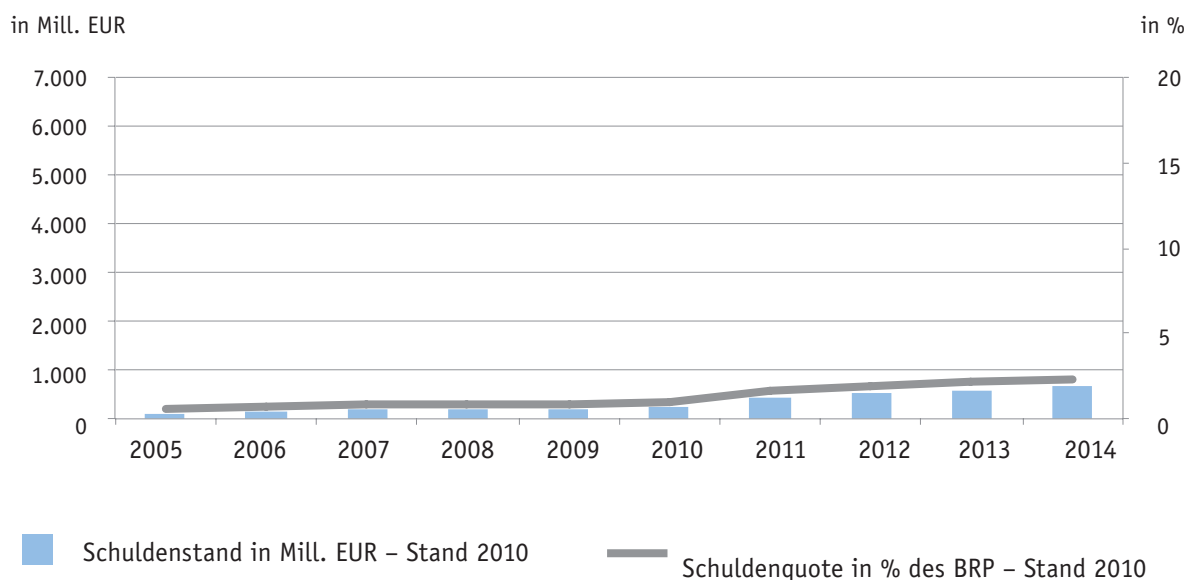
Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, Statistik Austria, RH

Die mittelfristige Finanzplanung Tirols (Stand 2010) ging von einer rückläufigen Neuverschuldung bis zum Jahr 2014 aus. Die erwartete Nettoneuverschuldung geht von rd. 146 Mill. EUR im Jahr 2011 auf rd. 84 Mill. EUR im Jahr 2014 zurück. Die im mittelfristigen Haushaltsplan vorgesehenen Maßnahmen reichten allerdings nicht aus, um den Schuldenstand bzw. die Schuldenquote zu verringern.

Für die Schuldenquote wird ein Anstieg von rd. 1,7 % im Jahr 2011 auf rd. 2,3 % im Jahr 2014 erwartet. Bei den geplanten Zinsausgaben wird im selben Zeitraum von einem Anstieg von rd. 8 Mill. EUR auf rd. 21 Mill. EUR ausgegangen. Die Schuldentilgung nimmt von rd. 58 Mill. EUR im Jahr 2011 auf rd. 85 Mill. EUR im Jahr 2014 zu.

Die Entwicklung der Verschuldung Tirols im Zeitraum von 2005 bis 2014 – fortgeschrieben durch die Zahlen der mittelfristigen Haushaltsplanung – wies bis 2010 eine relativ konstante Verschuldungsquote von unter einem Prozent des BRP auf. In den Jahren 2010 bis 2012 war ein merkbarer Zuwachs vorgesehen, der danach auf einem Niveau von knapp über 2 % verharren sollte.

Abbildung 30: Entwicklung des Schuldenstandes und der Schuldenquote in Tirol, 2005 bis 2014 (ab 2010 geplante Entwicklung)



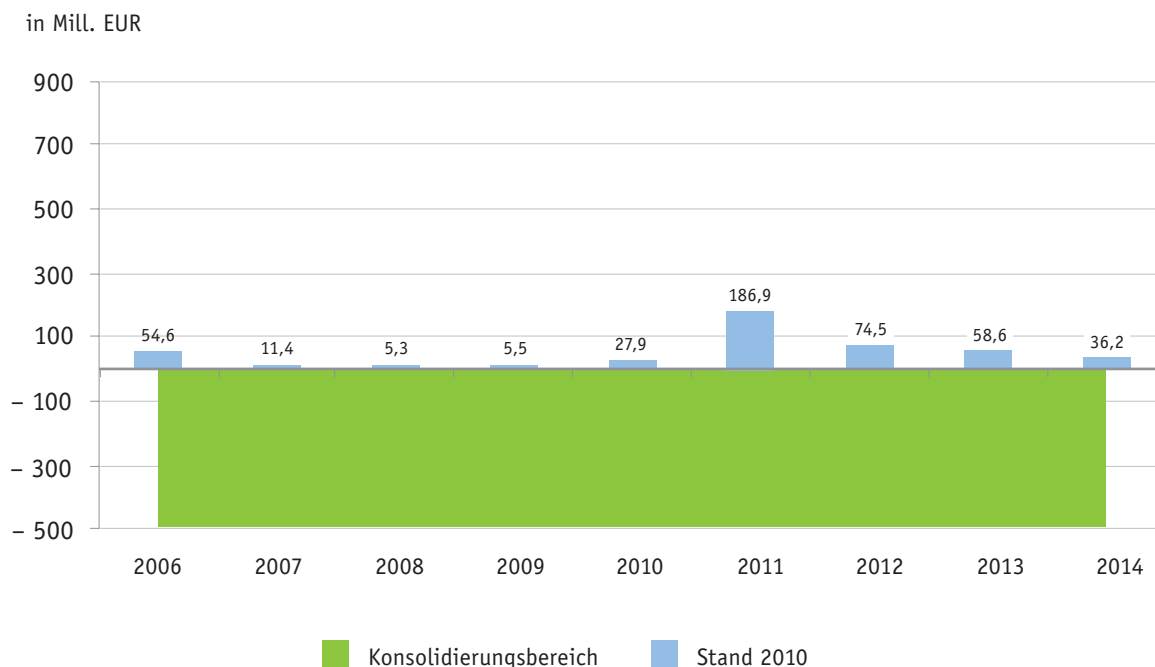
Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, Statistik Austria, RH

117.2 Einen Rückgang der Schuldenquote und somit eine Konsolidierungsphase konnte das Land Tirol, wie der RH kritisch feststellte, im überprüften Zeitraum nicht erreichen. Während zwischen 2007 und 2009 die Neuverschuldung sehr gering war, weshalb die Schuldenquote nahezu konstant blieb, ist für die Jahre 2010 bis 2012 ein deutlicher Zuwachs an Neuverschuldung vorgesehen.

118.1 Tirol wies eine wesentlich niedrigere Verschuldung auf als die beiden anderen überprüften Länder. Um einen Rückgang der Schuldenquote zu erreichen, war die jährliche Neuverschuldung in Tirol zu hoch. Im Jahr 2011 ist etwa die Neuverschuldung um rd. 187 Mill. EUR zu hoch, um einen Anstieg der Schuldenquote zu verhindern. Die vorgelegten Zahlen der mittelfristigen Haushaltsplanung lassen erst nach 2011 wieder ein Annähern an eine Konsolidierung erwarten.

Bis 2010 beschlossene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Abbildung 31: Betrag an Neuverschuldung, der vom Ziel einer Konsolidierung in Tirol abweicht, 2006 bis 2014

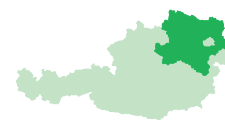


Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, Statistik Austria, RH

118.2 Nach Ansicht des RH reichen die im mittelfristigen Haushaltsplan vorgesehenen Maßnahmen des Landes Tirol nicht aus, um bis 2014 einen Rückgang der Schuldenquote zu erreichen. Um das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herzustellen, empfahl der RH dem Land Tirol, zusätzlich Maßnahmen zur Eindämmung der Neuverschuldung zu ergreifen.

118.3 Das Amt der Tiroler Landesregierung teilte dazu mit, dass die Planung, welche für das Jahr 2014 einen maximalen Schuldenstand von 659 Mill. EUR vorgesehen habe, zwischenzeitig aufgrund der tatsächlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung sowie weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, vor allem im Personal- und Pensionsbereich, wesentlich verbessert werden können.

So habe der Schuldenstand zum Ende des Jahres 2011 gegenüber der ursprünglichen Planung bereits um 140 Mill. EUR unterschritten werden können. Die aktuellen Planungswerte der mittelfristigen Haushaltsplanung für das Jahr 2014 gingen demgemäß von einem Schuldenstand von 270 Mill. EUR aus, die erwartete Schuldenquote werde damit auf rd. 1 % des BRP sinken.



**Konsolidierungsmaßnahmen der Länder
Kärnten, Niederösterreich und Tirol**

118.4 Der RH begrüßte die in der Stellungnahme des Landes Tirol dargestellten Maßnahmen.

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

Konsolidierungsbeispiele 119.1 In der ökonomischen Literatur wurden mehrere erfolgreiche Budgetkonsolidierungen umfassend beschrieben:⁷¹

Tabelle 45: Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

Land	Periode	Schuldenquote in % des BIP ¹	Kurzbeschreibung
Dänemark	1996–2001	1996: 81,1 2001: 49,6	Erfolgreiche Konsolidierung und Wirtschaftswachstum durch Arbeitsmarktreform: <ul style="list-style-type: none"> – Rückgang der Arbeitslosigkeit und des Ausgabenwachstums im sozialen Bereich (Arbeitslosenquote 1993: 9,6 %, 2001: 4,4 %) – Reduktion der Zinszahlungen durch Absinken des Zinsniveaus und sofortiger Schuldenabbau bei Überschüssen und Sondererlösen (Reduktion der Zinszahlungen zwischen 1993 und 2001 um rd. 3 % des BIP) – Starkes Wirtschaftswachstum (durchschnittlich rd. 3 % zwischen 1994 und 2001)
Finnland	1993–2000	1993: 55,9 2001: 42,5	Erfolgreiche Konsolidierung durch Kürzung der Ausgaben und institutionelle Reformen: <ul style="list-style-type: none"> – Kürzungen bei Transfers an Haushalte und Unternehmen – Rückgang bei monetären Sozialleistungen – Reformen des Finanzierungssystems zwischen Verwaltungsebenen
Kanada	1992–2005	1996: 101,7 2005: 71,6	Erfolgreiche Konsolidierung durch institutionelle Reformen zwischen den Gebietskörperschaften: <ul style="list-style-type: none"> – Verwaltungsreform durch umfassende Aufgabenkritik – Reform der Transfergestaltung an Gebietskörperschaften
Neuseeland	1992–1995; 2000–2005	1994: 56,8 2005: 27,0	Erfolgreiche Konsolidierung durch Staatsreform: <ul style="list-style-type: none"> – Reform im Budgetierungsverfahren von Inputsteuerung auf Outputsteuerung – Umfassendes Reformkonzept für sämtliche Staatsaufgaben
Niederlande	1996–2001	1993: 79,3 2001: 50,7	Erfolgreiche Konsolidierung durch Kürzung der Ausgaben und institutionelle Reformen: <ul style="list-style-type: none"> – Kürzungen in dynamischen Ausgabenbereichen – Sofortiger Schuldenabbau bei Überschüssen und Sondererlösen – Mehrjährige Budgetplanung und Darlegung der Folgen für den Staatshaushalt bei allen politischen Programmen
Schweden	1993–2000	1994: 73,9 2001: 54,4	Erfolgreiche Konsolidierung durch Kürzung der Ausgaben und Erhöhung der Transparenz: <ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Transparenz durch Wiedereingliederung von Fonds – Kürzungen bei monetären Sozialleistungen – Umwandlung in Sachleistungen (1993: 23,0 % der Gesamtausgaben, 1999: 17,6 %) – Kürzungen bei Subventionen und Förderungsausgaben (1993: 7,8 % der Gesamtausgaben, 1999: 3,6 %)

¹ siehe OENB Statistik–Internationaler Vergleich, Staatsschuldenquote und OECD Economic Outlook No. 88. Annex Table 32

Quelle: RH

⁷¹ Siehe Wagschal U., Wenzelburger G. (2006), Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich, Bertelsmann Stiftung sowie Aiginger K. u.a. (2010), Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO; Brandner P. (2003), Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen? Institut für Höhere Studien

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

119.2 Jene Maßnahmen, die maßgeblich für den Erfolg der angeführten Konsolidierungsbeispiele verantwortlich waren, wurden nach den hier aufgelisteten Themen zusammengefasst:

- ausgabenseitige Konsolidierung,
- Konsolidierung als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Strategie,
- Reform der Finanzverflechtungen der Gebietskörperschaften,
- verstärkte Kontrolle innerhalb des Budgetprozesses,
- erhöhte Transparenz öffentlicher Haushalte,
- Transfers an Haushalte und Unternehmen,
- Aufgabenkritik, Aufgabenreform,
- aktives Schuldenmanagement.

119.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass die genannten Beispiele vor der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 gelegen seien und eine nachhaltige Sanierung der Staatshaushalte über eine längere Periode dadurch nicht erzielt habe werden können.*

Faktoren erfolgreicher Konsolidierung

Ausgabenseitige Konsolidierung

120.1 Die Mehrheit der erfolgreichen Konsolidierungsbeispiele setzte in erster Linie auf einen Rückgang der Ausgaben. Dadurch erwiesen sie sich auch als nachhaltig erfolgreich, da es gelang, die Ausgabendynamik ursächlich einzubremsen und nicht den Schuldenabbau mittels einnahmenseitiger Maßnahmen in die Zukunft zu verschieben.

Als zweckmäßig erwies es sich, bei jenen Politikbereichen anzusetzen, die sich durch eine besonders steigende Ausgabenentwicklung auszeichneten, wie bspw. Förderungen, Soziales (insbesondere Pensionen), Gesundheit und Verwaltung. Durch die Hereinnahme politisch sensibler Ausgabenbereiche in die Konsolidierungsprogramme entstand zudem ein Signal, die Budgetkonsolidierung ernsthaft zu verfolgen. Durch die damit verbundene erhöhte Glaubwürdigkeit der Reformbemühungen konnten negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum weitgehend vermieden oder abgeschwächt werden, indem private Investitionen und Konsumausgaben den öffentlichen Ausgabenrückgang kompensierten.



120.2 Zur Erreichung nachhaltiger Konsolidierungserfolge empfahl der RH, die stark steigenden Ausgabenbereiche (Förderungen, Soziales, Pensionen) einzubremsen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass jegliche Konsolidierungsanstrengungen rasch durch das Ausgabenwachstum in diesen Bereichen übertroffen werden und ohne (nachhaltige) Wirkung bleiben.

120.3 (1) *Das Land Kärnten merkte an, dass derzeit eine umfassende Aufgaben- und Prozesskritik im Gange sei.*

(2) Das Land Niederösterreich gab in seiner Stellungnahme an, dass das Budgetprogramm 2012 bis 2015 Maßnahmen im Förderungsbereich vorsehe und die Effizienz von Förderungen überprüft werde. Im Sozialbereich seien die Ausgabensteigerungen begrenzt.

(3) Das Land Tirol führte aus, es habe im Bereich Pensionen durch die Umsetzung der Pensionsreform im Jahr 2008 bereits einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung geleistet. In Verbindung mit der im Jahr 2007 in Kraft getretenen Besoldungsreform erreiche das Land Tirol eine Konsolidierung der Personal- und Pensionsausgaben für die nächsten Jahrzehnte.

120.4 Der RH bewertete die angeführten Konsolidierungsmaßnahmen der drei Länder positiv.

Konsolidierung als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Strategie

121.1 Die internationalen Erfahrungen zeigten, dass eine Budgetkonsolidierung vor allem dann erfolgreich war, wenn sie in eine langfristige politische Gesamtstrategie eingebettet war. Eine derartige Gesamtstrategie bezog die Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft ein und war oftmals von wachstumsfördernden Maßnahmen flankiert. Darüber hinaus erfolgten Kürzungen nicht gleichmäßig über alle Ausgabenbereiche hinweg, sondern gezielt unter Rücksichtnahme auf die gegenwärtige und künftige gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Aufgabenbereichs.

Ein weiterer Vorteil einer Konsolidierung im Rahmen einer Gesamtstrategie lag, wenn sie gut kommuniziert wurde, in der höheren Akzeptanz und besseren Glaubwürdigkeit. Die durch Sparprogramme befürchtete Zurückhaltung privater Haushalte und Unternehmen bei Konsum und Investitionen konnte somit weitgehend vermieden werden.

Ein Beispiel einer strategischen Reform mit integrierten Konsolidierungsmaßnahmen war die Arbeitsmarktreform in Dänemark. Hohe

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

Arbeitslosenzahlen und geringes Wirtschaftswachstum waren Anlass, die Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich zu reformieren. Durch den aus dieser Arbeitsmarktreform resultierenden Erfolg konnten schließlich im Sozialbereich die Ausgaben erheblich gesenkt werden. Das begleitende Wirtschaftswachstum sowie budgetpolitische Maßnahmen (z.B. sofortiger Schuldenabbau bei Überschüssen und Sondererlösen) unterstützten die Konsolidierung des dänischen Staatshaushalts.

121.2 Nach Ansicht des RH haben Konsolidierungsansätze von öffentlichen Haushalten, die nicht abgestimmt mit einer wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie durchgeführt werden, wesentlich geringere Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung. Der RH empfahl daher den überprüften Ländern, Konsolidierungsmaßnahmen stets in eine wirtschafts- und sozialpolitische Gesamtstrategie für das Land zu integrieren.

Darüber hinaus empfahl der RH, Konsolidierungsmaßnahmen vor allem nach ihren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und der entsprechenden Eignung für die wirtschafts- und sozialpolitischen Strategieleitlinien auszuwählen und nicht etwa aufgrund ihrer einfachen Durchsetzbarkeit (z.B. gleichmäßige Ausgabenkürzungen über alle Politikbereiche hinweg).

121.3 (1) *Lt. dem Land Kärnten würden im Rahmen des Budgetkonvents Maßnahmen und Vorschläge zur Budgetkonsolidierung diskutiert und nach Bereichen differenziert.*

(2) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass das Budgetprogramm 2012 bis 2015 keine generellen Ausgabenkürzungen, sondern gezielte Maßnahmen in jedem Bereich vorsähe.*

121.4 Der RH bewertete die angeführten Maßnahmen positiv.

Reform der Finanzverflechtungen der Gebietskörperschaften

122.1 (1) Internationale Ebene

Ein weiterer Bestandteil erfolgreicher Konsolidierung war eine Reform der finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften. Das vorrangige Ziel war, die Effizienz und die Effektivität öffentlicher Aufgabenerfüllung durch eine Reform der Transferströme zu erhöhen, wobei sich unterschiedliche Ansätze beobachten ließen:

– Abtretung von Steuer- und Einnahmenkompetenz an Gebietskörperschaften (Belgien),



- verstärkte Zusammenlegung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz (Kanada),
- Prinzip der Globalhaushalte (USA, teilweise Belgien).

Belgien verfolgte den Ansatz einer verstärkten fiskalischen Dezentralisierung durch den Ausbau der steuerlichen Einnahmemöglichkeiten für die nachgeordneten Gebietskörperschaften.⁷² Bis zu diesem Schritt gab es ein den Haushalt belastendes Werben der Regionen um die zu verteilenden Bundesmittel. Unter dem Druck, alle Landesteile gleich zu behandeln, gelang es meist nicht, den geplanten Budgetrahmen einzuhalten. Gleichzeitig mit der Übertragung von stärkerer Finanzierungsverantwortung an die Gebietskörperschaften wurde eine Budgetkontrollinstitution⁷³ eingerichtet. Diese Institution, bestehend aus einem unabhängigen Expertengremium, überwachte die Einhaltung der von Bund und Regionen beschlossenen Budgetziele (Konsolidierungs- und Stabilitätspakt).

Einen anderen Weg, den Budgetierungsprozess zwischen den Gebietskörperschaften (Provinzen) zu straffen, schlug die kanadische Regierung ein. Mit dem Ziel, die Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen institutionell zusammenzuführen, wurden sämtliche für Soziales, Bildung und Gesundheit zweckgebundenen Transfers des Bundes an die Provinzen zu einem Block zusammengefasst und gekürzt.⁷⁴ Durch das damit verbundene höhere Ausmaß an Entscheidungsfreiheit in den Gebietskörperschaften konnten die Mittel effizienter verwendet und die Ausgabendynamik in diesen Bereichen deutlich gebremst werden.

(2) Situation in Österreich

Mit dem Finanzausgleich 2008 nahm der Anteil der zweckgebundenen Transfers deutlich ab:

⁷² gesetzlich geregelt durch den „loi de financements des communautés et régions“ von 1989

⁷³ Conseil Supérieur des Finances (CSF)

⁷⁴ gesetzlich geregelt durch den „Canada Health and Social Transfer“ von 1996

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

Tabelle 46: Transfers des Bundes an die Länder, 2005 bis 2011

Ausgaben-kategorie	Summe Zweckzu-schüsse und Finanz-zuschüsse	Summe Kostentragung	Summe zweckge-bundene Transfers gesamt	Anteil der zweckge-bundenen Transfers an Gesamttransfers ¹ an Länder
				in Mill. EUR
2005	4.229	5.090	9.319	56,1
2006	4.387	5.183	9.571	56,0
2007	4.633	5.181	9.814	54,8
2008	4.057	5.413	9.470	48,6
2009	783	5.640	6.423	34,1
2010	849	5.720	6.569	34,9
2011	869	5.677	6.546	33,2

1 Ertragsanteile, Zweckzuschüsse und Kostentragung

Quelle: BMF

Durch die Umwandlung zweckgebundener Zuschüsse (bspw. Zuschüsse für Wohnbauförderung) in nicht gebundene Ertragsanteile wurde die Ausgabenautonomie der Länder erhöht. Die grundsätzliche Teilung der Aufgaben und Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden blieb im Rahmen des neuen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2008 jedoch weitgehend unberührt.

122.2 Die einfache und transparente Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften vermittelt nach Ansicht des RH einen entscheidenden Impuls für eine erfolgreiche Konsolidierung.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf sein Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011), in dem er eindringlich auf die Notwendigkeit einer Reduzierung der vielfältigen und intransparenten Transferströme und eine Vereinfachung der Gestaltung des Finanzausgleichs hinwies.

Der RH empfahl deshalb, die Reduzierung der Zweckbindungen im Finanzausgleich weiterzuführen und gleichzeitig die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Angriff zu nehmen.

122.3 (1) Das Land Kärnten konnte der vorgeschlagenen Reduzierung der Zweckbindungen Positives abgewinnen. Was die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung betreffe, wäre Kärnten Diskussionen grundsätzlich zugänglich, würde dazu aller-



dings als finanzschwaches Bundesland eine kritische Haltung einnehmen.

(2) Das Land Niederösterreich führte aus, dass bei einer Ausweitung der Steuerhoheit darauf geachtet werden müsse, dass dies nicht zu unerwünschten wirtschaftlichen Erschwernissen führe und strukturell benachteiligte Regionen zusätzlich verlören.

Verstärkte Kontrolle innerhalb des Budgetprozesses

123.1 (1) Internationale Ebene

Eng verknüpft mit der Ausgestaltung der Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften ist die Budgetkontrolle. Bei vielen erfolgreichen Konsolidierungsbeispielen war der Weg der Haushaltssanierung begleitet von einem Ausbau der Kompetenzen und der Wirksamkeit von Budgetkontrollinstanzen. In Ländern mit föderaler Struktur (z.B. Kanada, Dänemark) gab es einen verbindlichen Pakt zwischen den Gebietskörperschaften.

In den Niederlanden wurde ein unabhängiges zentrales Planungsbüro eingerichtet. Diese Institution war einerseits für die ökonomischen Vorhersagen zuständig, evaluierte aber auch die Programme politischer Parteien sowie die Koalitionsvereinbarungen hinsichtlich ihrer Budgetauswirkungen.

Die schwedische Regierung reformierte den gesamten Budgetprozess grundlegend. Die Rolle des Finanzministeriums wurde gestärkt. Von einem „Bottom-up-Prozess“, bei dem die einzelnen Politikfelder ihre Bedarfe kundgaben, erfolgte ein Umstieg auf einen „Top-down-Prozess“, bei dem die Mittel nach einer vom Parlament festgelegten Ausgabenobergrenze für den Gesamthaushalt auf die Politikbereiche verteilt wurden. Eine Überschreitung dieser Summe war im Nachhinein ohne Gegenfinanzierung nur sehr schwer möglich.

(2) Situation in Österreich

Seit 1999 gibt es mit dem Österreichischen Stabilitätspakt eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die die Gebietskörperschaften zu einer stabilitätsorientierten Haushaltsführung verpflichtet. Darüber hinaus enthält der Stabilitätspakt Bestimmungen zur gemeinsamen Haushaltskoordinierung, zu einer mittelfristigen Haushaltsplanung, ein Informationssystem sowie einen Sanktionsmecha-

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

nismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen. Im Stabilitätspakt 2011 wurden mehrere Reformschritte umgesetzt.

123.2 Der RH sah in der Stärkung der Kontrolle im Zuge des Budgetierungsprozesses und durch die Dokumentation und Rechenschaftspflicht zwischen den Gebietskörperschaften einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte. Den Österreichischen Stabilitätspakt bewertete der RH als ersten Schritt in diese Richtung. Der RH wies aber auch erneut auf die im Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ unter TZ 52 bis 59 (Reihe Bund 2011/5) formulierten Empfehlungen zu Verbesserungen beim Sanktionsmechanismus sowie bei der Informationsweitergabe der Länder hin.

Der RH empfahl, hinkünftig die Informationsverpflichtung der Länder zu verstärken und eine für alle Bundesländer einheitliche, umfassende Haushaltsanalyse vorzusehen, welche frühzeitig über die Ausgabendynamik in einzelnen Budgetteilbereichen (z.B. Förderungen, Gesundheitsversorgung, Verwaltung usw.) informiert. Ein solches Instrument schafft einerseits eine Steuerungsgrundlage, um rechtzeitig auf ungünstige Budgetentwicklungen reagieren zu können, andererseits aber auch ein Benchmarking der Aufgabenerfüllung zwischen den Bundesländern und somit ein erhöhtes Ausgabenbewusstsein.

123.3 *Das Land Niederösterreich gab dazu an, dass im Österreichischen Stabilitätspakt 2011 mit der Installierung des Österreichischen Koordinationskomitees und den Regelungen über umfangreiche Informationspflichten ausreichende Instrumentarien gegeben und die vom RH empfohlenen Grundlagen für die Haushaltskoordinierung geregelt seien.*

123.4 Der RH entgegnete, dass auch die Stabilitätspakte der Vorperioden Sanktionen bei Verletzung von Vereinbarungen vorsahen. Der Sanktionsmechanismus erwies sich jedoch aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips als wirkungslos, wie der RH im Bericht Grundlagen der Fiskalpolitik, Reihe Bund 2011/1, ausführte.

Erhöhte Transparenz öffentlicher Haushalte

124.1 (1) Internationale Ebene

Ein wesentlicher Bestandteil der erfolgreichen Budgetkonsolidierung Schwedens war die Erhöhung der Transparenz des öffentlichen Haushalts. In Schweden wurden aus diesem Grund ausgegliederte und außerhalb des öffentlichen Haushalts budgetierte Fonds nach und nach

in den Haushalt zurück eingegliedert.⁷⁵ Die finanzielle Situation und insbesondere der Schuldenstand wurden dadurch für die Öffentlichkeit sichtbarer. Gleichzeitig stellte das schwedische Finanzministerium die Haushaltsführung auf das Kalenderjahr um, um internationale Vergleichbarkeit zu ermöglichen.

(2) Situation in Österreich

Das Rechnungswesen der Länder ist auf der Grundlage der Vorschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) aufgebaut und funktioniert weitgehend nach kameralistischem System. In den Berichten zur Haushaltsstruktur der Länder⁷⁶ (jeweils TZ 8) hielt der RH fest, dass die Kameralistik im Rahmen der VRV keine hinreichende Information über die tatsächliche finanzielle Lage (Jahreserfolg, Vermögen, Schulden) einer Gebietskörperschaft einschließlich der ausgegliederten Organisationseinheiten liefert.

Ebenso merkte der RH an, dass sich die auf Zahlen der VRV basierenden politischen Entscheidungen vielfach auf eine unzureichende ökonomische Grundlage stützen. Demnach besteht die Gefahr, dass mehr Lasten an künftige Generationen weitergegeben, als in den kameralistischen Darstellungen transparent gemacht werden.

124.2 Nach Ansicht des RH stärkt eine höhere Transparenz der öffentlichen Haushalte das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen. Gleichzeitig fördert sie aber auch eine nachhaltigere Konsolidierung, da sie einer Überwälzung zu außerbudgetären Schulden entgegenwirkt.

Der RH verwies auch diesbezüglich auf sein Positionspapier zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011), wo er auf eine Erhöhung der Transparenz und Kostenwahrheit in den Budgets und Haushaltsrechnungen aller Gebietskörperschaften und ausgegliederten Rechtsträger abzielte.

Darüber hinaus verwies der RH auf seine Empfehlung in den Berichten zur Haushaltsstruktur der Länder⁷⁷ (jeweils TZ 8), wo er eine Verwendung einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung auf Basis der Doppik vorschlägt.

⁷⁵ in Schweden als „Bruttoredovisning“ bezeichnet (ab Mitte der 1990er Jahre)

⁷⁶ Reihe Burgenland 2009/4, Kärnten 2009/5, Niederösterreich 2009/4, Oberösterreich 2009/5, Salzburg 2009/3, Steiermark 2009/4, Tirol 2009/3, Vorarlberg 2009/3

⁷⁷ siehe Fußnote zuvor

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

Der RH empfahl daher den überprüften Ländern, die finanzielle Situation des Landeshaushalts öffentlich leicht zugänglich und vollständig transparent darzustellen. Diese Information sollte sämtliche budgetäre Verbindlichkeiten (z.B. Haftungen) sowie die finanzielle Situation und Verschuldung aller ausgegliederten Einheiten beinhalten.

124.3 (1) *Das Land Kärnten betonte, es sei schon frühzeitig bemüht gewesen, eine erhöhte Transparenz und Kontrolle im Budgetprozess sicherzustellen.*

(2) *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass alle Budgets des Landes im Internet abrufbar seien. Allein mit der Einführung der Doppik werde die finanzielle Situation eines Landes weder leichter zugänglich noch transparenter.*

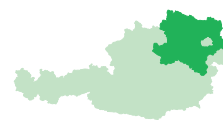
Transfers an Haushalte und Unternehmen

125.1 (1) Internationale Ebene

In nahezu allen erfolgreichen Konsolidierungsbeispielen gelang das nachhaltige Einbremsen der ansteigenden Entwicklung bei monetären Transfers an private Haushalte und Unternehmen (Sozialleistungen, Förderungen, Subventionen). Dabei waren durchwegs unterschiedliche Ansätze zu beobachten.

Die schwedische Regierung kürzte beträchtlich bei den Unternehmensförderungen und -subventionen. Zudem wurden die Zugangsregelungen bei der Arbeitslosenversicherung verschärft und die monetären Leistungen an Familien sowie beim Krankengeld gekürzt. Ein wichtiger Schritt war auch die Reform des Indexes, der die Berechnungsgrundlage für die Transfers darstellte. Dieser Index wurde nicht mehr ausschließlich an das Preisniveau angepasst, sondern von der Haushaltssituation abhängig gemacht. Bei hohem Schuldenstand wurde eine Preissteigerung durch Anpassung der Höhe der Sozialleistungen nicht vollständig abgegolten. Die Subventionen konnten in Schweden somit zwischen 1993 und 2007 von rd. 4,4 % des BIP auf rd. 1,5 % des BIP, die monetären Sozialleistungen von rd. 22,2 % des BIP auf rd. 15,3 % des BIP reduziert werden.

Die finnische Regierung erreichte ihre erfolgreiche Konsolidierung ebenfalls durch massive Einsparungen bei den Ausgaben, insbesondere bei Transfers an Haushalte und Unternehmen. Zwischen 1993 und 2001 verringerten sich die Subventionen von rd. 3,2 % des BIP



auf rd. 1,4 %, die monetären Sozialleistungen sanken von rd. 23,7 % des BIP auf rd. 15,1 % des BIP.

Die kanadische Regierung begann ihre erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ebenfalls mit einer deutlichen Reduktion der Unternehmensförderung. Allein im Jahr 1995 reduzierte sie die Subventionen um rd. 60 %. Auf der Ebene der Provinzen kam es ebenfalls zu einem deutlichen Rückgang der Ausgaben für Unternehmensförderungen.

(2) Situation in Österreich

In Österreich waren 2008 die Transfers an private Haushalte und Unternehmen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch:

Tabelle 47: Transfers an private Haushalte und Unternehmen, internationaler Vergleich, Stand 2008

Ausgabenkategorie	OECD/EU-Sample ¹	EU-15 ²	Österreich	Anteil der Bundesländer
	in % des BIP			in Prozentpunkten
Transfers an private Haushalte	18,1	20,8	25,7	3,0
– Soziale Sachtransfers	2,9	3,8	5,5	1,6
– Monetäre Sozialtransfers	12,7	14,8	18,1	1,0
– Sonstige laufende Transfers	2,5	2,2	2,1	0,4
Transfers an Unternehmen	2,3	2,4	5,5	1,5
– Subventionen	1,3	1,2	3,5	1,2
– Kapitaltransfers	1,0	1,2	2,0	0,3
Transfers gesamt	20,4	23,2	31,2	4,5

¹ ungewichtete Durchschnitte der EU-27 ohne Rumänien und Bulgarien, plus Australien, Island, Norwegen, Japan, Neuseeland, Schweiz, Südkorea, USA

² ungewichtete Durchschnitte der EU-15 ohne Österreich

Quellen: OECD, Eurostat in WIFO: Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (Februar 2010), Gebarungen und Sektor Staat 2008 und 2009 (Statistik Austria)

Für den gesamten Staatssektor war der Anteil der monetären Sozialtransfers (z.B. Pensionen), der sozialen Sachtransfers (z.B. soziale Dienstleistungen) sowie der Transfers an Unternehmen besonders hoch. Unter die Unternehmenstransfers fielen allerdings auch Zuschüsse an ausgegliederte Rechtsträger. Der Anteil der Länder war in den Bereichen der sozialen Sachtransfers und vor allem der Subventionen an Unternehmen überdurchschnittlich hoch.

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

125.2 Transfers an private Haushalte und Unternehmen waren von einer besonders starken Ausgabendynamik geprägt, weshalb es nach Ansicht des RH ein vernünftiger Schritt ist, gerade dort Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Vorschläge zur effizienteren Gestaltung des Förderungswesens in seinen Positionspapieren zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011). Der RH konstatierte grundlegende institutionelle Defizite in der österreichischen Förderungslandschaft, die zu Ineffizienzen führten und Einsparungsmöglichkeiten nahelegten.

Der RH empfahl daher, das Förderungswesen auf seine strategische Effektivität hin grundlegend zu evaluieren, bei jedem Förderungsprogramm Abstimmungen mit anderen Gebietskörperschaften durchzuführen und die Voraussetzungen für eine bundesweite Förderungsdatenbank zu schaffen.

125.3 *Lt. Stellungnahme des Landes Kärnten bestünde Bereitschaft zur Abstimmung der Förderungsprogramme mit anderen Gebietskörperschaften, wie etwa dem Bund.*

Aufgabenkritik, Aufgabenreform

126.1(1) Internationale Ebene

Die Konsolidierung des öffentlichen Haushalts mit einer grundlegenden Evaluierung der öffentlichen Aufgaben zu verbinden, stellte in mehreren Ländern einen weiteren Baustein einer erfolgreichen Konsolidierung dar.

Die kanadische Regierung beispielsweise unterzog ihre Verwaltung einem diesbezüglich weitgehenden Erneuerungsprozess. Mit der „Reform Review“ und der „Program Review“ vollzog die kanadische Verwaltung zunächst eine umfangreiche Aufgabenkritik. Bei Ersterem wurde versucht, in mehreren Politikfeldern Reformmöglichkeiten auszuloten. In Zweiterem wurden sämtliche von der Regierung beauftragten Tätigkeiten und Programme auf ihre Effektivität geprüft und wirkungsschwache identifiziert. Durch die Ergebnisse dieser Reviews folgten massive Kürzungen im Budget⁷⁸ und somit die Grundlage für eine erfolgreiche Konsolidierung des öffentlichen Haushalts.

⁷⁸ besonders deutlich erkennbar im sogenannten „landmarking budget“ von 1995

(2) Situation in Österreich

Eine Expertengruppe bestehend aus dem RH, dem WIFO, dem IHS, dem Staatsschuldenausschuss und dem Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich „Aufgabenreform und Strukturbereinigung“ eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten (siehe Expertengruppe Verwaltungsreform, Aufgabenreform und Strukturbereinigung, Oktober 2010).

Die Expertengruppe stellte im Bereich der Aufgabenreform folgende Problembereiche fest:

- Aufgabenkritik (z.B. unzureichende Aufgabenkritik, fehlende Leistungskataloge);
- mangelnde Kompetenzbereinigung – Intergovernmentale Kompetenzverteilung (z.B. überschneidende Kompetenzen zwischen Bundesministerien, Scheitern einer sachgerechten Aufteilung zwischen Gebietskörperschaften);
- Bereiche mit starken Kompetenzüberschneidungen (z.B. Kompetenzzersplitterung und uneinheitlicher Vollzug);
- Organisationsreform (z.B. zu viele Hierarchieebenen und zuständige Institutionen);
- interne und externe Leistungsbereitstellung (z.B. Grundsatzentscheidung Make or Buy);
- Ausgliederungen (z.B. unzureichendes Beteiligungsmanagement);
- außerbudgetäre Schulden (z.B. Intransparenz und Risiken).

Der RH brachte in seinen Positionspapieren zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2007/1, 2009/1 und 2011/1) eine Reihe von Vorschlägen zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau ein. Im Zeitraum zwischen der ersten Veröffentlichung im Jahr 2007 und der zweiten im Jahr 2009 erhob der RH im Rahmen eines Nachfrageverfahrens die Umsetzung seiner 209 Einzelvorschläge. Bei rd. 40 % der Empfehlungen war die Umsetzung noch offen. Während vor allem Vorschläge im eigenen Verantwortungs- oder Wirkungsbereich große Chancen auf eine Umsetzung hatten, gestalteten sich die Umsetzungen,

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

die ein Zusammenwirken mehrerer Stellen oder Gebietskörperschaften erforderten, als besonders schwierig.

126.2 Der RH empfahl eine kritische Analyse der öffentlichen Aufgaben als solide Ausgangsbasis für eine strukturelle und nachhaltige Konsolidierung. Das Ziel dieser grundlegenden Evaluierung sollte das Sichtbarmachen von öffentlichen Aufgabenbereichen sein,

- die kaum oder gar nicht koordiniert von mehreren Ressorts oder Gebietskörperschaften wahrgenommen werden,
- deren Aufgabenziele durch privatwirtschaftliche Leistungserbringer effizienter erreicht werden können
- oder die überhaupt keiner öffentlichen Aufgabenerfüllung mehr bedürfen.

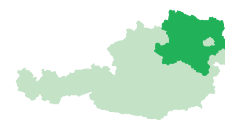
Der RH verwies zudem auch auf seine Vorschläge in den Positionspapieren zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2007/1, 2009/1 und zuletzt 2011/1), wo er die Festlegung der zentralen öffentlichen Aufgaben, eine sachgerechte Neuverteilung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen der Gesetzgebung und der Vollziehung sowie die daran anknüpfende Regelung der Finanzierung als Ausgangspunkte der Verwaltungsreform erachtete.

Ein Reformbedarf hinsichtlich der Trennung von Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bestand nach Ansicht des RH insbesondere im Bereich der Bildung, bei Krankenanstalten, im Sozialbereich, bei der Wohnbauförderung, der Familienförderung, im Personennahverkehr und bei den Pensionsleistungen des öffentlichen Dienstes. Lösungsvorschläge auf der Grundlage einer Problemanalyse durch Expertengruppen liegen vor, die politische Umsetzung ist bislang größtenteils noch ausständig.

Aktives Schuldenmanagement

127.1 (1) Internationale Ebene

Auslöser für Konsolidierungsanstrengungen war oftmals der mit einer hohen Verschuldung verbundene Schuldendienst, der den finanziellen Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger spürbar verringerte.



Ein Ansatz, der die Schuldendienstbelastung wesentlich verringerte, war die vorrangige Verwendung sämtlicher frei werdender Mittel (z.B. Mehreinnahmen, Minderausgaben, Privatisierungserlöse usw.) für den Schuldenabbau. Durch die geringere Verschuldung sanken die Zinsleistungen, wodurch wieder Mittel frei wurden, die für den Schuldenabbau verwendet werden konnten („snowball effect“).

Diese Vorgehensweise vollzogen neben der dänischen Regierung unter anderem auch Kanada, Neuseeland und die Niederlande sehr erfolgreich. In einigen Ländern war diese Vorgehensweise gesetzlich vorgegeben (Kanada⁷⁹, Neuseeland⁸⁰) oder durch einen Regierungsbeschluss verbindlich (Dänemark, Niederlande).

(2) Situation in Österreich

Die österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) konnte für Bundesländer zu günstigeren Konditionen Darlehen aufnehmen. Die ÖBFA formulierte für sich Grundsätze eines Schuldenmanagements, die eine risikoaverse Ausrichtung zu möglichst niedrigen Kosten gewährleisten soll.

Die Bundesländer nutzten die Möglichkeit der Darlehensaufnahme über die ÖBFA in sehr unterschiedlichem Ausmaß:

Tabelle 48: Darlehensfinanzierung, Stand 31. Dezember 2009		
Bundesland	Schuldenstruktur	Anteil der Darlehenssumme bei der ÖBFA in %
Kärnten	<ul style="list-style-type: none"> – rd. 23 % bei der Hypo Alpe Adria – rd. 15 % in Fremdwährungskrediten – rd. 47 % in fixen Zinsen, rd. 43 % in variablen Zinsen und rd. 9 % in strukturierten Zinsprodukten 	rd. 79,1 %
Niederösterreich	<ul style="list-style-type: none"> – rd. 50 % bei Kreditinstituten, rd. 25 % bei sonstigen Gläubigern – rd. 19 % in Fremdwährungskrediten – rd. 19 % in fixen Zinsen, rd. 81 % in variablen Zinsen 	rd. 75,3 %
Tirol	<ul style="list-style-type: none"> – ausschließlich bei der Hypo Tirol – keine Fremdwährungskredite – rd. 60 % fix verzinst, rd. 40 % variabel 	0 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen in Kärnten, Niederösterreich und Tirol

⁷⁹ gesetzlich geregelt im „Debt Repayment Plan“ von 1998

⁸⁰ gesetzlich geregelt im „Fiscal Responsibility Act“ von 1994

Internationale Beispiele für eine Reduzierung der Schuldenquote

- 127.2** Die Ausgaben für Zinsleistungen, insbesondere bei anhaltend steigender Verschuldung, schränkten den Handlungsspielraum der öffentlichen Aufgabenerfüllung deutlich ein. Der RH empfahl daher, zusätzliche Mittel (z.B. Flugabgabe, Stabilitätsabgabe) für den Schuldenabbau zu verwenden. Darüber wäre dem Landtag zu berichten, auch im Falle einer anderen Verwendung (z.B. bei Konjunkturpaketen). Die Schuldaufnahmen sollten möglichst über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) erfolgen. Bereits im Bericht über die Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften (bspw. Reihe Kärnten 2009/5, TZ 4) hatte der RH unter Bezugnahme auf Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses angeregt, dass die Länder und Gemeinden die Erfahrungen des Bundes hinsichtlich eines stabilitätsorientierten Debt-Managements verstärkt nutzen sollten, um bestmögliche Finanzierungsbedingungen langfristig zu gewährleisten.
- 127.3** *Das Land Kärnten bekräftigte, die zusätzlichen Mittel aus dem Konsolidierungspaket des Bundes und dem Stabilitätsgesetz überwiegend für die Reduzierung des jährlichen Nettodefizits einsetzen zu wollen.*
- 128** Zusammenfassend ließen sich folgende Erfolgsfaktoren für eine Konsolidierung konstatieren:

Tabelle 49: Erfolgsfaktoren einer Konsolidierung

Erfolgsfaktor	Beispielhafte Maßnahmen	Beispielländer
Ausgabenseitige Konsolidierung	– Ansetzen bei den Bereichen mit besonders hohem Ausgabenanstieg	Schweden, Finnland, Niederlande
Konsolidierung als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Strategie	– Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen – Flankierung von wachstumsfördernden Maßnahmen – gezielte Kürzungen, nicht gleichmäßig über alle Bereiche, sondern nach Bedeutung für Gesamtstrategie	Neuseeland, Dänemark
Reform der Finanzverflechtung der Gebietskörperschaften	– Erhöhung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Aufgabenwahrnehmung – Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – Erhöhung des Gestaltungsspielraums durch Reduktion von Zweckbindungen	Belgien, Kanada, USA
Verstärkte Kontrolle innerhalb des Budgetprozesses	– Ausbau der Kompetenzen und Wirksamkeit von Budgetkontrollinstanzen – Unabhängigkeit der Budgetkontrolle sichern – frühzeitige Kontrolle im Budgetprozess ermöglichen	Niederlande, Schweden
Erhöhte Transparenz öffentlicher Haushalte	– Schuldenstand transparenter, vollständiger und vergleichbarer gestalten	Schweden
Einbremsen des Ausgabenanstiegs bei Transfers an Haushalte und Unternehmen	– Erhöhung der Transfers nach Maßgabe der Haushaltslage bzw. nach einem gesonderten Index – Koordination zwischen Ressorts und Gebietskörperschaften verbessern	Schweden, Finnland, Kanada
Aufgabenkritik, Aufgabenreform	– Aktuelle öffentliche Aufgabenwahrnehmung kritisch hinterfragen – Kooperation, Koordination und Bündelung von ähnlichen Aufgaben zwischen Ressorts und Gebietskörperschaften anstreben	Kanada

Quelle: RH

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

129 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Kärnten, Niederösterreich, Tirol

(1) Um das Haushaltsgleichgewicht wieder herzustellen, wäre strukturell und nachhaltig wirkenden Maßnahmen zur Erreichung einer ausgeglichenen Haushaltsgebarung und zur Eindämmung der Neuverschuldung Priorität zu geben. (TZ 12, 17, 46, 67, 111, 114)

(2) Da die fiskalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder einseitig stark eingeschränkt sind, wäre bei der nachhaltigen Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts das Hauptaugenmerk auf ausgabenreduzierende Maßnahmen zu legen. (TZ 12, 28, 46, 67)

(3) Der Bereich der Förderungen sollte verstärkt in die Konsolidierungsbemühungen einbezogen werden. (TZ 34, 51, 73)

(4) Für die bestehenden Haftungen sollten eigenständige Risikobewertungen durchgeführt bzw. von unabhängigen Stellen erstellt werden. (TZ 96, 99, 104)

(5) Um zu verhindern, dass die ab dem Jahr 2014 vorgesehenen hohen Schuldentilgungen nicht gänzlich durch Aufnahme neuer Darlehen finanziert und dadurch die Folgejahre zusätzlich belastet werden, sollten zeitgerecht Vorsorgen getroffen werden. (TZ 43, 64, 86)

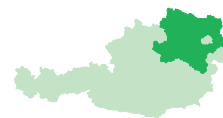
Kärnten, Niederösterreich

(6) Um die im neuen Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsbeiträge zu erreichen, wären weiterhin verstärkte Anstrengungen zu unternehmen. (TZ 23)

Tirol

(7) Die gute finanzielle Lage des Landes sollte nicht durch einen weiteren Schuldenanstieg gefährdet werden. (TZ 17)

(8) Um das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig wieder herzustellen, wären zusätzliche Maßnahmen zur Eindämmung der Neuverschuldung zu ergreifen. (TZ 118)



Aus internationalen Beispielen erfolgreicher Konsolidierung leitete der RH zusammenfassend folgende Empfehlungen an die Länder Kärnten, Niederösterreich, Tirol ab:

(9) Die Ausgaben für Zinsen, insbesondere bei anhaltend steigender Verschuldung, schränken den Handlungsspielraum für die öffentliche Aufgabenerfüllung deutlich ein. Daher sollten zusätzliche Mittel (z.B. Flugabgabe, Stabilitätsabgabe) für den Schuldenabbau verwendet und darüber dem Landtag berichtet werden, auch im Falle einer anderen Verwendung (z.B. bei Konjunkturpaketen). Schuld aufnehmen sollten möglichst über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) erfolgen. (TZ 127)

(10) Für nachhaltige Konsolidierungserfolge wären die stark steigenden Ausgabenbereiche (Förderungen, Soziales, Pensionen) einzubremsen, weil andernfalls die Gefahr besteht, dass die Konsolidierungsbemühungen rasch durch das Ausgabenwachstum in diesen Bereichen übertroffen werden und ohne (nachhaltige) Wirkung bleiben. (TZ 120)

(11) Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten in eine wirtschaftspolitische Gesamtstrategie für das Land integriert sein und nach ihren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und ihrer Eignung für die wirtschafts- und sozialpolitischen Strategieziele ausgewählt werden, nicht etwa aufgrund ihrer einfachen Durchsetzbarkeit (z.B. gleichmäßige Ausgabenkürzungen über alle Politikbereiche hinweg). (TZ 121)

(12) Im Hinblick auf den Finanzausgleich sollte eine weitere Reduzierung der Zweckbindungen verfolgt und die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in Angriff genommen werden. (TZ 122)

(13) Eine erhöhte Transparenz und Kontrolle im Budgetprozess könnte durch verstärkte Informationsverpflichtungen der Länder erreicht werden. Dazu sollte eine für alle Bundesländer einheitliche, umfassende Haushaltsanalyse, welche frühzeitig über die Ausgabendynamik in einzelnen Budgetteilbereichen (z.B. Förderungen, Gesundheitsversorgung, Verwaltung usw.) informiert, vorgesehen werden. (TZ 123)

(14) Die finanzielle Situation des Landeshaushalts sollte öffentlich leicht zugänglich und vollständig transparent dargestellt sein. Diese Information sollte sämtliche budgetäre Verbindlichkeiten (z.B. Haftungen) sowie die finanzielle Situation und die Verschuldung aller ausgliederten Einheiten beinhalten. (TZ 124)

(15) Da die Transfers an private Haushalte und Unternehmen von einer besonders starken Ausgabendynamik geprägt sind, sollten gerade in diesem Bereich Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Dazu sollte das Förderungswesen auf seine strategische Effektivität hin grundlegend evaluiert werden, bei jedem Förderungsprogramm Abstimmungen mit anderen Gebietskörperschaften durchgeführt und die Voraussetzungen für eine bundesweite Förderungsdatenbank geschaffen werden. (TZ 125)

(16) Für eine nachhaltige Konsolidierung sollte eine kritische Analyse der öffentlichen Aufgaben stattfinden. Das Ziel dieser grundlegenden Evaluierung sollte das Sichtbarmachen von öffentlichen Aufgaben sein,

- die kaum oder gar nicht koordiniert von mehreren Ressorts oder Gebietskörperschaften wahrgenommen werden,
- deren Aufgabenziele durch privatwirtschaftliche Leistungserbringer effizienter erreicht werden können
- oder die überhaupt keiner öffentlichen Aufgabenerfüllung mehr bedürfen. (TZ 126)

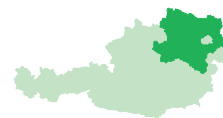
In Bezug auf das Rechnungswesen der Länder leitete der RH zusammenfassend folgende Empfehlungen ab:

Kärnten, Niederösterreich, Tirol

(17) Zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens im Sinne einer integrierten Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung sollten sich die Länder sowohl untereinander als auch mit dem Bund abstimmen, um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates unter Berücksichtigung von ausgegliederten Einheiten zu erreichen. (TZ 10)

(18) Im Hinblick auf die Harmonisierung des Rechnungswesens sollten für die Länder und Gemeinden einheitliche und verbindliche Regelungen geschaffen werden. (TZ 4)

(19) Die Ergebnisermittlung und die dazugehörigen Nachweise sollten methodisch und formal angeglichen werden. (TZ 5)



(20) Die gänzliche Auflassung des außerordentlichen Haushalts sollte in Erwägung gezogen werden. (TZ 4)

(21) Für die Vermögensrechnung sollten klare Regelungen zur Aktivierung und Bewertung von Vermögensgegenständen forciert werden. (TZ 6)

(22) Eine Bereinigung der derzeit unübersichtlichen Darstellung der Verbindlichkeiten sollte unverzüglich in Angriff genommen und die Begriffsdefinitionen des Bundeshaushaltsgesetzes sollten möglichst übernommen werden. (TZ 8)

(23) Die Schulden sollten unter Einbeziehung ausgegliederter Einheiten vollständig dargestellt werden, um eine umfassende Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der überprüften Länder zu ermöglichen. (TZ 19)

(24) Sonderfinanzierungen (bspw. Leasing, Forderungseinlösemodell) sollten aus Transparenzgründen in einem gesonderten Nachweis im Rechnungsabschluss angeführt werden. Dabei sollten neben den jährlichen Annuitäten auch das ausstehende Kapital, Zinsen, Tilgungen, Kautionen und sonstige Ausgaben dargestellt werden. Eine Gliederung nach Einzelprojekten würde den Informationsgehalt des Nachweises zusätzlich erhöhen. (TZ 9, 39, 59)

Kärnten, Niederösterreich

(25) Die nicht fälligen Verwaltungsschulden sollten nicht in der Vermögensübersicht dargestellt werden, sondern – wie in der VRV vorgesehen – in einem eigenen Nachweis. Eine aktivseitige Darstellung unter der Bilanzposition Aktive Rechnungsabgrenzung sollte jedenfalls unterbleiben. Dies gilt sinngemäß auch für nicht fällige Verwaltungsforderungen und den passivseitigen Ausgleich unter der Bilanzposition Passive Rechnungsabgrenzung. (TZ 9, 39, 59)

Niederösterreich

(26) Aufwendungen sollten in dem Jahr verbucht werden, in dem sie realisiert werden. (TZ 55)

(27) Guthaben bei Kreditinstituten sollten aktivseitig und Verbindlichkeiten passivseitig dargestellt werden. (TZ 54)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Tirol

(28) In den Rechnungsabschluss sollte eine Vermögensübersicht (bilanzielle Darstellung) aufgenommen werden. (TZ 7, 74)

(29) Die nicht fälligen Verwaltungsschulden sollten in einem Nachweis zum Rechnungsabschluss vollständig ausgewiesen werden. (TZ 83)

(30) Im Haftungsnachweis sollten die Haftungen für die Landes-Hypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung und die Hypo Tirol Bank AG in Höhe von rd. 7,9 Mrd. EUR (2010) ausgewiesen werden. (TZ 101)

ANHANG

- Anhang 1: Berechnung der vereinheitlichten Jahresergebnisse des Landes Kärnten 2005 bis 2010**
- Anhang 2: Berechnung der vereinheitlichten Jahresergebnisse des Landes Niederösterreich 2005 bis 2010**
- Anhang 3: Berechnung der vereinheitlichten Jahresergebnisse des Landes Tirol 2005 bis 2010**

ANHANG 1: Berechnung der vereinheitlichten Jahresergebnisse Kärnten 2005 bis 2010

Um den tatsächlichen Abgang bzw. Überschuss der Finanzjahre 2005 bis 2010 einheitlich und für alle Bundesländer vergleichbar darzustellen, wurde das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis um die aufgenommenen Finanzschulden, die als Einnahmen verbucht waren, reduziert und periodenrein abgegrenzt (siehe Tabelle ANHANG 1). Zum Vergleich ist in der letzten Tabellenzeile auch das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis dargestellt.

Tabelle ANHANG 1: Darstellung der vereinheitlichten Jahresergebnisse des Landes Kärnten						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Einnahmen ²	1.892,1 ³	1.943,2	2.080,8	2.265,6	2.258,5	2.266,9 ³
Ausgaben	1.958,5 ³	2.027,4	2.156,6	2.354,5	2.442,2	2.457,1 ³
Aufnahme von Finanzschulden	- 78,8	- 84,2	- 63,3	- 89,0	- 183,7	- 190,2
Überschuss laufendes Jahr	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abwicklung Überschuss Vorjahre (n-2)	0,0	0,0	- 12,5	0,0	0,0	0,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis⁴	- 66,2	- 84,2	- 75,8	- 89,0	- 183,7	- 190,1
Administratives Jahresergebnis im Rechnungsquerschnitt	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

³ ohne Forderungsverzichte in der Höhe von 432,2 Mill. EUR (2005) bzw. 585,9 Mill. EUR (2010)

⁴ errechneter Wert

Quellen: Amt der Kärntner Landesregierung, RH

Die Rechnungsabschlüsse des Landes Kärnten gaben das administrative Jahresergebnis in den Jahren 2006 bis 2010 jeweils mit Null an.

Im Jahr 2005 errechnete sich ein Überschuss von rd. 12,5 Mill. EUR. Das Land Kärnten machte in der Folge von der in der VRV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, den Überschuss (bzw. Abgang) des Jahres n spätestens im Jahr n+2 mit einem Abgang (bzw. Überschuss) auszu-

gleichen.¹ Der Überschuss des Jahres 2005 in Höhe von 12,5 Mill. EUR wurde zur (teilweisen) Deckung des Abgangs 2007 herangezogen. Bei Ermittlung des vereinheitlichten Jahresergebnisses war dies entsprechend zu berücksichtigen, d.h. um periodenfremde Ergebnisse (Überschuss 2005) zu bereinigen. Das Jahresergebnis 2007 wurde um den Betrag von 12,5 Mill. EUR bereinigt.

¹ Laut § 2 (3) VRV sind Überschüsse und Abgänge aus Vorjahren bei den Gemeinden spätestens im Voranschlag des zweitnächsten Finanzjahres zu veranschlagen. Den Ländern (einschließlich Wien) bleibt eine Regelung überlassen.

ANHANG 2: Berechnung der vereinheitlichten Jahresergebnisse Niederösterreich 2005 bis 2010

Um den tatsächlichen Abgang bzw. Überschuss der Finanzjahre 2005 bis 2010 einheitlich und für alle Bundesländer vergleichbar darzustellen, wurde das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis um die aufgenommenen Finanzschulden, die als Einnahmen verbucht waren, reduziert und periodenrein abgegrenzt (siehe Tabelle ANHANG 2). Zum Vergleich ist in der letzten Tabellenzeile auch das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis dargestellt.

Tabelle ANHANG 2: Darstellung der vereinheitlichten Jahresergebnisse des Landes Niederösterreich						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Einnahmen ²	6.172,2	5.841,4	7.093,7	7.011,0	6.801,0	7.040,7
Ausgaben	6.467,8	6.505,7	7.373,3	7.747,5	7.472,5	7.678,7
Aufnahme von Finanzschulden	295,6	664,3	278,5	736,6	671,5	638,0
Abgang laufendes Jahr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Abwicklung Abgang Vorjahre (n-2)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis³	- 295,6	- 664,3	- 278,5	- 736,6	- 671,5	- 638,0
Administratives Jahresergebnis im Rechnungsquerschnitt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden)

³ errechneter Wert

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, RH

Das Land Niederösterreich machte von der in der VRV eingeräumten Möglichkeit, den Überschuss (bzw. Abgang) des Jahres n spätestens im Jahr n+2 mit einem Abgang (bzw. Überschuss) auszugleichen¹, nicht Gebrauch. Für die Ermittlung des vereinheitlichten Jahresergebnisses war daher eine Bereinigung um periodenfremde Ergebnisse nicht erforderlich.

¹ Laut § 2 Abs. 3 VRV sind Überschüsse und Abgänge aus Vorjahren bei den Gemeinden spätestens im Voranschlag des zweitnächsten Finanzjahres zu veranschlagen. Den Ländern (einschließlich Wien) bleibt eine Regelung überlassen.

derlich. Das vereinheitlichte Jahresergebnis des Landes Niederösterreich entsprach jeweils der Neuaufnahme von Finanzschulden.

ANHANG 3: Berechnung der vereinheitlichten Jahresergebnisse Tirol 2005 bis 2010

Um den tatsächlichen Abgang bzw. den Überschuss der Finanzjahre 2005 bis 2010 einheitlich und für alle Bundesländer vergleichbar darzustellen, wurde das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis um die aufgenommenen Finanzschulden, die als Einnahmen verbucht waren, reduziert und periodenrein abgegrenzt (siehe Tabelle ANHANG 3). Zum Vergleich ist in der letzten Tabellenzeile das im Rechnungsquerschnitt ausgewiesene administrative Jahresergebnis dargestellt.

Tabelle ANHANG 3: Darstellung der vereinheitlichten Jahresergebnisse des Landes Tirol						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Einnahmen ² (o. und a.o. H.) ³	2.317,5	2.415,1	2.533,8	2.706,3	2.767,0	2.791,8
Ausgaben (o. und a.o. H.)	2.368,1	2.500,1	2.594,6	2.788,0	2.881,5	2.959,2
Aufnahme von Finanzschulden (a.o. H.)	- 42,2	- 85,0	- 60,8	- 81,7	- 55,2	- 90,0
Abgang laufendes Jahr (o. H.)	- 8,4	- 4,7	0,0	0,0	- 59,3	- 77,5
Abwicklung Abgang Vorjahre (n-2; a.o. H.)	0,0	18,7	8,4	4,7	0,0	57,0
Vereinheitlichtes Jahresergebnis⁴ (o. und a.o. H.)	- 50,6	- 71,0	- 52,4	- 77,0	- 114,5	- 110,5
Administratives Jahresergebnis im Rechnungsquerschnitt (o. und a.o. H.)	0,0	0,0	0,0	0,0	- 59,3	0,0

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² ohne Fremdfinanzierung (neu aufgenommene Finanzschulden) bzw. Abwicklung Soll Überschüsse Vorjahre/Soll Abgang laufendes Jahr (betrifft 2006 und 2010)

³ ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

⁴ errechneter Wert

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, RH

Das administrative Jahresergebnis des Landes Tirol war in den Jahren 2005 bis 2008 im Rechnungsquerschnitt mit Null angegeben. Im Jahr 2009 ergab sich ein Abgang des ordentlichen Haushalts in Höhe von 59,3 Mill. EUR.

Da das Land Tirol von der in der VRV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machte, den Überschuss (Abgang) im Jahr n spätestens im Jahr n+2 durch einen Abgang (Überschuss) auszugleichen, waren bei Ermittlung des vereinheitlichten Jahresergebnisses die periodenfremden Ergebnisse zu eliminieren. Aus diesem Grund bereinigte der RH jeweils das administrative Jahresergebnis des Landes Tirol um den Abgang des Jahres n-2.

Im Jahr 2005 verzeichnete Tirol einen Abgang von 8,4 Mill. EUR, der jedoch aufgrund eines Fehlers in der Verbuchung nicht im Rechnungsabschluss angegeben war.

Im Jahr 2006 konnte nicht der gesamte Abgang des Jahres 2004 in Höhe von 18,7 Mill. EUR abgedeckt werden, weshalb ein Betrag von 4,7 Mill. EUR verblieb, der erst im Jahr 2008 abgedeckt wurde.

Wien, im Juni 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



Bisher erschienen:

Reihe Nieder-
österreich 2012/1

Bericht des Rechnungshofes

- Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch Bundesländer
- Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten
- Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol

Reihe Nieder-
österreich 2012/2

Bericht des Rechnungshofes

- Finanzierung der Landeslehrer

