Der Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2015/4

Bericht des Rechnungshofes

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow–up–Überprüfung

Rechnungshof
GZ 001.503/302–1B1/15

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 Mai 2015

gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836

Bericht des Rechnungshofes

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow–up–Überprüfung

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 zwei Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise 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.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen–, Berufs– und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Niederösterreich

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden ____ 5

Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow-up-Überprüfung ____ 89

Bericht des Rechnungshofes

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 8
Abkürzungsverzeichnis 10

Niederösterreich

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

KURZFASSUNG 14

Prüfungsablauf und –gegenstand 28

Rechtlicher Rahmen 29

Haftungsobergrenzen 42

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen 52

Ausnützung der Haftungsobergrenzen 65

Risikovorsorge 75

Schlussempfehlungen 85

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Art. 13 ÖStP 2012 ____ 32

Tabelle 2: Rechtsnatur der Regelungen über die Haftungsobergrenzen; Länder ____ 36

Tabelle 3: Geltungszeitraum – Länder ____ 40

Tabelle 4: Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Länder, 2012 ____ 45

Tabelle 5: Unterschiede der Ermittlungsgrundlagen der Haftungsobergrenzen – Länder ____ 46

Tabelle 6: Haftungsobergrenzen – Länder, 2012 ____ 47

Tabelle 7: Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012 ____ 49

Tabelle 8: Haftungsobergrenzen – Gemeinden; 2012 ____ 50

Tabelle 9: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Länder, 2012 ____ 56

Tabelle 10: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012 ____ 58

Tabelle 11: Unterschiede in den Gewichtungen – Länder ____ 61

Tabelle 12: Unterschiede in den Gewichtungen – Gemeinden ____ 61

Tabelle 13: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder ____ 66

Tabelle 14: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Länder ____ 67

Tabelle 15: Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder ____ 68

Tabelle 16: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden ____ 71

Tabellen

Tabelle 17: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Gemeinden 72

Tabelle 18: Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Gemeinden 73

Tabelle 19: Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Länder 74

Tabelle 20: Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Gemeinden 75

Tabelle 21: Regelungen zur Risikovorsorge – Länder 77

Tabelle 22: Risikogruppen Stadt Wien; 2012 78

Tabelle 23: Regelungen zur Risikovorsorge – Gemeinden 80

Tabelle 24: Haftungen der Einheiten nach dem ESVG 95 82

Tabelle 25: Handlungsbedarf Länder und Gemeinden 84

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B	Burgenland
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (System zur vergleichbaren Beschreibung der Volkswirtschaften in der Europäischen Union)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro (Europäische Währungseinheit)
EW	Einwohner
ff.	folgende
GemO	Gemeindeordnung
GG	Gemeindegesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
K	Kärnten
LGBl.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
LVA	Landesvoranschlag
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen

NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
ÖStP	Österreichischer Stabilitätspakt
RH	Rechnungshof
RV	Risikovorsorge
S	Salzburg
St	Steiermark
T	Tirol
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
V	Vorarlberg
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VRV	Veranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung
W	Wien
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
z.B.	zum Beispiel
Zl.	Zahl

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

Bund, Länder und Gemeinden verpflichteten sich im Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP), ihre Haftungen zu beschränken. Eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze war nicht festgelegt worden, auch fehlte eine einheitliche Vorgangsweise bei Ermittlung der Haftungsobergrenzen. Dies führte dazu, dass für die Länder und Gemeinden insgesamt 17 Haftungsobergrenzen bestanden, die sich nach der Höhe, den Ermittlungsgrundlagen und –methoden sowie dem Geltungsumfang und –zeitraum unterschieden. Dadurch war eine Vergleichbarkeit der Länder nicht gegeben und die eigentliche Intention der Regelung zur Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012, nämlich einen Beitrag zum gesamtstaatlichen Gleichgewicht und zu nachhaltig gesicherten Haushalten zu leisten, nicht verwirklicht worden. Überdies bewirkten die Unterschiede, dass den Haftungsobergrenzen jegliche Aussagekraft für eine gesamtstaatliche Steuerung fehlte.

Die Haftungsobergrenzen der Länder und der Stadt Wien betrugen für 2012 insgesamt 30,614 Mrd. EUR. Ihre Haftungen lagen Ende 2012 insgesamt bei 70,411 Mrd. EUR und damit mehr als doppelt so hoch wie die Summe aller Haftungsobergrenzen. Um die Haftungsobergrenzen einzuhalten, sahen die meisten Länder vor, Haftungen entweder nicht (bspw. die Bankenhaftungen) oder nicht in ihrer vollen Höhe in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen. Diese unterschiedlichen Vorgangsweisen führten zu einer Intransparenz, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte.

Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg fassten die Haftungen zu Risikogruppen zusammen. Diese Länder rechneten in der Folge die Haftungen nicht mit den Nominalwerten, sondern mit den aufgrund der Risikogruppen gewichteten, zumeist niedrigeren Werten, auf die Haftungsobergrenzen an. Die Risikogruppen bildeten jedoch das mit den Haftungen verbundene Risiko für die öffentlichen Haushalte nicht adäquat ab, weil die Länder sie nicht an der finanziellen Situation der Haftungsempfänger ausrichteten, sondern überwiegend nach dem Beteiligungsausmaß bzw. ihren Einflussmöglichkeiten. Dadurch

waren die auf die Haftungsobergrenzen angerechneten Beträge nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand.

Für die Gemeinden legten die Länder im Jahr 2012 Haftungsobergrenzen in Höhe von insgesamt 8,442 Mrd. EUR fest. Die Haftungen aller Gemeinden zusammengerechnet betrugen Ende 2012 6,674 Mrd. EUR und waren damit niedriger als die kumulierten Haftungsobergrenzen. Auf Gemeindeebene sahen die Regelungen der Länder Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg vor, Haftungen nicht in voller Höhe, sondern auf Basis von Risikogruppen oder mit einem Pauschalsatz gewichtet in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Prüfung war, die jeweils für die Länder– und Gemeindeebene bestehenden Regelungen zu den Haftungsobergrenzen zu erheben, die Unterschiede aufzuzeigen und auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben und Zielsetzungen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 (ÖStP 2012) zu beurteilen. Die Prüfung bezog sich auf das Finanzjahr 2012, weil dies das erste Jahr war, für das Haftungsobergrenzen festzulegen waren. (TZ 1)

Rechtlicher Rahmen

Der ÖStP 2012 enthielt eine Reihe von Vorgaben zur Haftungsbegrenzung, die wegen der damit angestrebten Risikominimierung und Transparenz positiv zu beurteilen waren. Dies betraf insbesondere die Verpflichtung für die Gebietskörperschaften, Haftungsobergrenzen festzulegen und in die Haftungsobergrenzen neben den Kernhaushalten auch die Einheiten des Sektors Staat lt. ESVG[1] einzubeziehen, weiters die Verpflichtung, Risikovorsorgen zu bilden, das Verfahren bei Haftungsübernahme zu regeln sowie Informations– und Ausweispflichten festzulegen. (TZ 5)

Allerdings legte der ÖStP 2012 die Haftungsobergrenzen weder der Höhe nach fest noch enthielt er methodische Vorgaben für eine einheitliche Ermittlung. Vielmehr war die Festlegung von Haftungsobergrenzen jeder Gebietskörperschaft überlassen. Dadurch bot der ÖStP 2012 den Gebietskörperschaften die Möglichkeit, völlig unter-

[1] Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen: Im September 2014 erfolgt die Umstellung vom Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010). Die Anwendung des ESVG ist für EU–Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich (Verordnung (EU) Nr. 549/2013 vom 21. Mai 2013).

schiedliche Regelungen über die Haftungsobergrenzen zu treffen. Da für die Umsetzung der Regelung über die Haftungsbegrenzung durch Bund, Länder und Gemeinden insgesamt 18 Rechtsakte erforderlich waren, die von den Gebietskörperschaften autonom gesetzt wurden, wirkten sich die Regelungslücken im ÖStP 2012 besonders negativ aus. (TZ 5)

Die Haftungsobergrenzen sollen lt. dem ÖStP 2012 „zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen". Der ÖStP erhielt damit zwar eine gesamtstaatliche Perspektive, eine nähere Konkretisierung dieser Zielsetzungen – bspw. durch die Festlegung quantifizierbarer Haftungsobergrenzen – nahmen die Vertragspartner des ÖStP jedoch nicht vor. Der ÖStP 2012 enthielt dementsprechend weder gesamtstaatlich noch für die einzelnen staatlichen Ebenen eine Quantifizierung bzw. betragsmäßige Festlegung von Haftungsobergrenzen. Weil sohin die Maßstäbe zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Perspektive unklar waren, hatten Bund (der Bund bestimmte die Haftungsobergrenzen für die Bundesebene) und Länder (die Länder bestimmten die Haftungsobergrenzen für die Länder– und die Gemeindeebene) einen betragsmäßig unbeschränkten Spielraum bei Festlegung ihrer Haftungsobergrenzen. (TZ 6)

Der ÖStP 2012 ließ die Ermittlungsmethode für die Haftungsobergrenzen offen und regelte auch nicht, welche Haftungen in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen waren. Offen war auch die Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes der festgelegten Haftungsobergrenzen. (TZ 5, 6)

Eine Regelung über die Vorgangweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen enthielt der ÖStP 2012 ebenfalls nicht. (TZ 6)

Die Festlegung der Haftungsobergrenzen auf Länderebene erfolgte nur in Salzburg in Form eines Landesgesetzes, in den übrigen Ländern in Form von Beschlüssen der Landtage. (TZ 7)

Das Land Burgenland und die Stadt Wien sowie das Land Oberösterreich für seine Gemeinden bezogen die Haftungsobergrenzen nur auf die Kernhaushalte, d.h. auf die jeweilige Gebietskörperschaft selbst; die Haftungen ausgegliederter Einheiten waren, entgegen den Vorgaben des ÖStP 2012, nicht einbezogen. (TZ 8)

Das Land Burgenland legte eine Haftungsobergrenze im Sinne des ÖStP erst für das Jahr 2013 fest. Für die Gemeinden erließen sämtliche Länder die entsprechenden Regelungen zeitgerecht. (TZ 9)

Die Haftungsobergrenzen waren gemäß ÖStP 2012 für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein festzulegen. Die Länder Burgenland (für 2013) und Oberösterreich bezogen ihre Regelungen nur auf das jeweilige Finanzjahr. Die Regelungen für die Gemeinden enthielten keine zeitliche Begrenzung. (TZ 10)

Haftungs-obergrenzen

Für die Länder und die Stadt Wien bestanden insgesamt neun Haftungsobergrenzen. Für die Gemeinden legten die Länder landesweise ebenfalls unterschiedliche Haftungsobergrenzen fest, dadurch ergaben sich weitere acht Haftungsobergrenzen. Demnach bestanden für Länder und Gemeinden insgesamt 17 Haftungsobergrenzen. Diese unterschieden sich nach der Höhe, den Ermittlungsgrundlagen und –methoden sowie dem Geltungsumfang und –zeitraum. Mangelnde Transparenz war die Folge: Es war nicht feststellbar, inwieweit die festgelegten Haftungsobergrenzen der vorgesehenen Zielsetzung – einen Beitrag zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte zu leisten – entsprachen. (TZ 11)

Die Haftungsobergrenzen der Länder wiesen 2012 eine erhebliche Spannweite auf:

Haftungsobergrenzen – Länder, 2012

	Haftungsobergrenzen		
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in % des BIP
Burgenland[1]	460,49	1.609	0,15
Kärnten	185,35	334	0,06
Niederösterreich	3.862,62	2.390	1,26
Oberösterreich	14.000,00	9.884	4,56
Salzburg	485,09	914	0,16
Steiermark	935,46	773	0,30
Tirol	8.110,10	11.377	2,64
Vorarlberg	298,09	802	0,10
Wien	2.277,06	1.318	0,74
gesamt	**30.614,27**		**9,97**

[1] Die Haftungsbegrenzung bezog sich im Jahr 2012 auf den Haftungszuwachs.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Während Kärnten eine Haftungsobergrenze in Höhe von 185,35 Mio. EUR festlegte, betrug jene für Oberösterreich 14,00 Mrd. EUR. Umgerechnet auf die Einwohner der Länder erga-

ben sich Haftungsobergrenzen zwischen 334 EUR (Kärnten) und 11.377 EUR je Einwohner (Tirol). Während die Haftungsobergrenze Kärntens 0,06 % des BIP ausmachte, belief sich jene des Landes Oberösterreichs auf 4,56 % des BIP. Dadurch mangelte es an jeglicher Vergleichbarkeit und Aussagekraft für eine gesamtstaatliche Steuerung. (TZ 12)

Auch für die Gemeinden waren die unterschiedlichen Regelungen für die Ermittlung der Haftungsobergrenzen unübersichtlich und boten keine geeignete Grundlage für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung: (TZ 13)

Haftungsobergrenzen – Gemeinden; 2012

	Haftungsobergrenzen		
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in % des BIP
Burgenland	121,69	425	0,04
Kärnten	809,23	1.456	0,26
Niederösterreich	1.487,41	920	0,48
Oberösterreich	2.403,93	1.697	0,78
Salzburg	398,45	751	0,13
Steiermark	2.546,79	2.106	0,83
Tirol	439,60	617	0,14
Vorarlberg	234,57	631	0,08
gesamt	**8.441,67**		**2,75**

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Während 2012 für die Gemeinden des Landes Burgenland die Haftungsobergrenze bei 121,69 Mio. EUR lag, betrug jene für die Steiermark 2,547 Mrd. EUR: Umgerechnet auf die Einwohner des Landes ermittelten sich Haftungsobergrenzen zwischen 425 EUR (Burgenland) und 2.106 EUR je Einwohner (Steiermark). Die Haftungsobergrenzen der Gemeinden beliefen sich im Jahr 2012 zusammengerechnet auf 8,442 Mrd. EUR und damit auf 2,75 % des BIP. Anders als bei den Ländern war bei den Gemeinden die Summe der Haftungen mit 6,674 Mrd. EUR niedriger als die kumulierten Haftungsobergrenzen in Höhe von 8,442 Mrd. EUR. (TZ 13)

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Für die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren auf Länder– und Gemeindeebene höchst unterschiedliche Vorschriften in Geltung. Gemeinsam mit der unterschiedlichen Methodik bei Ermittlung der Haftungsobergrenzen führte dies zu einer Unübersichtlichkeit, infolge derer es – ohne vertiefende Informationen – nicht möglich war, sich ein Bild über die tatsächliche Haftungssituation der Länder– und Gemeindeebene zu verschaffen. (TZ 14)

Der ÖStP 2012 ermöglichte, für die Risikovorsorge Haftungen zu Risikogruppen zusammenzufassen. Risikogruppen als Grundlage für die Ermittlung jener Beträge, mit denen Haftungen auf die Haftungsobergrenzen angerechnet wurden, um den Ausnützungsstand zu ermitteln – wie dies die landesrechtlichen Vorschriften von sechs Ländern vorsahen –, waren dem ÖStP 2012 nicht zu entnehmen. (TZ 15)

Die Risikogruppen zielten darauf ab, das Ausfallsrisiko des Schuldners abzubilden. Jeder Risikogruppe wurde ein Gewichtungsfaktor bzw. ein Prozentsatz zugeordnet (zwischen 0 % und 100 %). Diese Prozentsätze in Kombination mit den absoluten Haftungsbeträgen ergaben für jede Haftung jenen Betrag, der auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde. (TZ 16)

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg sowie für die Gemeinden der Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg (pauschale Gewichtung ohne Risikogruppenbildung), Tirol und Vorarlberg waren aufgrund dieser Risikogruppenbildung die Haftungen – mit Ausnahme jener der höchsten Risikogruppe – bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert zu berücksichtigen. (TZ 16)

Die Risikogruppen richteten sich v.a. nach der Einflussmöglichkeit des Landes auf die jeweiligen Rechtsträger, zu deren Gunsten die Haftungen bestanden. Deren finanzielle Situation sowie das Risiko für die öffentlichen Haushalte – etwa dadurch, dass eine Haftungsinanspruchnahme durch Gesellschafterzuschüsse bereits im Vorfeld abgewendet werden muss – bildeten die Risikogruppen nicht ausreichend ab. Dazu kam, dass die Länder Kärnten und Salzburg[2] im Jahr 2012 die niedrigste Risikogruppe – diese betraf Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten

[2] Für das Land Salzburg sah die entsprechende gesetzliche Bestimmung eine Gewichtung mit Null vor, tatsächlich gewichtete Salzburg die Haftungen der niedrigsten Risikogruppe mit 10 %.

Wohnbaudarlehen des Landes sowie für Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände – mit dem Faktor Null belegten. Dies kam einer Umgehung der Risikogruppen gleich. Dasselbe traf de facto auch für Risikogruppen mit niedrigen Gewichtungen zu. Die Risikogruppen waren daher in ihrer zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Ausprägung keine aussagekräftige Grundlage für die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen. (TZ 16)

Die Länder stellten bei Bildung der Risikogruppen vorwiegend auf das Naheverhältnis zwischen dem Haftungsbegünstigten und der Gebietskörperschaft ab. Danach richteten sich der Gewichtungsfaktor, der einer Risikogruppe zugeordnet war, und davon abgeleitet auch der Betrag, mit dem eine Haftung auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde. Haftungen in Risikogruppen mit identen bzw. vergleichbaren Haftungsbegünstigten (bspw. zugunsten von Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden, Landesfonds) waren in den Ländern unterschiedlich gewichtet: (TZ 17)

Unterschiede in den Gewichtungen – Länder

Haftungsbegünstigte		Gewichtung
Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten Wohnbaudarlehen/hypothekarisch besicherten Schuldverschreibungen, deren Einbringlichkeit vom jeweiligen Land garantiert wird	**Kärnten**	0 %
	Burgenland	5 %
	Salzburg, Niederösterreich	10 %
Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände	**Kärnten**	0 %
	Burgenland	5 %
	Salzburg	10 %
	Niederösterreich	25 %
eigene Fonds, Landesfonds, Anstalten	**Burgenland, Kärnten, Salzburg**	10 %
	Niederösterreich	30 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterliegen bzw. an denen das Land direkt mit mehr als 50 % beteiligt ist	**Kärnten**	10 %
	Salzburg, Steiermark	25 %
	Niederösterreich	30 %
	Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Unterschiede in den Gewichtungen – Gemeinden

Haftungsbegünstigte		Gewichtung
pauschale Gewichtung aller Haftungen	**Salzburg**	40 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	**Burgenland**	10 %
	Tirol	25 %
	Vorarlberg	25 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für den Rechtsträger geltenden sonstigen Vorschriften	**Burgenland**	25 %
	Niederösterreich	30 %
	Tirol, Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Die aufgrund der Risikogruppenbildung erfolgte Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Wert als dem Nominalwert erlaubte jenen Ländern, die davon Gebrauch machten, vergleichsweise niedrige Haftungsobergrenzen festzulegen. Je niedriger das Land die Gewichtungsfaktoren für die Risikogruppen ansetzte, desto niedriger konnte die Haftungsobergrenze festgelegt werden. Dazu kam, dass mit Haftungen, die eine Gewichtung von Null bzw. einen niedrigen Faktor aufwiesen, de facto die Haftungsbegrenzung umgangen wurde. (TZ 17)

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark, Vorarlberg und der Stadt Wien waren die Bankenhaftungen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen ausgenommen. Dies führte gemeinsam mit der aufgrund von Gewichtungsfaktoren verminderten Berücksichtigung der Haftungsbeträge und den unterschiedlichen Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen dazu, dass die ausgewiesenen Haftungsobergrenzen und der ermittelte Ausnützungsstand nur einen geringen Aussagewert hatten. (TZ 18)

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

Die Höhe und die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren im Wesentlichen beeinflusst durch

- die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen,
- die Nichteinbeziehung von Haftungen und
- unterschiedliche Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen. (TZ 19)

Da die meisten Länder ihre Haftungen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anrechneten und Bankenhaftungen nicht einbezogen, waren die auf die Haftungsobergrenzen angerechneten Beträge nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand. Die unterschiedlichen Vorgangsweisen verursachten eine Intransparenz, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte. (TZ 20)

Während die Länder und die Stadt Wien zum 31. Dezember 2012 insgesamt Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR aufwiesen, betrugen die festgelegten Haftungsobergrenzen in Summe 30,614 Mrd. EUR und waren damit nicht einmal halb so hoch wie die Summe der Haftungen: (TZ 18, 20)

Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder

	Summe Haftungen[1]	Haftungsobergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	2.926,50	460,49[2]	635,5
Kärnten	17.724,65	185,35	8.993,9
Niederösterreich	12.275,95	3.862,62	317,8
Oberösterreich	10.058,63	14.000,00	71,8
Salzburg[3]	3.242,16	485,09	668,4
Steiermark	4.509,88	935,46	482,1
Tirol	5.688,63	8.110,10	70,1
Vorarlberg	5.505,71	298,09	1.847,0
Wien	8.479,10	2.277,06	372,4
gesamt	**70.411,22**	**30.614,27**	**230,0**

Rundungsdifferenzen möglich

1 inklusive Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträger zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

2 Diese Haftungsobergrenze bezog sich nur auf neu einzugehende Haftungen.

3 Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Von den Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR im Jahr 2012 bezogen die Länder und die Stadt Wien – inklusive der gewichtet angerechneten Beträge – insgesamt 19,462 Mrd. EUR in die Haftungsobergrenzen ein. (TZ 19, 20)

Die Bankenhaftungen bezogen die Länder wie folgt in die Haftungsobergrenzen ein: (TZ 20)

Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder

	Summe Haftungen[1]	davon Haftungen zugunsten von Banken[2]	Anrechnung auf Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		
Burgenland	2.926,50	2.396,77	nein
Kärnten	17.724,65	14.989,10	nein
Niederösterreich	12.275,95	5.448,75	gewichtet
Oberösterreich	10.058,63	3.274,16	ungewichtet[3]
Salzburg[5]	3.242,16	1.463,86	gewichtet[4]
Steiermark	4.509,88	2.770,71	nein
Tirol	5.688,63	5.617,49	ungewichtet
Vorarlberg	5.505,71	5.339,93	nein
Wien	8.479,10	8.171,43	nein
gesamt	**70.411,22**	**49.472,19**	

Rundungsdifferenzen möglich

1 inklusive Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträgerhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

2 Landes-Hypothekenbanken bzw. Bank Austria AG

3 keine Anrechnung für die anteilige Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle von 179,30 Mio. EUR

4 keine Anrechnung für die anteilige Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle von 1,408 Mrd. EUR

5 Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Bankenhaftungen bezog das Land Burgenland eine Haftung in Höhe von 2,397 Mrd. EUR, Kärnten in Höhe von 14,989 Mrd. EUR, die Steiermark in Höhe von 2,771 Mrd. EUR, Vorarlberg in Höhe von 5,340 Mrd. EUR und Wien in Höhe von 8,171 Mrd. EUR nicht in die Haftungsobergrenzen ein. In den Ländern Niederösterreich und Salzburg erfolgte die Einbeziehung im Ausmaß der Gewichtung von 30 % (3,274 Mrd. EUR) bzw. 50 % (55,92 Mio. EUR)[3]. Die Länder Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsobergrenzen an. (TZ 20)

Die Haftungen der Gemeinden betrugen zum 31. Dezember 2012 insgesamt 6,674 Mrd. EUR und waren damit niedriger als die Summe der Haftungsobergrenzen in Höhe von 8,442 Mrd. EUR: (TZ 21)

3 Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden

	Summe Haftungen[1]	Summe Haftungs-obergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	188,07	121,69	154,5
Kärnten	473,34	809,23	58,5
Niederösterreich	1.260,75	1.487,41	84,8
Oberösterreich	1.110,68	2.403,93	46,2
Salzburg	476,27	398,45	119,5
Steiermark	1.507,68	2.546,79	59,2
Tirol	859,45	439,60	195,5
Vorarlberg	797,90	234,57	340,2
gesamt	**6.674,16**	**8.441,67**	**79,1**

Rundungsdifferenzen möglich
[1] inklusive der Haftungen zugunsten von Gemeindesparkassen
Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Haftungen der Gemeinden in Höhe von 6,674 Mrd. EUR bezogen die Gemeinden einen Betrag von 3,578 Mrd. EUR in die Haftungsobergrenzen ein. (TZ 21)

Bei den Gemeinden der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren v.a. die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen und die Nichteinbeziehung der Bankenhaftungen dafür ausschlaggebend, dass sie die entsprechend niedrig angesetzten Haftungsobergrenzen einhalten konnten. Wie schon gegenüber den Ländern war auch gegenüber den Gemeinden zu beanstanden, dass durch die länderweise unterschiedliche Vorgangsweise bei Berechnung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen eine Intransparenz entstand, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte. Da ein Teil der Gemeinden die Haftungen mit einem geringeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anrechnete und teilweise Bankenhaftungen nicht einbezog, war der auf die Haftungsobergrenzen angerechnete Betrag nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand. (TZ 21, 22)

Risikovorsorgen

Für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, waren Risikovorsorgen zu bilden. Zum 31. Dezember 2012 betrug die Summe

der Risikovorsorgen der Länder 17,44 Mio. EUR. Die uneinheitlichen Regelungen für die Bildung von Risikovorsorgen führten zu Unübersichtlichkeit und mangelnder Transparenz. (TZ 24)

Mit Ausnahme der Gemeinden des Landes Oberösterreich, für die eine entsprechende Regelung fehlte, waren in allen Ländern die Gemeinden verpflichtet, Risikovorsorgen für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme überwiegend wahrscheinlich war, zu bilden. Die Risikovorsorgen der Gemeinden betrugen lt. Auskunft der Länder insgesamt 22,75 Mio. EUR; diese stammten zur Gänze von Gemeinden des Landes Kärnten. Dies war auf die unterschiedlichen Regelungen zur Risikovorsorge zurückzuführen und spiegelte die tatsächliche Risikosituation der Gemeinden nicht wider. (TZ 25)

Nach dem ÖStP 2012 waren in die Haftungsobergrenzen auch die Haftungen der ausgegliederten Einheiten im Sinne des ESVG 95 einzubeziehen. Ein Berichtswesen, das den Ländern einen aktuellen Kenntnisstand über diese Haftungen verschaffte und eine Risikobeurteilung erlaubte, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet. Einheitliche Regelungen über die Einbeziehung dieser Haftungen in die Haftungsobergrenzen bestanden ebenfalls nicht. (TZ 26)

Nach der Fiskal–Rahmenrichtlinie der EU waren Eventualverbindlichkeiten – die die Richtlinie als „Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften“ definierte – öffentlich transparent zu machen. Der ÖStP 2012 trug dieser Anforderung insoweit Rechnung, als Bund, Länder und Gemeinden nunmehr verpflichtet sind, „sonstige Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal–Rahmenrichtlinie sinngemäß auszuweisen“. Dieser im ÖStP 2012 vorgesehene Ausweis war positiv, weil dies einerseits im Sinne der von der Fiskal–Rahmenrichtlinie geforderten Transparenz war und es sich dabei andererseits auch um ein wichtiges Element für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung handelte. Allerdings fehlte eine klare Begriffsdefinition, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind, wodurch diese Bestimmung nicht umsetzbar war. (TZ 4)

Zusammengefasst wichen die Regelungen für Länder und Gemeinden zu den Haftungsobergrenzen in wesentlichen Teilen wie folgt voneinander ab: (TZ 27)

Handlungsbedarf Länder und Gemeinden

unterschiedliche Vorgangsweisen	Konsequenzen	Handlungsalternativen
Ermittlung der Haftungsobergrenzen (TZ 11 ff.)		
als fixer oder variabler Betrag festgelegt variable Beträge beruhen auf unterschiedlich hohen Anteilen an – unterschiedlichen Bezugsgrößen (Rechnungsabschlüsse, Landesvoranschläge, ordentliche Einnahmen) und auf – unterschiedlichen Bezugszeiträumen (laufendes Jahr t; t–2)	Haftungsobergrenzen weisen – bei den Ländern eine Spannweite zwischen 334 EUR je Einwohner (Kärnten) und 11.377 EUR je Einwohner (Tirol) auf – bei den Gemeinden zwischen 425 EUR je Einwohner (Burgenland) und 2.106 EUR je Einwohner (Steiermark) keine Vergleichbarkeit, keine Aussagekraft	– Festlegung einer gesamtstaatlichen Haftungsobergrenze mit Haftungsobergrenzen jeweils für Bund, Länder und Gemeinden – für eine gesamtstaatliche Vergleichbarkeit Vereinheitlichung der Methodik zur Ermittlung der Haftungsobergrenzen, beruhend auf einheitlichen Ermittlungsgrundlagen
Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
Haftungen werden auf die Haftungsobergrenzen angerechnet mit – Nominalwerten – gewichtet auf Grundlage von Risikogruppen und damit mit niedrigeren Beträgen als den Nominalwerten	bei Haftungen der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR betrugen die Haftungsobergrenzen insgesamt 30,614 Mrd. EUR; auf diese Haftungsobergrenzen wurden Haftungsbeträge in Höhe von 19,462 Mrd. EUR angerechnet	Länder und Gemeinden: – Anrechnung der Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen
Risikogruppen und Risikogewichtung (TZ 15, 16)		
– Risikogruppen fassen Haftungen nach Maßgabe des Einflusses der Gebietskörperschaft auf den Haftungsnehmer zusammen – unterschiedliche Anzahl an Risikogruppen je Land – unterschiedliche Gewichtungsfaktoren	Risiken für die öffentlichen Haushalte werden nur unzureichend abgebildet, etwa jene, dass eine Inanspruchnahme aus Haftungen bereits im Vorfeld bspw. durch Gesellschafterzuschüsse abgewendet werden muss	Länder und Gemeinden: – Bildung von Risikogruppen nur für die Risikovorsorge, nicht auch für die Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen – einheitliche Festlegung der Anzahl und der Gewichtungsfaktoren der Risikogruppen
Einbeziehung von Haftungen in die Haftungsobergrenzen (TZ 18)		
Haftungen zugunsten der Landes–Hypothekenbanken, der Pfandbriefstelle sowie ehemaliger Gemeindesparkassen wurden – vollständig – gewichtet oder – gar nicht in die Haftungsobergrenzen einbezogen Unterschiede bei Einbeziehung der Haftungen für Verbindlichkeiten, die einer Gebietskörperschaft ohnehin für ihre Rechtsträger lt. ESVG 95 zugerechnet werden	von den Bankenhaftungen bezogen – das Land Burgenland eine Haftung in Höhe von 2,397 Mrd. EUR, Kärnten von 14,989 Mrd. EUR, die Steiermark von 2,771 Mrd. EUR, Vorarlberg von 5,340 Mrd. EUR und Wien von 8,171 Mrd. EUR nicht in die Haftungsobergrenzen ein – in Niederösterreich und Salzburg erfolgte die Einbeziehung der Bankenhaftungen im Ausmaß von 30 % (3,274 Mrd. EUR) bzw. 50 % (55,92 Mio. EUR)[1] – Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsobergrenzen an	Länder und Gemeinden: – einheitliche Festlegung, welche Haftungen in welchem Umfang in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen sind unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Perspektive

[1] Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Kenndaten zu den Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden; 2012	
Rechtsgrundlagen	
Länder	
Burgenland	Beschluss des Burgenländischen Landtages vom 29. September 2011 über den Landesvoranschlag 2012; Beschluss des Burgenländischen Landtages vom 18. Oktober 2012 über den Landesvoranschlag 2013 vom 18. Oktober 2012
Kärnten	Beschluss des Kärntner Landtages über die Regelung in Bezug auf die zukünftige Übernahme von Haftungen vom 16. Dezember 2011
Niederösterreich	Landtagsbeschluss 1068/Ö–1–2011 vom 26. Jänner 2012 „Österreichischer Stabilitätspakt – Festlegung einer Haftungsobergrenze für die Jahre 2011 – 2014“
Oberösterreich	Beschluss des Oberösterreichischen Landtages vom 7. Dezember 2011 betreffend den Voranschlag des Landes Oberösterreich 2012 (Beilage 521/2011 zu den Wortprotokollen des Oberösterreichischen Landtages)
Salzburg	Gesetz vom 14. Dezember 2011 zur Festlegung von Ausgabenobergrenzen für das Land Salzburg sowie zur Festlegung von allgemeinen Regelungen und Haftungsobergrenzen für das Land und die Gemeinden des Landes Salzburg (Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 – 2014), LGBl. Nr. 23/2012
Steiermark	Landtagsbeschluss Nr. 298 vom 13. Dezember 2011, Haftungen des Landes Steiermark, Regelung der Haftungsobergrenzen gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2011 (für den Zeitraum 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2014)
Tirol	Beschluss des Tiroler Landtages vom 15. Dezember 2011 über den Landesvoranschlag für das Jahr 2012 sowie Umsetzung des Stabilitätspaktes 2011, Beschluss des Tiroler Landtages vom 4. Oktober 2012 über den Landesvoranschlag für das Jahr 2013
Vorarlberg	Landtagsbeschluss über Haftungen des Landes Vorarlberg vom 26. Juni 2012, LGBl. Nr. 50/2012 i.d.g.F.
Wien	Verordnung des Wiener Gemeinderates über die Haftungsobergrenzen vom 5. April 2012, VO 14/2012
Gemeinden	
Burgenland	58. Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 24. Juli 2012 über die Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden (LGBl. Nr. 58/2012) Burgenländische Gemeindeordnung 2003, LGBl. Nr. 55/2003 i.d.g.F., Eisenstädter Stadtrecht 2003 – EisStR 2003, LGBl. Nr. 56/2003 i.d.g.F., Ruster Stadtrecht 2003, LGBl. Nr. 57/2003 i.d.g.F.
Kärnten	67. Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 10. Juli 2012, Zl. A03–ALL–142/6–2012, mit der Haftungsobergrenzen, Risikogruppen und Risikovorsorgen für die Kärntner Gemeinden einschließlich der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee und der Stadt Villach nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2011 festgelegt werden (Kärntner Gemeindehaftungs–Verordnung – K–GHV), LGBl. Nr. 67/2012 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung – K–AGO, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F., Klagenfurter Stadtrecht 1998 – K–KStR 1998, LGBl. Nr. 70/1998 i.d.g.F., Villacher Stadtrecht 1998 – K–VStR 1998, LGBl. Nr. 69/1998 i.d.g.F.
Niederösterreich	Verordnung über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden und die Haftungsobergrenzen der Gemeinden vom 18. Dezember 2012, VO 150/12 NÖ Gemeindeordnung 1973, GZ 1000–0 i.d.g.F., St. Pöltner Stadtrecht 1977, GZ 1015–0 i.d.g.F., Kremser Stadtrecht 1977, GZ 1010–0 i.d.g.F., Waidhofner Stadtrecht 1977, GZ 1020–0 i.d.g.F., Wr. Neustädter Stadtrecht 1977, GZ 1025–0 i.d.g.F.
Oberösterreich	Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der Haftungsobergrenzen für die Gemeinden und Statutarstädte festgelegt werden (Oö. Haftungsobergrenzen–Verordnung), LGBl. Nr. 112/2012 Landesgesetz, mit dem die Oö. Gemeindeordnung 1990, das Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992, das Statut für die Stadt Wels 1992 und das Statut für die Stadt Steyr 1992 geändert werden (Oö. Gemeinderechts–Novelle 2012), LGBl. Nr. 1/2012 (Oö. Gemeindeordnung 1990, LGBl. Nr. 91/1990 i.d.g.F., Statut für die Landeshauptstadt Linz 1992 (StL. 1992), LGBl. Nr. 7/1992 i.d.g.F., Statut für die Stadt Steyr 1992 (StS. 1992), LGBl. Nr. 9/1992 i.d.g.F., Statut für die Stadt Wels 1992 (StW. 1992), LGBl. Nr. 8/1992 i.d.g.F.)
Salzburg	Gesetz vom 14. Dezember 2011 zur Festlegung von Ausgabenobergrenzen für das Land Salzburg sowie zur Festlegung von allgemeinen Regelungen und Haftungsobergrenzen für das Land und die Gemeinden des Landes Salzburg (Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 – 2014), LGBl. Nr. 23/2012; Salzburger Gemeindeordnung 1994, LGBl. Nr. 107/1994 i.d.g.F.; Salzburger Stadtrecht 1966, LGBl. Nr. 47/1966 i.d.g.F.

Fortsetzung:	Kenndaten zu den Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden; 2012
Steiermark	Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. März 2012 über die weiteren Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden, LGBl. Nr. 26/2012; Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 13. Februar 2014 über die weiteren Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden und für deren mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung sowie für die Transparenz (Haftungsobergrenze–Verordnung), LGBl. Nr. 18/2014 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBl. Nr. 115/1967 i.d.g.F. (GemO), Statut der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. Nr. 130/1967 i.d.g.F.
Tirol	Verordnung der Tiroler Landesregierung vom 27. März 2012 über die Festlegung von Haftungsobergrenzen, LGBl. Nr. 39/2012 i.d.g.F. 10. Gesetz vom 15. Dezember 2011, mit dem das Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 geändert wird, 11. Gesetz vom 15. Dezember 2011, mit dem die Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO geändert wird
Vorarlberg	Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen vom 27. März 2012, VO 21/2012; Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesetz – GG), LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

Gebarung Haftungen					
Länder					
31. Dezember 2012	**Haftungs-obergrenzen**	**Haftungen**[1]	**davon in Haftungs-obergrenzen einbezogene**[3] **Beträge**	**gewichtet**	**absolut**
	in Mio. EUR				
Burgenland	460,49[2]	2.926,50	keine Angaben	–	–
Kärnten	185,35	17.724,65	82,07	82,07	
Niederösterreich	3.862,62	12.275,95	2.734,22	2.734,22	
Oberösterreich	14.000,00	10.058,63	9.879,33		9.879,33
Salzburg[2]	485,09	3.242,16	274,83	274,83	
Steiermark	935,46	4.509,88	494,06	494,06	
Tirol	8.110,10	5.688,64	5.688,64		5.688,64
Vorarlberg	298,09	5.505,71	57,98	57,98	
Wien	2.277,06	8.479,10	250,65		250,65
gesamt	**30.614,27**	**70.411,22**	**19.461,78**	**3.643,16**	**15.818,62**

Fortsetzung: Kenndaten zu den Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden; 2012					
Gebarung Haftungen					
Gemeinden					
31. Dezember 2012	**Haftungs-obergrenzen**	**Haftungen**[4]	**davon in Haftungs-obergrenzen einbezogene**[5] **Beträge**	**gewichtet**	**absolut**
	in Mio. EUR				
Burgenland	121,70	188,07	keine Angaben	–	–
Kärnten	809,23	473,34	473,34		473,34
Niederösterreich	1.487,41	1.260,75	340,31	340,31	
Oberösterreich	2.403,93	1.110,68	1.110,68		1.110,68
Salzburg	398,45	476,27	185,64	182,78	
Steiermark	2.546,79	1.507,68	1.507,68		1.083,05
Tirol	439,60	859,45	244,40	244,40	
Vorarlberg	234,57	797,90	140,37	140,37	
gesamt	**8.441,68**	**6.674,16**	**3.999,56**	**910,72**	**2.667,07**

Rundungsdifferenzen möglich

1 einschließlich der Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und des aliquoten Anteils an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle als Gewährträger, ohne Haftungen von Einheiten des Sektors Staat nach dem ESVG 95 im Verantwortungsbereich der Länder. Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

2 Für 2012 bestand im Burgenland noch keine Regelung im Sinne des ÖStP 2012. Die bestehende Obergrenze betraf neu einzugehende Haftungen.

3 in den Ländern Oberösterreich, Tirol und der Stadt Wien mit Nominalwerten, in den übrigen Ländern gewichtet

4 inklusive der Haftungen für Gemeindesparkassen, ohne Einheiten des Sektors Staat nach dem ESVG 95 im Verantwortungsbereich der Gemeinden

5 in Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark mit den Nominalwerten, in den übrigen Ländern gewichtet, Burgenland berechnete die Gewichtung erst ab 2013

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Dezember 2013 bis Jänner 2014 die Haftungsobergrenzen für Länder und Gemeinden nach dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (**ÖStP 2012**). Die Prüfung umfasste sämtliche Bundesländer und die Bundeshauptstadt Wien (im Folgenden: Stadt Wien).

Ziel der Prüfung war, die Regelungen zu den Haftungsobergrenzen auf Länder- und Gemeindeebene zu erheben, die Unterschiede aufzuzeigen und auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben und Zielsetzungen des ÖStP 2012 zu beurteilen. Die Prüfung bezog sich auf das Finanzjahr 2012.

Das Prüfungsergebnis übermittelte der RH im November 2014. Die Stellungnahmen der überprüften Länder langten im Jänner, Februar und im März 2015 im RH ein. Der RH erstattet seine Gegenäußerungen

im April 2015; gegenüber dem BMF war eine Gegenäußerung nicht erforderlich.

Rechtlicher Rahmen

Österreichischer Stabilitätspakt 2011 und 2012

2 Der Österreichische Stabilitätspakt (ÖStP) ist eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über die Koordination der Haushaltsführung dieser Gebietskörperschaften. Diese Vereinbarung trat erstmals am 1. Juli 1999 in Kraft (Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG)[4] und wurde seither mehrmals geändert. Die letzte Änderung trat mit 1. Jänner 2012 in Kraft.

Der ÖStP dient der Umsetzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene. Dementsprechend wurden im ÖStP 2012 auch die vor dem Hintergrund der Finanz–, Wirtschafts– und Schuldenkrise erweiterten Fiskalregeln der EU auf nationaler Ebene für verbindlich erklärt.

Eine Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Begrenzung der Haftungen enthielt erstmals der ÖStP 2011. Dieser sah u.a. die autonome Festlegung verbindlicher Haftungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden sowie die Regelung von Risikovorsorgen für den Fall von Ausfällen vor. Bund und Länder (die Länder auch für die Gemeinden) verpflichteten sich darin insbesondere, die Haftungsobergrenzen so festzulegen, dass sie „in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen.“[5]

Nach den Erläuterungen zum ÖStP 2011 besteht das Wesen der Haftung unabhängig von der Bezeichnung des Rechtsverhältnisses – wie z.B. Bürgschaft, Garantie oder Patronatserklärung – darin, dass der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Haftung herangezogen werden kann.

3 Der derzeit geltende ÖStP 2012[6] trat rückwirkend mit 1. Jänner 2012 in Kraft. Er übernahm die Regelung zu den Haftungsobergrenzen des

[4] Das Bundes–Verfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes ermächtigt Bund, Länder und Gemeinden, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen.

[5] Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012

[6] Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 13/2013

ÖStP 2011 und sah u.a. zusätzlich Veröffentlichungspflichten im Hinblick auf unionsrechtliche Vorgaben vor (siehe dazu TZ 4). Der RH legte den weiteren Ausführungen den ÖStP 2012 zugrunde.

Fiskal–Rahmenrichtlinie

4.1 (1) Gemäß Fiskal–Rahmenrichtlinie der EU[7] sind Eventualverbindlichkeiten insbesondere „mögliche Verpflichtungen, die vom Eintreten oder Nichteintreten eines mehr oder weniger unsicheren künftigen Ereignisses abhängen, oder gegenwärtige Verpflichtungen, bei denen eine Zahlung nicht wahrscheinlich ist oder bei deren wahrscheinlicher Zahlung deren Höhe nicht ausreichend verlässlich geschätzt werden kann. Dazu zählen beispielsweise relevante Informationen über Staatsbürgschaften, notleidende Kredite sowie Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften, gegebenenfalls einschließlich von Wahrscheinlichkeit und potenziellem Fälligkeitstermin der Eventualverbindlichkeiten.“

Aufgrund dieser Richtlinie haben die Mitgliedstaaten für alle Teilsektoren des Staates Informationen über Eventualverbindlichkeiten zu veröffentlichen, die sich erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirken können, darunter Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen[8] und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften. Ferner haben sie Informationen über Beteiligungen des Staates am Kapital privater oder öffentlicher Unternehmen bezüglich wirtschaftlich erheblicher Beträge zu veröffentlichen.

(2) Während nach dem ÖStP 2012 das Wesen der Haftung darin besteht, dass der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Haftung herangezogen werden kann, legte die Fiskal–Rahmenrichtlinie bei den Eventualverbindlichkeiten eine umfassendere Sichtweise zugrunde. Durch die Einbeziehung von „Staatsbürgschaften, notleidenden Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften“ erfolgte explizit eine erweiterte, auf den Gesamtstaat bezogene Betrachtung der Risiken für öffentliche Haushalte.

(3) Die Eventualverbindlichkeiten sind lt. Fiskal–Rahmenrichtlinie öffentlich transparent zu machen. Der ÖStP 2012 trug dieser Anforderung insoweit Rechnung, als Bund, Länder und Gemeinden nunmehr

[7] Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; insbesondere Kapitel 14 „Transparenz der öffentlichen Finanzen und umfassender Anwendungsbereich des Haushaltsrahmens“

[8] Notleidende Darlehen sind definiert als Darlehen, welche 90 Tage in Verzug sind. Darlehen, die weniger als 90 Tage in Verzug sind, können bei Vorliegen entsprechender Gründe (bspw. Insolvenz) notleidend sein. Die nationale Publikation umfasst jeweils einen aggregierten Wert je Staatssubsektor.

verpflichtet sind, „sonstige Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal–Rahmenrichtlinie sinngemäß auszuweisen“. Laut den Erläuterungen zum ÖStP 2012 ist diese Regelung so zu verstehen, dass die Vertragsparteien die „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ jeweils in eigener Verantwortung ausweisen. Eine klare Begriffsdefinition, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind, fehlte.

4.2 Den im ÖStP 2012 vorgesehenen Ausweis der sonstigen Eventualverbindlichkeiten („Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften“) beurteilte der RH positiv, weil dies einerseits im Sinne der von der Fiskal–Rahmenrichtlinie geforderten Transparenz war und es sich dabei andererseits auch um ein wichtiges Element für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung handelte.

Er wies jedoch kritisch auf die fehlende Begriffsdefinition hin, was dazu führte, dass diese Bestimmung nicht umsetzbar war. Um die angestrebte Transparenz entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben zu erreichen, empfahl der RH dem BMF und den Ländern, klar zu definieren, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind. Weiters empfahl der RH dem BMF und den Ländern, diese Informationen dazu zu nutzen, ein gesamtstaatliches, gebietskörperschaftenübergreifendes Risikomanagement auszuarbeiten und zu vereinbaren. Dabei sollten neben Haftungen auch weitere Eventualrisiken für die öffentlichen Haushalte, etwa aus Beteiligungen und Darlehensgewährungen, einbezogen werden.

4.3 *(1) Das Land Kärnten begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, eine klare Definition der Eventualverbindlichkeiten zu schaffen. Zudem stellte es in Aussicht, mit den beamteten Finanzreferenten die Möglichkeiten für ein gesamtstaatliches, gebietskörperschaftenübergreifendes Risikomanagement unter Berücksichtigung der Klärung verfassungsrechtlicher Aspekte sowie der in den Ländern bestehenden unterschiedlichen (rechtlichen) Situationen zu erörtern.*

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme bezüglich einer Definition der Eventualverbindlichkeiten auf die Reform der VRV, wo Fragen der Begriffsdefinition, der Ausweispflicht und des Risikomanagements diskutiert würden.

4.4 Der RH bekräftigte, wie schon das Land Niederösterreich in seiner Stellungnahme, die Notwendigkeit einer raschen Umsetzung der Reform des Haushaltsrechts. Er betonte in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der konstruktiven Mitwirkung aller Betroffenen an der Finalisierung der derzeit laufenden Verhandlungen.

Art. 13 ÖStP 2012 (Haftungs-obergrenzen)

5.1 Die Bestimmungen zu den Haftungsobergrenzen finden sich in Art. 13 ÖStP 2012:

Tabelle 1: Art. 13 ÖStP 2012

Regelung	Inhalt
Rechtsnatur der Bestimmungen (Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012)	Für die Bundesebene werden durch den Bund (in Form eines Gesetzes), für die Länder– und Gemeindeebene durch die Länder rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen festgelegt.
Geltungszeitraum (Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012)	Haftungsobergrenzen werden über einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein festgelegt.
Definition (Art. 13 Abs. 2 ÖStP 2012)	Das Wesen der Haftung besteht, unabhängig von der Bezeichnung des Rechtsverhältnisses – wie z.B. Bürgschaft, Garantie, Patronatserklärung etc. – darin, dass der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Leistung herangezogen werden kann.
Haftungsobergrenzen (Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012)	Die Haftungsobergrenzen werden von Bund und Ländern (die Länder auch für die Gemeinden) so festgelegt, dass sie in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen.
Geltungsbereich (Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012)	Die Haftungsobergrenzen werden sich auf die Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften nach dieser Vereinbarung (ESVG) beziehen.[1]
weitere Regelungsinhalte (Art. 13 Abs. 4 ÖStP 2012)	Die Regelung zu den Haftungsobergrenzen wird auch – das Verfahren bei Haftungsübernahmen, – jedenfalls vorzusehende Bedingungen und Informationspflichten gegenüber dem allgemeinen Vertretungskörper enthalten und regeln, dass – Haftungen im Rechnungsabschluss sowohl hinsichtlich Haftungsrahmen als auch Ausnützungsstand auszuweisen sind.
Risikovorsorgen (Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012)	Für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, sind Risikovorsorgen zu bilden.
Risikobeurteilung (Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012)	Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Inanspruchnahme ist für jede übernommene Haftung grundsätzlich einzeln zu beurteilen, die Risikovorsorge erfolgt für Einzelhaftungen anhand der Risikoeinschätzung dieser Einzelhaftungen.
Bildung von Risikogruppen (Art. 13 Abs. 6 ÖStP 2012)	Unbeschadet von Abs. 5 kann vorgesehen werden, dass gleichartige Haftungen hinsichtlich Risikovorsorgebildung zu Gruppen vergleichbaren Risikos zusammengefasst werden. Für Risikogruppen ist eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Inanspruchnahme anzunehmen, wenn die Gebietskörperschaft in der Vergangenheit häufig und über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen wurde. Die Ermittlung der Risikovorsorgen für Risikogruppen erfolgt anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre.
besondere Ausweispflicht aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben (Art. 13 Abs. 7 ÖStP 2012)	Sonstige Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal–Rahmenrichtlinie werden von Bund und Ländern (die Länder auch für die Gemeinden) sinngemäß ausgewiesen.

[1] Nach den Erläuterungen zum ÖStP bedeutet der Klammerausdruck „(ESVG)“, dass von der Haftungsobergrenze die jeweiligen Kernhaushalte und jene dem Sektor Staat zugehörenden Ausgliederungen umfasst sind, die im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft liegen. Nicht umfasst werden daher etwa Kammern, die Sozialversicherungen oder die Österreichische Hochschülerschaft.

Quelle: Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Für die Umsetzung der Regelung über die Haftungsbegrenzung durch Bund, Länder und Gemeinden waren insgesamt 18 Rechtsakte erforderlich, die die Gebietskörperschaften autonom setzten.

5.2 Der ÖStP 2012 enthielt eine Reihe von Vorgaben zur Haftungsbegrenzung, die der RH wegen der damit angestrebten Risikominimierung und Transparenz positiv beurteilte. Dies betraf insbesondere die Verpflichtung für die Gebietskörperschaften, Haftungsobergrenzen festzulegen und in die Haftungsobergrenzen neben den Kernhaushalten auch die Einheiten des Sektors Staat lt. ESVG 95 einzubeziehen, weiters die Verpflichtung, Risikovorsorgen zu bilden, das Verfahren bei Haftungsübernahmen zu regeln sowie Informations– und Ausweispflichten festzulegen.

Kritisch beurteilte der RH allerdings, dass der ÖStP 2012 die Haftungsobergrenzen weder der Höhe nach festlegte noch methodische Vorgaben für eine einheitliche Ermittlung enthielt. Vielmehr war die Festlegung von Haftungsobergrenzen jeder Gebietskörperschaft überlassen. Dadurch bot der ÖStP 2012 den Gebietskörperschaften die Möglichkeit, völlig unterschiedliche Regelungen über die Haftungsobergrenzen zu treffen. Da für die Umsetzung der Regelung über die Haftungsbegrenzung durch Bund, Länder und Gemeinden insgesamt 18 Rechtsakte erforderlich waren, die von den Gebietskörperschaften autonom gesetzt wurden, wirkten sich die Regelungslücken im Art. 13 ÖStP 2012, wie der RH kritisch feststellte, besonders negativ aus.

5.3 *(1) Das Land Burgenland betonte in seiner Stellungnahme, dass es jeder Gebietskörperschaft selbst überlassen sei, Haftungsobergrenzen festzulegen. Dementsprechend habe es für seine 171 Gemeinden mit Verordnung einerseits eine landesweite Obergrenze für die Haftungen in Höhe von 50 % der Einnahmen des Abschnitts 92 der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres festgelegt, andererseits zur Ermittlung des Wertes einer Haftung nicht den Nominalwert herangezogen, sondern den aufgrund der jeweiligen Risikoklasse errechneten Wert.*

(2) Auch das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der ÖStP keine einheitlichen Vorgaben zu den Haftungsobergrenzen vorsehe. Mangels konkreter Vorgaben hätten die Länder unterschiedliche Haftungsobergrenzen festgelegt.

5.4 Der RH erwiderte den beiden Ländern, dass neben der Regelungslücke im ÖStP auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander die unübersichtlichen und für die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse hervorgebracht hatte.

Ziele für die Haftungsobergrenzen

6.1 (1) Die Haftungsobergrenzen sollen lt. dem ÖStP 2012 „zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen". Eine Konkretisierung dieser Zielsetzung – bspw. durch die Festlegung quantifizierbarer Haftungsobergrenzen – nahmen die Vertragspartner nicht vor. Der ÖStP 2012 enthielt weder gesamtstaatlich noch für die einzelnen staatlichen Ebenen eine Quantifizierung bzw. betragsmäßige Festlegung von Haftungsobergrenzen. Somit hatten Bund und Länder einen betragsmäßig unbeschränkten Spielraum bei Festlegung ihrer Haftungsobergrenzen.

(2) Der ÖStP 2012 ließ zudem die Ermittlungsmethode für die Haftungsobergrenzen (siehe dazu TZ 12) offen und regelte auch nicht, welche Haftungen in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen waren. Offen war auch die Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes (siehe dazu TZ 19) der Haftungsobergrenzen. Eine Klarstellung, ob Gebietskörperschaften Haftungen aus dieser Begrenzung ausnehmen konnten, fehlte (TZ 18).

(3) Eine Regelung über die Vorgangsweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen enthielt der ÖStP 2012 nicht.

6.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Zielsetzung für die Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012 durch Bezugnahme auf die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und auf nachhaltig geordnete Haushalte zwar eine gesamtstaatliche Perspektive enthielt, eine Konkretisierung – in Form betragsmäßig festgelegter bzw. quantifizierbarer Haftungsobergrenzen sowie hinsichtlich der einzubeziehenden Haftungen oder der Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes – fehlte jedoch. Daher war unklar, welche Maßstäbe zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Perspektive gelten sollten.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, Vereinbarungen im Rahmen der Haushaltsführung in der erforderlichen Regelungstiefe abzuschließen und mit konkreten Indikatoren zu versehen, so dass die Einheitlichkeit gewahrt und die Zielerreichung überprüft werden kann.

Weiters empfahl der RH dem BMF und den Ländern, einheitliche Standards für die Erfassung von Eventualverbindlichkeiten im Sinne der Fiskal–Rahmenrichtlinie (bspw. notleidende Darlehen) festzulegen.

(2) Darüber hinaus fehlten im ÖStP 2012, wie der RH kritisierte, Regelungen über die Vorgangsweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen. Er empfahl dem BMF und den Ländern, diese Regelungslücke zu schließen.

6.3 *(1) Das Land Kärnten hielt in seiner Stellungnahme Regelungen über die Vorgehensweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen nicht für notwendig. Da der ÖStP 2012 weder gesamtstaatlich noch für die einzelnen staatlichen Ebenen eine Quantifizierung von Haftungsobergrenzen enthalte und die Gebietskörperschaft dadurch einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Haftungsobergrenzen habe, könnten diese betragsmäßig so festgelegt werden (nämlich zu hoch), dass ein Überschreiten überhaupt nicht möglich sei. Dennoch wolle das Land im Rahmen seiner Möglichkeiten an einem diesbezüglichen Vereinheitlichungsprozess teilnehmen. Für die Gemeindeebene enthalte zwar die Kärntner Gemeindehaushaltsordnung Regelungen betreffend das Überschreiten der Haftungsobergrenzen, dennoch spreche nach Ansicht des Landes nichts gegen eine sinnvolle Weiterentwicklung dieser Regelungen.*

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Festlegung der Haftungsobergrenze ein wesentlicher Teil der Budgethoheit der einzelnen Länder und ihrer Landtage sei und daher immer durch den Landtag und nicht durch Vorgaben des Bundes zu erfolgen habe.

6.4 Der RH stimmte dem Land Kärnten darin zu, dass derzeit die Möglichkeit besteht, die Haftungsobergrenzen zu hoch festzulegen. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass sowohl aussagekräftige Haftungsobergrenzen als auch Regelungen mit konkreten Maßnahmen für den Fall eines Überschreitens der Haftungsobergrenzen erforderlich sind. Überdies sprach sich der RH für die Festlegung einer gesamtstaatlichen Haftungsobergrenze aus. Dies würde den Spielraum der einzelnen Gebietskörperschaft bei Festlegung ihrer Haftungsobergrenze wesentlich einengen.

(2) Den Ausführungen des Landes Niederösterreich, wonach die Festlegung der Haftungsobergrenzen nicht durch Vorgaben des Bundes zu erfolgen habe, entgegnete der RH, dass eine diesbezügliche Vorgabe nicht in seiner Empfehlung enthalten war. Er wies vielmehr aus gesamtstaatlicher Perspektive auf die fehlende Konkretisierung der Haftungsobergrenzenregelung hin.

Neben der Regelungslücke im ÖStP war auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander ursächlich für die unübersichtlichen und für die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse.

Regelungen auf Länder– und Gemeindeebene

7.1 (1) Haftungsobergrenzen sind gemäß ÖStP 2012 über einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein für die Bundesebene bundesgesetzlich und für die Länder und Gemeinden durch die Länder rechtlich verbindlich festzulegen.[9]

(2) Länder

Die Rechtsnatur der Regelungen der Länder war, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, unterschiedlich:

Tabelle 2: Rechtsnatur der Regelungen über die Haftungsobergrenzen; Länder

	Landesgesetz	Verordnung	Landtagsbeschluss	
			gesondert	mit Landesvoranschlag
Burgenland[2]				X
Kärnten			X	
Niederösterreich			X	
Oberösterreich				X
Salzburg	X			
Steiermark			X	
Tirol				X
Vorarlberg			X	
Wien		X[1]		

1 Verordnung des Wiener Gemeinderats
2 ab dem Jahr 2013

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Das Land Salzburg setzte die Bestimmungen des ÖStP 2012 zur Haftungsbegrenzung mit einem Landesgesetz[10] um. In den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Vorarlberg ergingen dafür jeweils gesonderte Landtagsbeschlüsse, aber keine Landesgesetze; in den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Tirol erfolgte die Regelung im Rahmen der Beschlussfassung des Landtages über den Landesvoranschlag. Die Stadt Wien regelte die Haftungsobergrenzen mit Verordnung.[11]

9 Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012

10 Während der Gebarungsüberprüfung war das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014, LGBl. Nr. 23/2012, in Geltung.

11 Verordnung des Wiener Gemeinderats über die Haftungsobergrenzen vom 5. April 2012, VO 14/2012

(3) Gemeinden

Die Festlegung der Haftungsobergrenzen für Gemeinden erfolgte aufgrund von Ermächtigungen in den Gemeindeordnungen der Länder jeweils durch Verordnungen.[12] Eine Ausnahme bildete auch hier das Land Salzburg, das die diesbezügliche Regelung für die Gemeinden im Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 traf.

7.2 Die Festlegung der Haftungsobergrenzen erfolgte nur in Salzburg in Form eines Landesgesetzes. Der RH hob dies positiv hervor. In den übrigen Ländern handelte es sich um Beschlüsse der Landtage.

Geltungsbereich der Haftungsobergrenzen – einzubeziehende Rechtsträger

8.1 (1) Die Haftungsobergrenzen haben sich nach Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 auf die „Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften nach dieser Vereinbarung (ESVG) zu beziehen". Der Klammerausdruck „ESVG" ist lt. den Erläuterungen so zu verstehen, dass von der Haftungsobergrenze die jeweiligen Kernhaushalte und jene dem Sektor Staat zugehörenden Ausgliederungen umfasst sind, die im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft liegen.[13]

Das Land Burgenland und die Stadt Wien bezogen im Gegensatz zu den übrigen Ländern die Haftungsobergrenzen nur auf die Kernhaushalte, d.h. auf die jeweilige Gebietskörperschaft selbst. Die Haftungen ausgegliederter Einheiten im Sinne des ESVG 95 waren – entgegen dem ÖStP 2012 – nicht einbezogen. Für die Gemeinden setzte das Land Oberösterreich die Regelung über den Geltungsbereich der Haftungsobergrenzen nicht um.

(2) In die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fiel allerdings nur die Regelung der Haftungsbegrenzung für jene Rechtsträger, deren Organisation er zu regeln hatte. Das waren neben dem Land selbst, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden bspw. auch die Landwirtschaftskammern oder Anstalten, Stiftungen und Fonds, die auf Basis landesgesetzlicher Grundlagen eingerichtet wurden.[14] Dementsprechend behalf sich bspw. der Tiroler Landtag im Beschluss zu den Haftungsobergrenzen damit, der Landesregierung aufzutragen, im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass ausgegli-

[12] Bei Statutarstädten wurden die Statuten bzw. die Stadtrechte geändert.

[13] Nach dem ESVG sind institutionelle Einheiten wirtschaftliche Einheiten, die Eigentümer von Waren und Vermögenswerten sein können, eigenständig Verbindlichkeiten eingehen, wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und Transaktionen mit anderen Einheiten vornehmen können.

[14] also nicht: Stiftungen gemäß dem Bundes–Stiftungs– und Fondsgesetz, Gesellschaften mit beschränkter Haftung

ederte Rechtsträger, die nach dem ESVG 95 dem Verantwortungsbereich des Landes zugeordnet sind, keine Haftungen übernehmen, wenn dadurch die Haftungsobergrenzen überschritten werden. Die Durchsetzung der festgelegten Haftungsobergrenzen erforderte daher bspw., dass den Gebietskörperschaften die erforderlichen Kontroll– und Eingriffsrechte bereits bei der Ausgliederung oder Unternehmensgründung eingeräumt werden.[15]

(3) Die Einbeziehung der Haftungen der dem Sektor Staat zuzurechnenden ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich von Ländern und Gemeinden in die Haftungsobergrenzen war im Hinblick auf die Fiskal–Rahmenrichtlinie der EU geboten. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf zwei Faktoren hin:

1. Weder aus dem ÖStP 2012 noch aus den Regelungen der Länder zu den Haftungen bzw. Haftungsobergrenzen konnte eine unmittelbare Verpflichtung dieser Einheiten zur Einhaltung der Haftungsobergrenzen abgeleitet werden. Länder und Gemeinden mussten daher im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten, etwa aufgrund einer Beherrschungs– oder Eigentümerfunktion, die Umsetzung der Haftungsobergrenzen sicherstellen.

2. Risiken für Länder und Gemeinden konnten auch durch Haftungen von Beteiligungsunternehmen bzw. ausgegliederter Einheiten entstehen, die nach der ESVG–Klassifikation nicht dem Sektor Staat zuzurechnen waren; diese Haftungen waren in die Haftungsobergrenzen aber nicht einzubeziehen.

8.2 Der RH vermerkte, dass in die Haftungsobergrenzen gemäß dem ÖStP 2012 nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch die im jeweiligen Verantwortungsbereich befindlichen ausgegliederten Einheiten, die nach dem ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, einzubeziehen sind. Kritisch stellte der RH daher fest, dass das Land Burgenland und die Stadt Wien sowie das Land Oberösterreich für seine Gemeinden bei Umsetzung dieser Verpflichtung säumig waren.

Der RH empfahl dem Land Burgenland und der Stadt Wien sowie dem Land Oberösterreich für seine Gemeinden, in die Haftungsobergrenzen nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch die im jeweiligen Verantwortungsbereich befindlichen ausgegliederten Einheiten, die lt. ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, einzubeziehen.

[15] Im Sinne des ÖStP 2012 sind alle Einheiten des Sektors Staat in die Regelungen betreffend die Haftungsobergrenzen einzubeziehen. Grundlage für die Ermittlung der einzubeziehenden Rechtsträger ist die von Statistik Austria publizierte Liste staatlicher Einheiten des jeweiligen Subsektors.

8.3 *(1) Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass nunmehr sowohl im Nachtragsvoranschlag 2014 als auch im Landesvoranschlag 2015 die Haftungen ausgegliederter Einheiten in die Haftungsobergrenzenregelung einbezogen worden seien. Bezüglich der Gemeinden wolle das Land umgehend seiner Verpflichtung aus dem ÖStP 2012 nachkommen.*

(2) Das Land Oberösterreich bezog sich in seiner Stellungnahme zunächst darauf, dass es bei den Gemeinden diesbezüglich bislang keine Ausfälle gegeben habe und auch in Zukunft ein Ausfall nicht zu befürchten sei. Für den Gemeindebereich sei eine Haftungsübernahme eines ausgegliederten Gemeindeunternehmens für Dritte nicht vorgesehen, so dass sich eine entsprechende rechtliche Regelung erübrige. Für den Fall, dass die Einbeziehung der dem Sektor Staat zugehörenden ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaften einheitlich geregelt werde, würde auch das Land Oberösterreich dies für seine Gemeinden umsetzen.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei sie mit der Verordnung des Wiener Gemeinderates vom 26. November 2014 über die Haftungsobergrenzen für die Jahre 2015 bis 2018 der Empfehlung des RH nachgekommen.

8.4 Zu dem Argument des Landes Oberösterreich, wonach sich für den Gemeindebereich eine Regelung über die Einbeziehung der ausgegliederten Unternehmen in die Haftungsobergrenzen erübrige, weil derartige Haftungsübernahmen nicht vorgesehen seien, verwies der RH auf Art. 13 Abs. 3 ÖStP 2012 sowie die dazugehörigen Erläuterungen. Demnach haben die Regelungen über die Haftungsobergrenzen die jeweiligen Kernhaushalte und die dem Sektor Staat zugehörenden Ausgliederungen zu umfassen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung und verwies auf den diesbezüglich bestehenden Regelungsbedarf.

Geltungszeitraum

9.1 Bund, Länder und Gemeinden waren ab dem Finanzjahr 2011, unter Berücksichtigung des rückwirkenden Inkrafttretens des ÖStP 2011 jedenfalls ab dem Finanzjahr 2012, verpflichtet, Haftungsobergrenzen festzulegen.[16] Mit Ausnahme des Landes Burgenland kamen die Länder im Jahr 2012 dieser Verpflichtung nach. Die im Burgenland für das Jahr 2012 bestehende Regelung enthielt lediglich einen Höchstbetrag für neu einzugehende Bürgschaften, jedoch keine gesamthafte

[16] Eine Regelung über die Begrenzung der Haftungen der Gebietskörperschaften war erstmalig im ÖStP 2011 enthalten. Der ÖStP 2011 trat rückwirkend mit 1. Jänner 2011 in Kraft und wurde mit 1. Jänner 2012 vom ÖStP 2012 abgelöst, der eine weitgehend idente Bestimmung zur Haftungsbegrenzung enthielt.

Obergrenze. Für das Jahr 2013 legte das Burgenland eine Haftungsobergrenze mit dem Landtagsbeschluss zum Landesvoranschlag für das Jahr 2013 fest.

Für die Gemeinden erließen sämtliche Länder die entsprechenden Regelungen zeitgerecht.

9.2 Die verzögerte Festlegung einer Haftungsobergrenze durch das Land Burgenland für die Länderebene beurteilte der RH kritisch, zumal dadurch eine verbindliche Regelung des ÖStP nicht zeitgerecht umgesetzt wurde. Die im Jahr 2012 bestehende Regelung stellte ein Limit für neu einzugehende Haftungen dar, begrenzte aber nicht den Gesamtbetrag der Haftungen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, die rechtliche Umsetzung von Verpflichtungen des ÖStP in Hinkunft zeitnahe in die Wege zu leiten, um dem Landtag eine rechtzeitige Beschlussfassung zu ermöglichen.

10.1 (1) Nach Art. 13 Abs. 1 ÖStP 2012 sind die Haftungsobergrenzen für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein festzulegen.[17]

(2) Länder

Die Länder legten folgende Geltungsdauer für die Haftungsobergrenzen fest:

Tabelle 3: Geltungszeitraum – Länder

	Geltungszeitraum
Burgenland	–[1]
Kärnten	2012 bis 2016
Niederösterreich	2011 bis 2014
Oberösterreich	2012
Salzburg	2012 bis 2014/2013 bis 2016
Steiermark	2012 bis 2014
Tirol	2012 bis 2014
Vorarlberg	ab 2012
Wien	2012 bis 2014

1 Für das Jahr 2012 erließ das Land Burgenland keine Regelung im Sinne des ÖStP 2012, die Haftungsbegrenzung bezog sich im Jahr 2012 auf den Zuwachs an Haftungen.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

17 Mit der Festlegung von Haftungsobergrenzen für einen mittelfristigen Zeitraum wich der ÖStP 2012 von der Vorgängerregelung, dem ÖStP 2011, ab.

Die Länder Burgenland (für 2013)[18] und Oberösterreich legten die Haftungsobergrenzen nur für das jeweilige Finanzjahr und nicht, den Intentionen des ÖStP entsprechend, für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein fest.

(3) Gemeinden

Mit Ausnahme von Salzburg erließen die Länder Verordnungen zur Festlegung der Haftungsobergrenzen für Gemeinden ohne Befristungen.[19] Das Salzburger Finanzrahmengesetz deckte, wie im ÖStP 2012 gefordert, einen mittelfristigen Planungszeitraum ab.

10.2 Den Ländern Burgenland und Oberösterreich empfahl der RH, den Intentionen des ÖStP 2012 nachzukommen und Haftungsobergrenzen nicht nur für ein Haushaltsjahr, sondern „für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein“ festzulegen.

10.3 *(1) Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich der Landesvoranschlag landesverfassungsrechtlich nur auf das jeweilige Finanzjahr beziehe. Da die festgelegten Haftungsobergrenzen Teil des jeweiligen Landesvoranschlags seien, würden diese auch nicht für einen längeren Zeitraum festgelegt. Dem Ziel des ÖStP 2012 würde aber dadurch entsprochen, dass das Land von den festgelegten Haftungsobergrenzen in zukünftigen Voranschlägen nicht abgehen werde. Ferner seien die Haftungsobergrenzen auch im Finanzplan für 2011 bis 2015 (4. Fortführung) festgelegt. Die darin festgelegten Haftungsobergrenzen würden bis 2018 gelten und in weiterer Folge über das Jahr 2018 hinaus rollierend weiter in Geltung gesetzt werden. Bezüglich der Gemeinden sagte das Land Burgenland zu, die Haftungsobergrenzen für einen mittelfristigen Planungszeitraum festzulegen.*

(2) Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, es werde der Empfehlung des RH nachkommen und im Rahmen der jährlichen Mehrjahresplanung im jeweiligen Landesvoranschlag einen entsprechenden Passus aufnehmen.

[18] Für das Jahr 2012 legte das Land Burgenland noch keine Haftungsobergrenze im Sinne des ÖStP 2012 fest. Die im Beschluss zum Landesvoranschlag enthaltene Regelung bezog sich auf den Haftungszuwachs. Die ab 2013 geltende Regelung wies keinen mittelfristigen Geltungszeitraum aus.

[19] Die Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 15. März 2012 über die weiteren Voraussetzungen für die Übernahme von Haftungen durch Gemeinden, LGBl. Nr. 26/2012, trat mit Inkrafttreten der Haftungsobergrenzen–Verordnung 2014 (mit 1. März 2014) außer Kraft.

Haftungsobergrenzen

Grundlagen

11.1 (1) Jede Gebietskörperschaft konnte autonom ihre Haftungsobergrenzen festlegen. Für den Bund legte das Bundeshaftungsobergrenzengesetz 2012[20] fest, dass der ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes 193,1 Mrd. EUR an Kapital von 1. Jänner 2012 bis 31. Dezember 2014 nicht übersteigen durfte. Dazu zählten sämtliche vom Bund für Dritte übernommene Haftungen sowie jene von außerbudgetären Einheiten, die dem Sektor Staat zugerechnet wurden und im Verantwortungsbereich des Bundes lagen. Der Gesamtbetrag von 193,1 Mrd. EUR setzte sich zusammen aus einem ausstehenden Betrag von 193,0 Mrd. EUR für den Bund und von 100 Mio. EUR für übernommene Haftungen von außerbudgetären Einheiten der Bundesebene. Die Haftungsobergrenze des Bundes lag 2012 bei 62,9 % des BIP.[21]

(2) Für die Länder und die Stadt Wien bestanden insgesamt neun Haftungsobergrenzen.[22]

Für die Gemeinden legten die Länder landesweise ebenfalls unterschiedliche Haftungsobergrenzen fest, dadurch ergaben sich weitere acht Haftungsobergrenzen. Demnach bestanden zusätzlich zur Regelung des Bundes für Länder und Gemeinden insgesamt 17 Haftungsobergrenzen.

(3) Dazu kam, dass sich die Haftungsobergrenzen unterschieden, v.a. nach

1. der Höhe in Relation zur Einwohnerzahl (TZ 12, 13),

2. der Vorgehensweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen und

3. den einzubeziehenden Haftungen (TZ 14).

Die Höhe der Haftungsobergrenzen hing auch davon ab, ob die Haftungen mit Nominalwerten, d.h. mit dem Betrag der jeweils aushaftenden, besicherten Verbindlichkeit, oder gewichtet auf die jeweilige Obergrenze angerechnet wurden. Durch die Gewichtung verminderte

[20] Bundesgesetz zur Festlegung von Haftungsobergrenzen des Bundes (Bundeshaftungsobergrenzengesetz – BHOG), BGBl. I Nr. 149/2011

[21] Bruttoinlandsprodukt (BIP): 307,004 Mrd. EUR

[22] Die Haftungsobergrenze des Landes Tirol setzte sich aus drei Haftungsobergrenzen für jeweils unterschiedliche Haftungsarten zusammen und wurde vom RH nur einmal gezählt.

sich mit Ausnahme der Haftungen der höchsten Risikogruppe der Anrechnungsbetrag. Gemeinsam mit der Nichteinbeziehung der Bankenhaftungen ermöglichte dies einzelnen Gebietskörperschaften, vergleichsweise niedrige Haftungsobergrenzen festzulegen.

11.2 Der RH kritisierte die mangelnde Transparenz, die aufgrund der unterschiedlichen Ermittlungsgrundlagen und –methoden für die Haftungsobergrenzen entstand.

Angesichts von insgesamt 17 Haftungsobergrenzen für die Länder und Gemeinden, die sich jeweils nach der Höhe sowie den Ermittlungsgrundlagen und –methoden unterschieden, war für den RH nicht feststellbar, inwieweit die festgelegten Haftungsobergrenzen der vorgesehenen Zielsetzung – einen Beitrag zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte leisten – entsprachen.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, die Ermittlung der Haftungsobergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen vorzunehmen. Es sollte eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze festgelegt werden und davon abgeleitet Haftungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden.

11.3 *(1) Das Land Kärnten begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze festzulegen, obwohl unter den Gebietskörperschaften eine Einigung über Ermittlungsgrundlagen und Methodik nicht einfach zu erzielen sein werde. So müsste das Land Kärnten für die Bankenhaftung ähnlich dem Land Tirol eine gesonderte Haftungsobergrenze festlegen, einerseits weil eine am Einnahmenvolumen orientierte Haftungsobergrenze bei Kärnten zu hoch wäre und andererseits, weil nach Abreifen der Haftungen in den nächsten Jahren zu viel Spielraum für neue Haftungen gegeben wäre. Das Land Kärnten führte weiters aus, dass die Haftungsobergrenze nicht befristet festgelegt worden sei, sondern rollierend auf die Dauer von fünf Jahren ausgewiesen werden müsse. Aus der Sicht der Kärntner Gemeinden spreche nichts gegen eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen im Sinne der festgelegten Ziele.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Festlegung der absoluten Höhe der Haftungsobergrenze ein Teil der Budgethoheit des Landtages und könne daher nur durch den jeweiligen Landtag selbst und nicht durch den Bund bestimmt werden.

11.4 (1) Der RH erwiderte dem Land Kärnten, dass es dem Landesgesetzgeber unbenommen ist, zu einer Haftungsobergrenze ein „Auffüllungsverbot“ bei Abreifen von Haftungen festzulegen, so dass kein unerwünschter Spielraum für neue Haftungen vorliegt.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass der ÖStP zwar die autonome Festlegung verbindlicher Haftungsobergrenzen vorsieht, diese müssen aber zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen. Aus diesem Grund hatte der RH empfohlen, die Ermittlung der Haftungsobergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen vorzunehmen.

Festlegung der Haftungsobergrenzen

Länder

12.1 (1) Oberösterreich bestimmte als Haftungsobergrenze einen feststehenden Betrag von 14 Mrd. EUR. Ebenso legte Tirol absolute Beträge als Haftungsobergrenzen für die Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank und der Pfandbriefstelle fest.[23] Die übrigen Länder bestimmten ihre Haftungsobergrenzen in Relation zu den Einnahmen oder zu Teilen der Einnahmen (20 %, 40 % oder 50 %) des Landeshaushalts. Die überwiegend als Berechnungsgrundlagen herangezogenen Abschnitte[24] 92 und 93 der Rechnungsabschlüsse beinhalten die Einnahmen der Gebietskörperschaften aus eigenen Steuern und Ertragsanteilen. Die Berechnungsgrundlage bezog sich entweder auf das Haushaltsjahr 2012 oder das zweitvorangegangene Haushaltsjahr (2010), weiters entweder auf den Landesvoranschlag oder den Rechnungsabschuss (Tabelle 4):

[23] Für die darüber hinaus bestehenden Haftungen legte das Land Tirol eine variable Haftungsobergrenze fest.

[24] Abschnitte sind eine Untergliederung des Ansatzverzeichnisses nach funktionellen Gesichtspunkten.

Tabelle 4: Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Länder, 2012

	Regelung
Burgenland	50 % der Einnahmen des Landes im jeweiligen Haushaltsjahr (2013)[1]
Kärnten	20 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des zweitvorangegangenen Jahres
Niederösterreich	50 % der Einnahmen ohne Schuldaufnahme des Voranschlags
Oberösterreich	Haftungshöchstbetrag von 14 Mrd. EUR
Salzburg	50 % der Einnahmen des Landes an öffentlichen Abgaben des jeweiligen Haushaltsjahres (lt. Erläuterungen waren die Einnahmen des Abschnittes 93 ebenfalls miteinzubeziehen)
Steiermark	50 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres
Tirol	– 20 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres – 6.906 Mio. EUR für Verbindlichkeiten der Landeshypothekenbank Tirol Anteilsverwaltung und der Hypo Tirol Bank AG – 973 Mio. EUR für die abreifende Haftung als Gewährträger der Hypo Tirol Bank AG zugunsten der anteiligen Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle
Vorarlberg	50 % der Einnahmen nach den Abschnitten 92 und 93 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres
Wien	40 % der Einnahmen nach Abschnitt 92 des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres

[1] Das Land Burgenland legte für 2012 keine Haftungsobergrenze im Sinne des ÖStP 2012 fest; die Regelung im Jahr 2012 bestimmte lediglich den Haftungszuwachs.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

(2) Die folgende Tabelle fasst die Unterschiede bei Ermittlung der Haftungsobergrenzen der Länder zusammen:

Tabelle 5: Unterschiede der Ermittlungsgrundlagen der Haftungsobergrenzen – Länder

	absoluter Betrag	von einer Bezugsgröße abhängiger Betrag			Jahr[1]
		Berechnungsgrundlage	Rechnungs-abschluss	Voranschlag	
Burgenland[2]		Einnahmen		X	t
Kärnten		Abschnitte 92 und 93	X		t–2
Niederösterreich		Einnahmen LVA[3] ohne Schuldaufnahme		X	t
Oberösterreich	X				
Salzburg		Abschnitte 92 u. 93	X		t
Steiermark		Abschnitte 92 u. 93	X		t–2
Tirol[4]	X	Abschnitte 92 u. 93	X		t–2
Vorarlberg		Abschnitte 92 u. 93	X		t–2
Wien		Abschnitt 92	X		t–2

1 t bezeichnet das laufende Jahr, t–2 das zweitvorangegangene Jahr.
2 Burgenland ab 2013
3 LVA: Landesvoranschlag
4 In Tirol finden sich beide Formen.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

(3) Aus den bestehenden Regelungen der Länder über die Haftungsbegrenzung errechneten sich höchst unterschiedliche Beträge als Haftungsobergrenzen. Die folgende Tabelle zeigt die Haftungsobergrenzen der Länder sowie der Stadt Wien in absoluten Beträgen, umgelegt auf die Einwohnerzahl des Landes und in Relation zum BIP:

Tabelle 6: Haftungsobergrenzen – Länder, 2012

	Haftungsobergrenzen		
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in % des BIP
Burgenland[1]	460,49	1.609	0,15
Kärnten	185,35	334	0,06
Niederösterreich	3.862,62	2.390	1,26
Oberösterreich	14.000,00	9.884	4,56
Salzburg	485,09	914	0,16
Steiermark	935,46	773	0,30
Tirol	8.110,10	11.377	2,64
Vorarlberg	298,09	802	0,10
Wien	2.277,06	1.318	0,74
gesamt	**30.614,27**		**9,97**

[1] Die Haftungsbegrenzung bezog sich im Jahr 2012 auf den Haftungszuwachs.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Die Haftungsobergrenzen der Länder wiesen 2012 eine erhebliche Spannweite auf. Während Kärnten eine Haftungsobergrenze in Höhe von 185,35 Mio. EUR festlegte, betrug jene für Oberösterreich 14,000 Mrd. EUR. Umgerechnet auf die Einwohner des Landes ergaben sich Haftungsobergrenzen zwischen 334 EUR (Kärnten) und 11.377 EUR je Einwohner (Tirol). Während die Haftungsobergrenze Kärntens 0,06 % des BIP ausmachte, belief sich jene des Landes Oberösterreich auf 4,56 % des BIP.

(4) Die Haftungsobergrenzen der Länder und der Stadt Wien beliefen sich im Jahr 2012 in Summe auf 30,614 Mrd. EUR und damit auf 9,97 % des BIP.

Die tatsächlichen Haftungen der Länder und der Stadt Wien lagen zum 31. Dezember 2012 insgesamt bei 70,411 Mrd. EUR. Sie waren damit mehr als doppelt so hoch wie die kumulierten Haftungsobergrenzen.

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich aufgrund der uneinheitlichen Ermittlungsgrundlagen für die Haftungsobergrenzen der Länder und der Stadt Wien bei den Haftungsobergrenzen eine Spannweite zwischen 185,35 Mio. EUR (Kärnten) und 14,000 Mrd. EUR (Oberösterreich) ergab. Die höchsten und die niedrigsten Beträge wichen in einem Ausmaß voneinander ab, das jegliche Transparenz und Aussagekraft im Hinblick auf eine gesamtstaatliche Steuerung vermissen lässt. Diese unterschiedlichen Beträge waren nicht durch die Höhe der Haftungen

begründet, sondern durch die unterschiedlichen Ermittlungsgrundlagen verbunden mit der unterschiedlichen Vorgangsweise der Länder bei Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen (siehe TZ 14 bis 17). Der RH kritisierte, dass dadurch eine Vergleichbarkeit der Länder nicht mehr gegeben war und die eigentliche Intention der Regelung zur Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012, nämlich einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und zu nachhaltig gesicherten Haushalten zu leisten, damit nicht verwirklicht wurde.

Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern, die Haftungsobergrenzen nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen festzulegen und so zu gestalten, dass die Erfüllung der Zielsetzungen des ÖStP 2012, einen Beitrag zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten zu leisten, daraus ableitbar ist.

12.3 *(1) Zu der Haftungsobergrenze von 460,49 Mio. EUR stellte das Land Burgenland in seiner Stellungnahme fest, dass es im Vergleich zu den anderen Ländern im Mittelfeld liege und dies daher als seriöser Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung gewertet werden könne. Dies auch deshalb, weil die Obergrenze nicht ausgeschöpft sei.*

(2) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass weder die für die Länder selbst getroffenen Regelungen noch jene für die Gemeinden dem ÖStP 2012 widersprächen.

12.4 (1) Zu den Ausführungen des Landes Burgenland stellte der RH fest, dass sich die Haftungsbegrenzung des Landes Burgenland im Jahr 2012 nur auf den Haftungszuwachs bezog und dass die Umsetzung des ÖStP erst mit 2013 erfolgte.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich führte der RH aus, dass er die mangelnde Konkretisierung der Haftungsbegrenzungsregelung im ÖStP 2012 kritisch gesehen und daran anknüpfend die Unterschiede bei den Ländern und Gemeinden aufgezeigt hatte. Neben der Regelungslücke im ÖStP hatte auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander die unübersichtlichen und für die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse hervorgebracht.

Gemeinden

13.1 (1) Die Haftungsobergrenzen für Gemeinden waren ebenfalls landesweise unterschiedlich geregelt. Mit Ausnahme von Niederösterreich ermittelten sich die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden insge-

samt als Prozentsatz (zwischen 50 % und 200 %) der Einnahmen des Abschnitts 92 (öffentliche Abgaben) des zweitvorangegangenen Haushaltsjahres. Niederösterreich stellte auf die Einnahmen des ordentlichen Haushalts des zweitvorangegangenen Jahres ab.

Grundlage für die Berechnung der Haftungsobergrenze war jeweils die Summe der Einnahmen aller Gemeinden eines Landes. In Kärnten bestand sowohl eine landesweite als auch eine gemeindebezogene Haftungsobergrenze.

Tabelle 7: Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012

	Regelung
Burgenland	50 % der Summe der Einnahmen aller Gemeinden nach dem Abschnitt 92 der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres
Kärnten	120 % der gesamten Gemeindeeinnahmen nach Abschnitt 92 der Rechnungsabschlüsse des zweitvorangegangenen Jahres (gesamtheitliche Haftungsobergrenze) und 120 % der jeweiligen Gemeindeeinnahmen (gemeindebezogene Haftungsobergrenze)
Niederösterreich	50 % der Einnahmen der Gemeinden des ordentlichen Haushalts aufgrund der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden des zweitvorangegangenen Jahres
Oberösterreich	– 150 % der Gesamt–Jahreseinnahmen der Gemeinden mit Ausnahme der Statutarstädte Linz, Wels und Steyr nach Abschnitt 92 des zweitvorangegangenen Haushaltsjahres – 150 % der Gesamt–Jahreseinnahmen der jeweiligen Statutarstadt Linz, Wels und Steyr nach Abschnitt 92 des zweitvorangegangenen Haushaltsjahres
Salzburg	insgesamt 50 % aller Einnahmen der Gemeinden aus öffentlichen Abgaben im betreffenden Rechnungsjahr (gesamtheitliche Haftungsobergrenze)
Steiermark	200 % der Einnahmen nach dem Abschnitt 92 (Soll) der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden landesweise des zweitvorangegangenen Jahres
Tirol	50 % der Einnahmen des Abschnitts 92 der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden des zweitvorangegangenen Jahres
Vorarlberg	50 % der Gemeindeeinahmen nach Abschnitt 92 des Rechnungsabschlusses des dem Haushaltsjahr jeweils zweitvorangegangenen Jahres (gesamtheitliche Obergrenze)

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(2) Die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden eines Landes bewegten sich zwischen 121,69 Mio. EUR (Burgenland) und 2,547 Mrd. EUR (Steiermark). Die folgende Tabelle zeigt die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden landesweise, umgelegt auf die Einwohnerzahl des Landes und in Relation zum BIP:

Tabelle 8: Haftungsobergrenzen – Gemeinden; 2012			
	Haftungsobergrenzen		
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in % des BIP
Burgenland	121,69	425	0,04
Kärnten	809,23	1.456	0,26
Niederösterreich	1.487,41	920	0,48
Oberösterreich	2.403,93	1.697	0,78
Salzburg	398,45	751	0,13
Steiermark	2.546,79	2.106	0,83
Tirol	439,60	617	0,14
Vorarlberg	234,57	631	0,08
gesamt	**8.441,67**		**2,75**

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(3) Wie bei den Ländern unterschieden sich auch die Haftungsobergrenzen für Gemeinden länderweise erheblich. Umgerechnet auf die Einwohner des Landes ergaben sich Haftungsobergrenzen zwischen 425 EUR (Burgenland) und 2.106 EUR je Einwohner (Steiermark).

Die Haftungsobergrenzen der Gemeinden beliefen sich im Jahr 2012 zusammengerechnet auf 8,442 Mrd. EUR und damit auf 2,75 % des BIP.

Anders als bei den Ländern war bei den Gemeinden die Summe der Haftungen mit 6,674 Mrd. EUR niedriger als die kumulierten Haftungsobergrenzen in Höhe von 8,442 Mrd. EUR.

13.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die unterschiedlichen Regelungen für die Ermittlung der Haftungsobergrenzen von Gemeinden unübersichtlich waren und keine geeignete Grundlage für eine gesamtstaatliche Risikobetrachtung boten. Die Haftungsobergrenzen bewegten sich im Jahr 2012 zwischen 425 EUR (Burgenland) und 2.106 EUR (Steiermark) je Einwohner. Die derart unterschiedliche Festlegung der Haftungsobergrenzen für Gemeinden beurteilte der RH kritisch. Wie schon bei den Haftungsobergrenzen der Länder war auch bei den Gemeinden die Höhe der Haftungsobergrenze alleine nicht aussagekräftig und ließ keine Rückschlüsse auf die Haftungssituation zu. Hiezu waren zusätzliche Faktoren, insbesondere die Art und Weise der Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen und der Umfang der einzubeziehenden Haftungen, ausschlaggebend (siehe dazu die folgenden TZ).

Der RH empfahl den Ländern, für die Gemeindeebene eine Haftungsobergrenze festzulegen, die – anders als die derzeit länderweise unterschiedlichen Regelungen – den Haftungsstand risikoadäquat berücksichtigt. Die Haftungsobergrenzen für die Gemeinden sollten nach einer einheitlichen Methodik ermittelt werden und auf vergleichbaren Grundlagen beruhen. Auf diese Haftungsobergrenzen wären – im Gegensatz zu den derzeit bestehenden Regelungen – ausnahmslos alle Haftungen mit den Nominalwerten (ohne Gewichtung) anzurechnen.

13.3 *(1) Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme im Hinblick auf seine Gemeinden darauf hin, dass es im Bundesländervergleich die deutlich niedrigste Haftungsobergrenze festgelegt habe (425 EUR je Einwohner). Im Übrigen stimme es mit dem RH überein, dass im Sinne des ÖStP 2012 in allen Ländern die Haftungsobergrenzen nach einer einheitlichen Methodik, beruhend auf einheitlichen Ermittlungsgrundlagen festzulegen seien. Dem Entfall der Risikoklassen zur Ermittlung des Wertes einer Haftung könne das Land zustimmen.*

(2) Das Land Kärnten hob in seiner Stellungnahme hervor, dass für die Kärntner Gemeinden nicht nur eine gemeinsame Haftungsobergrenze festgelegt worden sei, sondern auch eine solche für jede Gemeinde. Auch würden die Gemeindehaftungen nicht gewichtet, sondern mit dem vollen Betrag auf die Haftungsobergrenzen angerechnet.

(3) Für das Land Vorarlberg war laut seiner Stellungnahme nicht nachvollziehbar, weshalb eine Regelung, derzufolge die Haftungen mit ihren Nominalwerten auf die Obergrenze angerechnet würden, per se wirksamer sein solle. Nach Einschätzung des Landes Vorarlberg würden die Einteilung der Haftungen in Risikoklassen und die festgelegten Obergrenzen der Empfehlung des RH entsprechen, die Haftungsobergrenzen so festzusetzen, dass der Haftungsstand risikoadäquat berücksichtigt werde.

13.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass es ihm bei den Haftungsobergrenzen v.a. um die Risikobegrenzung und die Steuerungsrelevanz – nicht zuletzt auch für den Gesamtstaat – geht. Allerdings wiesen die Haftungsobergrenzen aufgrund der dargestellten Unterschiede derart hohe Abweichungen auf, dass ihnen aus gesamtstaatlicher Sicht nur eine geringe Aussagekraft beizumessen war. Die bestehenden Risikoklassen in den einzelnen Ländern beurteilte der RH deshalb kritisch, weil diese vor allem auf die Einflussmöglichkeit der Gebietskörperschaft gegenüber den Haftungsbegünstigten abstellten. Je größer diese war, desto geringer fiel die Gewichtung aus. Die Bonität der Haftungsbegünstigten spielte eine untergeordnete Rolle, dadurch waren Risiken nur unzulänglich berücksichtigt. Dies betraf etwa jene, dass bei Haf-

tungsbegünstigten mit geringer Bonität bereits vorweg die Haftungsinanspruchnahme etwa durch Gesellschafterzuschüsse abgewendet werden muss, wie dies bspw. bei einer ausgegliederten Gesellschaft, die für eine Gemeinde unverzichtbare Aufgaben erledigt, erforderlich wäre. Der RH blieb daher bei seinen Empfehlungen.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

Vorgangsweise – Länder und Gemeinden

14.1 Für die Beurteilung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren im Wesentlichen zwei Faktoren maßgebend:

1. die Beträge, mit denen Haftungen auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen waren (siehe Tabelle 9 in TZ 16): Die Mehrzahl der Länder ermittelte einen Wert der Haftungen auf Basis von Risikogruppen durch Multiplikation des Haftungsbetrags mit dem der jeweiligen Risikogruppe zugeordneten Gewichtungsfaktor. Mit Ausnahme der höchsten Risikogruppe ergab sich dadurch ein niedrigerer Betrag als der ausgewiesene Haftungsbetrag.

2. Art und Umfang der Haftungen, die in die Haftungsobergrenzen einbezogen wurden (siehe Tabelle 15 in TZ 20): Die Mehrzahl der Länder nahm u.a. die Bankenhaftungen aus.

Die Länder Oberösterreich und Tirol sowie die Stadt Wien rechneten die Haftungen mit den absoluten Beträgen (Nominalwerten) auf die Haftungsobergrenzen an, die übrigen Länder mit den der jeweiligen Risikoklasse entsprechenden gewichteten Beträgen. Dies hatte zur Folge, dass jene Haftungen, die nicht der höchsten Risikogruppe[25] angehörten, mit einem niedrigeren Wert als dem Nominale in die Haftungsobergrenzen einbezogen wurden.

14.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass für die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen auf Länder– und Gemeindeebene höchst unterschiedliche Vorschriften in Geltung waren. Gemeinsam mit den bereits dargestellten, ebenfalls unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der Haftungsobergrenzen (TZ 12) führte dies zu einer Unübersichtlichkeit, infolge derer es – ohne vertiefende Informationen – nicht möglich war, sich ein Bild über die tatsächliche Haftungssituation der Länder– und Gemeindeebene zu verschaffen. Problematisch war, dass die Mehrzahl der Länder die Bankenhaftungen nicht in die Haftungsobergrenzen einbezog.

[25] Die höchste Risikogruppe war jene, in der die Haftungen mit dem höchsten Risiko zusammengefasst waren. Diese Haftungen waren ausnahmslos mit 100 % auf die Haftungsobergrenze anzurechnen.

(2) Wie der RH kritisch feststellte, enthielt der ÖStP 2012 weder zur Ermittlung bzw. zur Höhe der Haftungsobergrenzen noch zur Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen methodische Vorgaben.

Der RH empfahl daher den Ländern, die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen im Sinne einheitlicher und die Risikosteuerung angemessen berücksichtigender Standards zu ändern.

14.3 *Das Land Kärnten verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es sich, wie die Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg, von einem in der gesamten Finanzbranche weltweit anerkannten System für die Beurteilung des Ausfallsrisikos nach der Bonität des Schuldners leiten ließe. Die Klassifizierung des Risikos würde dabei von den Sicherheiten des Rechtsträgers sowie vom Beteiligungsgrad des Landes oder der Beherrschungs– bzw. Einflussnahmemöglichkeit (Aufsichtsrechte) von dem zu behaftenden Rechtsträger abhängig gemacht. Zu der Gewichtung von Haftungen mit dem Risikofaktor Null merkte das Land Kärnten an, dass gegen eine höhere Gewichtung keine Einwendungen bestünden, allerdings müsste dabei gleichzeitig die Haftungsobergrenze angehoben werden.*

14.4 Zu den Ausführungen des Landes Kärnten merkte der RH an, dass im Finanzwesen die Beurteilung der Bonität von Schuldnern von einer Vielzahl von Bewertungsfaktoren abhängig ist und nicht nur vom Ausmaß der Beteiligung und den Einflussmöglichkeiten des Haftenden gegenüber dem Haftungsempfänger, wie dies bei den bestehenden Risikogruppen auf Länder– und Gemeindeebene großteils der Fall war. Nach dem ÖStP konnten für die Bildung von Risikovorsorgen Haftungen mit vergleichbarem Risiko in Risikogruppen zusammengefasst werden. Die Bildung von Risikogruppen bzw. die Gewichtung von Haftungen für die Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen sah der ÖStP jedoch nicht vor. Überdies hatte das Land Kärnten für seine Gemeinden eine Regelung getroffen, wonach die Haftungen nicht gewichtet, sondern in voller Höhe auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden. Der RH bekräftigte daher die Notwendigkeit einer methodisch einheitlichen Ermittlung der Haftungsobergrenzen sowie deren Ausnützungsstand.

Risikogruppen

15.1 Der ÖStP 2012 ermöglicht die Bildung von Risikogruppen im Zusammenhang mit der Risikovorsorge.[26] Dementsprechend kann vorgesehen werden, gleichartige Haftungen für die Risikovorsorgebildung zu Gruppen vergleichbaren Risikos zusammenzufassen.

15.2 Der RH wies darauf hin, dass der ÖStP 2012 Risikogruppen nur im Zusammenhang mit der Bildung von Risikovorsorgen explizit vorsieht. Risikogruppen als Grundlage für die Ermittlung jener Beträge, mit denen die Haftungen auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden, um deren Ausnützungsstand zu ermitteln – wie dies die landesrechtlichen Vorschriften in sechs Ländern[27] vorsehen –, waren nach Ansicht des RH dem ÖStP 2012 nicht zu entnehmen.

15.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme dazu aus, dass die Beurteilung von Haftungen nach deren Risiko – und nicht nach dem betroffenen Nominalbetrag – und die Bildung von Risikogruppen in allen Bereichen des Wirtschaftslebens anerkannt sei. Das Risiko einer gewährten Haftung sei nicht bloß vom Nominalbetrag, sondern insbesondere von der Bonität des Besicherten abhängig. Die Bildung von Risikogruppen sei lt. ÖStP nicht untersagt und im Hinblick auf eine fachgerechte Regelung der Risikobetrachtung geboten.*

15.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, wie schon dem Land Kärnten in TZ 14, dass der ÖStP die Bildung von Risikogruppen nur für die Risikovorsorge explizit vorsah. Demnach konnten Haftungen mit vergleichbarem Risiko einer Inanspruchnahme zu Risikogruppen zusammengefasst werden. Die Bildung von Risikogruppen bzw. die Gewichtung von Haftungen für die Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen sah der ÖStP jedoch nicht vor.

Weiters betonte der RH, dass er Risikogruppen insbesondere dann kritisch beurteilte, wenn diese vorwiegend auf die Einflussmöglichkeit des Landes gegenüber den Haftungsbegünstigten abstellten und deren Bonität somit nur unzureichend berücksichtigten.

16.1 (1) Die Risikogruppen (Haftungsklassen) zielten darauf ab, das Ausfallsrisiko des Schuldners abzubilden. Jeder Risikogruppe wurde ein Gewichtungsfaktor bzw. ein Prozentsatz zugeordnet (zwischen 0 % und 100 %). Diese Prozentsätze in Kombination mit den absoluten Haftungsbeträgen ergaben für jede Haftung jenen Betrag, der auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde.

[26] Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012

[27] Burgenland (ab 2013), Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg

(2) Länder

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg waren Risikogruppen die Grundlage für die Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den einzelnen Ländern landesrechtlich vorgesehenen Risikogruppen. Die Haftungsbeträge werden mit dem für jede Risikogruppe vorgesehenen Prozentsatz bzw. Gewichtungsfaktor multipliziert und mit dem sich daraus jeweils ergebenden Betrag („Wert“ der Haftung) auf die Haftungsobergrenzen angerechnet:

Tabelle 9: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Länder, 2012

	Risikogruppen	Gewichtung
Burgenland[1]	– hypothekarisch besicherte Darlehen, österreichische Gebietskörperschaften	5 %
	– eigene Fonds, Krankenanstalten, sonstige Anstalten und Firmen mit mehr als 90 % direkter oder indirekter Landesbeteiligung	10 %
	– Firmen mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von 75 % bis 90 %	30 %
	– Firmen mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von 50 % bis 75 %	50 %
	– Firmen mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von mehr als 25 %	75 %
	– Dritte, Firmen mit weniger als 25 % Landesbeteiligung, Exportgarantien	100 %
Kärnten	– Haftungen, die im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten Wohnbaudarlehen des Landes, Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden eingegangen wurden	0 %
	– Fonds und Anstalten sowie Rechtsträger (Gesellschaften), die dem beherrschenden Einfluss des Landes alleine oder gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unterliegen	10 %
	– Rechtsträger mit einer direkten oder indirekten Landesbeteiligung von bis zu 50 %; Wasser– und Reinhalteverbände gemäß dem WRG 1959	50 %
	– Dritte	100 %
Niederösterreich	– hypothekarisch besicherte Schuldverschreibungen, deren Einbringlichkeit vom Land Niederösterreich garantiert wird	10 %
	– Rechtsträger, welche unter beherrschendem Einfluss des Landes Niederösterreich stehen und deren laufende Einnahmen zu mehr als 50 % vom Land Niederösterreich erwirtschaftet werden	20 %
	– öffentliche Gebietskörperschaften	25 %
	– Rechtsträger, welche unter beherrschendem Einfluss des Landes Niederösterreich stehen, sowie Landesfonds	30 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Oberösterreich	keine Risikoklassen	
Salzburg	– hypothekarisch besicherte (Wohnbau)Darlehen[2]	0 %
	– österreichische Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände, Landes– oder Gemeindefonds	10 %
	– Unternehmen mit einer direkten oder indirekten Beteiligung des Landes von über 50 % des Stamm–, Grund– oder Eigenkapitals, die im beherrschenden Einfluss des Landes stehen	25 %
	– Unternehmen mit einer Beteiligung des Landes unter 50 % des Stamm–, Grund– oder Eigenkapitals	50 %
	– Haftungen für Dritte	100 %
Steiermark	– Rechtsträger, an denen das Land direkt mit mehr als 50 % oder indirekt zu 100 % beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, an denen das Land direkt unter 50 % oder indirekt unter 100 % beteiligt ist	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Tirol	keine Risikogruppen	
Vorarlberg	– Rechtsträger, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar zu 100 % oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften; ein beherrschender Einfluss wird vermutet, wenn das Land unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals dieses Rechtsträgers besitzt oder über die Mehrheit der mit den Anteilen verbundenen Stimmrechte verfügt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs–, Leitungs– oder Aufsichtsorgans des anderen Rechtsträgers bestellen kann; es genügt, wenn das Land lediglich gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden einen beherrschenden Einfluss ausübt	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Wien	die Stadt Wien bildete Risikogruppen nur für die Risikovorsorge; wie in Oberösterreich und Tirol erfolgte keine Gewichtung bei Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenze	

1 Burgenland ab 2013

2 Für Salzburg sah die entsprechende gesetzliche Regelung eine Gewichtung der niedrigsten Risikogruppe mit Null vor, tatsächlich gewichtete Salzburg diese Haftungen mit 10 %.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Der einer Risikogruppe zugeordnete Faktor bzw. Prozentsatz bewirkte, dass die Haftungen nicht, wie in Oberösterreich und Tirol mit den absoluten Beträgen, sondern – in Abhängigkeit von der jeweiligen Risikogruppe – mit dem sich daraus ergebenden niedrigeren Wert auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurden. Eine Ausnahme bildeten die Haftungen der jeweils höchsten Risikogruppe, die ausnahmslos mit dem vollen Betrag (100 %) auf die Haftungsobergrenze anzurechnen waren.

(3) Gemeinden

Auf Gemeindeebene waren in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg Risikogruppen für die Höhe der auf die Haftungsobergrenzen anzurechnenden Haftungsbeträge maßgebend. In Kärnten dienten die Risikogruppen ausschließlich der Bildung von Risikovorsorgen:

Tabelle 10: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Gemeinden, 2012

	Risikogruppen	Gewichtung
Burgenland	– Rechtsträger, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	10 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für den Rechtsträger geltenden sonstigen Vorschriften	25 %
	– Rechtsträger mit einer direkten oder indirekten Gemeindebeteiligung von bis zu 49,9 %	50 %
	– alle anderen Haftungen, insbesondere Haftungen für private Dritte	100 %
Kärnten	Risikogruppen nur für Bildung der Risikovorsorge (RV):	pauschale RV in Höhe von
	– andere Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände sowie Verbände nach dem zehnten Abschnitt des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959), an denen neben der Gemeinde ausschließlich andere Gebietskörperschaften beteiligt sind	0 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften	10 %
	– Rechtsträger mit einer direkten oder indirekten Gemeindebeteiligung von bis zu 49,9 %	50 %
	– alle anderen Haftungen, insbesondere Haftungen für private Dritte	100 %
Niederösterreich	– hypothekarische Schuldverschreibungen sowie Verbindlichkeiten von Gemeindeverbänden, mit denen Infrastrukturinvestitionen getätigt wurden	10 %
	– Rechtsträger, welche unter dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde stehen und deren laufende Einnahmen zu mehr als der Hälfte von der Gemeinde erwirtschaftet werden	20 %
	– Körperschaften des öffentlichen Rechts	25 %
	– ausgegliederte Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die unter beherrschendem Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden stehen	30 %
	– alle übrigen Haftungen	100 %
Oberösterreich	keine Risikogruppen	
Salzburg	keine Risikogruppen, pauschale Gewichtung	40 %
Steiermark	keine Risikogruppen	
Tirol	– Rechtsträger, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %
Vorarlberg	– Rechtsträger, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden beteiligt ist	25 %
	– Rechtsträger, die dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für das Unternehmen geltenden sonstigen Vorschriften	50 %
	– alle anderen Haftungen	100 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Landesebene die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg sowie für die Gemeindeebene die Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg (pauschale Gewichtung ohne Risikogruppenbildung), Tirol und Vorarlberg die Haftungen – mit Ausnahme jener der höchsten Risikogruppe – bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Wert als dem Nominalwert berücksichtigten. In den Risikogruppen waren vorwiegend Haftungen zugunsten von Beteiligungsgesellschaften, differenziert nach der Höhe der Betei-

ligung der Gebietskörperschaft, sowie zugunsten anderer Rechtsträger, wie bspw. Anstalten und Fonds, zusammengefasst. Die Risikogruppen richteten sich v.a. nach der Einflussmöglichkeit des Landes auf die jeweiligen Rechtsträger, zu deren Gunsten die Haftungen bestanden. Deren finanzielle Situation sowie das Risiko für die öffentlichen Haushalte – etwa dadurch, dass eine Haftungsinanspruchnahme durch Gesellschafterzuschüsse bereits im Vorfeld abgewendet werden muss – bildeten die Risikogruppen nicht ausreichend ab. Dazu kam, dass die Länder Kärnten und Salzburg[28] im Jahr 2012 die niedrigste Risikogruppe – diese betraf Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten Wohnbaudarlehen des Landes sowie für Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände – mit dem Faktor Null belegten. Dies kam einer Umgehung von Haftungsobergrenzen gleich und traf de facto auch für Risikogruppen mit niedrigen Gewichtungen zu.

Die Risikogruppen waren daher in ihrer zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Ausprägung keine aussagekräftige Grundlage für die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen.

Der RH empfahl den Ländern, die bestehenden Regelungen zur Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen im Sinne der gesamtstaatlichen Vergleichbarkeit und Transparenz so umzugestalten, dass die Haftungen in der jeweils bestehenden Höhe – ohne wertmäßige Veränderung (Gewichtung) in Abhängigkeit von den bestehenden Risikogruppen – auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen sind. Derartige Regelungen bestehen ohnehin bereits in den Ländern Oberösterreich und Tirol, für die Stadt Wien sowie für die Gemeinden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Steiermark.

16.3 *(1) Das Land Burgenland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die Bewertung der Haftungen sechs Risikoklassen festgelegt habe, welche prozentuell entsprechend abgestuft seien. Die Einteilung in Risikoklassen sei ein in der Finanzbranche „weltweit anerkanntes System". Die Festlegung sei legitim, zumal der ÖStP 2012 eine derartige Vorgangsweise nicht ausschließe.*

(2) Das Land Kärnten sprach sich in seiner Stellungnahme gegen die Empfehlung, die Haftungen mit dem Nominalwert (100 %) auf die Haftungsobergrenze anzurechnen, aus, weil nicht alle Haftungen den gleichen Ausfallsrisiken unterlägen und auch nicht alle Haftungen gleich zu beurteilen seien.

[28] Die Regelung für das Land Salzburg sah bis 2012 eine Gewichtung der niedrigsten Risikogruppe mit Null vor, das Land wendete aber diese Gewichtung bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenze nicht an.

(3) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine alleinige Betrachtung des Risikos nach dem Nominalvolumen völlig unzureichend wäre. Die Forderung des RH nach absoluten Haftungsobergrenzen ohne Gewichtung würde weder die Transparenz noch die Vergleichbarkeit erhöhen, weil die Bonität des Behafteten im Ländervergleich keine Rolle spielen würde. Bei einer Haftungsobergrenze, die sich nur am Haftungsvolumen orientiere, könne sich durch Austausch der Haftungsnehmer das Risiko vervielfachen, ohne dass sich das Nominalvolumen ändere.

(4) Die Stadt Wien merkte in ihrer Stellungnahme an, dass sie ebenso wie die Länder Oberösterreich und Tirol zur Ermittlung des Ausnützungsstandes die Haftungen mit ihren Nominalwerten auf die Obergrenzen anrechne.

16.4 (1) Zu den Stellungnahmen der Länder Burgenland, Kärnten und Niederösterreich verwies der RH auf seine Ausführungen in den TZ 13, 14 und 15. Die Beurteilung der Bonität eines Schuldners hängt von einer Vielzahl von Bewertungsfaktoren ab. Die bestehenden Risikoklassen beurteilte der RH daher dann besonders kritisch, wenn diese vor allem auf die Einflussmöglichkeit der Gebietskörperschaft gegenüber den Haftungsbegünstigten abstellten und dessen Bonität nicht ausreichend berücksichtigten.

(2) Zu den Ausführungen des Landes Niederösterreich, wonach bei einer Haftungsobergrenze, die sich nur am Haftungsvolumen orientiert, allein durch Austausch der Haftungsnehmer das Risiko vervielfacht werden könne, erwiderte der RH, dass dies durch entsprechende Regelungen (bspw. durch ein „Auffüllungsverbot“ für bestimmte abreifende Haftungen) verhindert werden kann.

(3) Zu der Stellungnahme der Stadt Wien verwies der RH weiters auf Tabelle 9, in der er die in Wien unterbliebene Gewichtung bei Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen festhält.

Risikogewichtung

17.1 (1) Risikogruppen mit identen bzw. vergleichbaren Haftungsbegünstigten waren je nach Land unterschiedliche Gewichtungsfaktoren zugeordnet. Beispielsweise waren grundbücherlich besicherte Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von Wohnbauförderungsdarlehen in Kärnten mit 0 %, im Burgenland mit 5 % und in Niederösterreich und Salzburg mit 10 % gewichtet. Haftungen zugunsten von Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden wiesen in Kärnten eine Gewichtung von 0 % auf, im Burgenland von 5 %, in Salzburg von 10 % und in Niederösterreich von 25 %. Eine Bandbreite von 10 % bis 50 % gab es

bei den Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterlagen bzw. an denen das Land direkt mit mehr als 50 % beteiligt war. Die folgende Tabelle führt dazu Beispiele an:

Tabelle 11: Unterschiede in den Gewichtungen – Länder

Haftungsbegünstigte		Gewichtung
Haftungen im Zusammenhang mit der Verwertung von hypothekarisch besicherten Wohnbaudarlehen/hypothekarisch besicherten Schuldverschreibungen, deren Einbringlichkeit vom jeweiligen Land garantiert wird	**Kärnten**	0 %
	Burgenland	5 %
	Salzburg, Niederösterreich	10 %
Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände	**Kärnten**	0 %
	Burgenland	5 %
	Salzburg	10 %
	Niederösterreich	25 %
eigene Fonds, Landesfonds, Anstalten	**Burgenland, Kärnten, Salzburg**	10 %
	Niederösterreich	30 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss des Landes unterliegen bzw. an denen das Land direkt mit mehr als 50 % beteiligt ist	**Kärnten**	10 %
	Salzburg, Steiermark	25 %
	Niederösterreich	30 %
	Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(2) Für die Gemeinden ergab sich ein ähnliches Bild, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Tabelle 12: Unterschiede in den Gewichtungen – Gemeinden

Haftungsbegünstigte		Gewichtung
pauschale Gewichtung aller Haftungen	**Salzburg**	40 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, an denen die Gemeinde allein oder ausschließlich mit anderen Gebietskörperschaften oder Gemeindeverbänden unmittelbar beteiligt ist	**Burgenland**	10 %
	Tirol	25 %
	Vorarlberg	25 %
Haftungen für Verbindlichkeiten von Rechtsträgern, die dem beherrschenden Einfluss einer oder mehrerer Gemeinden unterliegen, sei es aufgrund der Eigentumsverhältnisse, der finanziellen Beteiligung oder der für den Rechtsträger geltenden sonstigen Vorschriften	**Burgenland**	25 %
	Niederösterreich	30 %
	Tirol, Vorarlberg	50 %

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Länder bei Bildung der Risikogruppen vorwiegend auf das Naheverhältnis zwischen dem Haftungsbegünstigten und der Gebietskörperschaft abstellten. Danach richteten sich der Gewichtungsfaktor, der einer Risikogruppe zugeordnet war, und

davon abgeleitet auch der Betrag, mit dem eine Haftung auf die Haftungsobergrenze angerechnet wurde.

Die unterschiedlichen Gewichtungen für Haftungen mit identen bzw. vergleichbaren Haftungsbegünstigten (bspw. gegenüber Gebietskörperschaften, Gemeindeverbänden, Landesfonds) unterstrichen die Kritik des RH, wonach die Risikogruppen nicht in erster Linie das mit den Haftungen verbundene Risiko für den Landes– bzw. Gemeindehaushalt abbildeten. Die aufgrund der Risikogruppen ermöglichte Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert erlaubte jenen Ländern, die davon Gebrauch machten, vergleichsweise niedrige Haftungsobergrenzen festzulegen. Je niedriger das Land die Gewichtungsfaktoren für die Risikogruppen ansetzte, desto niedriger konnte die Haftungsobergrenze festgelegt werden. Dazu kam, dass mit Haftungen, die eine Gewichtung von Null bzw. einen niedrigen Faktor aufwiesen, de facto die Haftungsbegrenzung umgangen wurde (vgl. TZ 16).

Der RH empfahl den Ländern, sich an den Regelungen der Länder Oberösterreich und Tirol zu orientieren, die vorsehen, dass die Haftungen mit dem Nominalwert – ohne Gewichtung – auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen sind. Die Risikogruppen wären – wie im ÖStP 2012 vorgesehen – nur für die Risikovorsorge heranzuziehen.

17.3 *(1) Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme dazu mit, dass zusätzlich alle Haftungen des Landes mit den jeweiligen Nominalbeträgen in den Rechnungsabschlüssen, Landesvoranschlägen, Budgetplänen und den Haftungsberichten des Landes erfasst und somit transparent wiedergegeben würden. Auf Ebene der Gemeinden würden die Risikogruppen ausschließlich für die Berechnung der Risikovorsorge herangezogen.*

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es alle Haftungen auch mit den jeweiligen Nominalwerten ausweise. Damit wäre die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern gegeben.

(3) Ebenso führte das Land Tirol in seiner Stellungnahme aus, dass im Interesse der Transparenz der Gemeindefinanzen die nominalen Haftungsbeträge laut den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden im jährlichen Bericht über die Finanzlage der Gemeinden ausgewiesen würden.

17.4 Der RH erwiderte den Ländern Kärnten und Niederösterreich, dass der ÖStP 2012 nicht nur die autonome Festlegung verbindlicher Haftungsobergrenzen vorsieht, vielmehr müssen die Haftungsobergrenzen auch zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu

nachhaltig geordneten Haushalten beitragen. Diesem Umstand trägt die derzeitige Praxis der Festlegung von Haftungsobergrenzen nicht Rechnung.

Ausnahmen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen

18.1 (1) Die Regelungen der Länder sahen Ausnahmen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen vor. Die Einbeziehung von Haftungen zugunsten der Landes–Hypothekenbanken und der Pfandbriefstelle sowie von Haftungen zugunsten der Gemeindesparkassen in die Haftungsobergrenzen war je nach Land unterschiedlich:

1. Oberösterreich und Tirol bezogen die Haftungen zugunsten der Landes–Hypothekenbanken mit den Nominalwerten in die Haftungsobergrenze ein.

2. Für einen aliquoten Anteil an der gemeinschaftlichen Solidarhaftung als Gewährträger zugunsten der Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle[29] legte Tirol als einziges Land eine gesonderte Haftungsobergrenze fest.

3. Niederösterreich und Salzburg berücksichtigten die Bankenhaftungen ebenfalls: Niederösterreich bewertete beide der oben angeführten Haftungen mit 30 %, Salzburg bewertete seine Haftung zugunsten der Landes–Hypothekenbank mit 50 %[30].

4. Die Länder Burgenland, Kärnten, Steiermark und Vorarlberg sowie die Stadt Wien bezogen die Haftungen zugunsten der Landes–Hypothekenbanken bzw. der früheren Gemeindesparkasse nicht in die Haftungsobergrenzen ein; die Länder Burgenland, Kärnten und Steiermark nahmen davon ausdrücklich auch die gesamtschuldnerische Solidarhaftung für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle aus.

[29] Es handelte sich um Haftungen im Rahmen der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung im Sinne der §§ 891 bzw. 1347 ABGB als Gewährträger der jeweiligen Landes–Hypothekenbank in deren Eigenschaft als Mitgliedsanstalt der Pfandbriefstelle der Österreichischen Landes–Hypothekenbanken für sämtliche Verbindlichkeiten der Österreichischen Landes–Hypothekenbanken. Die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle waren im Jahr 2012 mit 7,637 Mrd. EUR ausgewiesen.

[30] Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

(2) Einzelne Länder erließen Regelungen, um Doppelerfassungen zu vermeiden:

– Das Land Kärnten sah für die Landes– und Gemeindeebene, das Land Steiermark nur für die Gemeindeebene vor, dass Haftungen für jene Verbindlichkeiten, die dem Land bzw. der Gemeinde ohnehin für seine (ihre) Rechtsträger laut ESVG 95 zugerechnet wurden, in den Haftungsobergrenzen nicht zu berücksichtigen und auch nicht in den Risikoklassen zu erfassen waren.

– In Tirol waren Verpflichtungen des Landes, die zu den Finanz– und sonstigen Landesschulden gezählt wurden, auf die Haftungsobergrenzen nicht anzurechnen. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Tirol war demgegenüber festgelegt, Haftungen von außerbudgetären Einheiten, die nach dem ESVG 95 dem Verantwortungsbereich dieser Körperschaften zugeordnet waren und für die eine Schadloshaltungsverpflichtung der jeweiligen Gemeinde bzw. des jeweiligen Gemeindeverbandes bestand, auf die Haftungsobergrenzen nicht anzurechnen.

– Das Land Vorarlberg legte für die Landes– und Gemeindeebene fest, Haftungen für jene Verpflichtungen, die bereits im Schuldenstand des Landes erfasst waren, in die Haftungsobergrenzen nicht einzuberechnen.

18.2 Die Ausnahmebestimmungen in den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark und Vorarlberg sowie der Stadt Wien[31], welche die Bankenhaftungen von der Einbeziehung in die Haftungsobergrenzen ausnahmen, beurteilte der RH kritisch. Dieser Umstand führte gemeinsam mit der aufgrund von Gewichtungsfaktoren verminderten Berücksichtigung der Haftungsbeträge und den unterschiedlichen Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen dazu, dass die ausgewiesenen Haftungsobergrenzen und der ermittelte Ausnützungsstand nur einen geringen Aussagewert hatten.

Der RH empfahl den Ländern, sämtliche Haftungen in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen. Hinsichtlich der Vermeidung von Doppelerfassungen bei der Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen empfahl der RH, eine einheitliche Vorgangsweise der Länder herbeizuführen.

18.3 *Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie die Haftung für Verbindlichkeiten der Bank Austria AG deshalb nicht in die Haftungsobergrenze einbezogen habe, weil sich diese Haftung zwin-*

[31] Haftung zugunsten der Bank Austria AG, BA AG Hypothekenbankengeschäft und Privatstiftung zur Verwaltung von Anteilsrechten

gend aufgrund einer bundesgesetzlichen Regelung ergebe (§ 2 Sparkassengesetz) und nicht im Einflussbereich der Stadt Wien liege.

18.4 Den Ausführungen der Stadt Wien hielt der RH entgegen, dass die Rechtsgrundlage einer Haftung alleine nicht unmittelbar eine Beurteilung des damit verbundenen Risikos für die Gebietskörperschaft zulässt. Um den Haftungsobergrenzen und den dazu ermittelten Ausnützungsständen die erforderliche Aussagekraft beizulegen, hielt der RH die Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen für erforderlich.

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

Überblick

19 Die Höhe und die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen waren im Wesentlichen beeinflusst durch

– die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen (TZ 16),

– die Nichteinbeziehung von Haftungen (TZ 18) und durch

– unterschiedliche Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen (TZ 18).

Dies führte dazu, dass die Länder von ihren Haftungen in Höhe von insgesamt 70,411 Mrd. EUR in Summe 19,462 Mrd. EUR[32] auf die Haftungsobergrenzen (Gesamthöhe 30,614 Mrd. EUR) anrechneten (siehe dazu die folgenden TZ).

Länder

20.1 (1) Die Summe der Haftungen der Länder wies ein auffallendes Missverhältnis zu den Haftungsobergrenzen auf, wie die folgende Tabelle zeigt:

[32] ohne Burgenland

Tabelle 13: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder

	Summe Haftungen[1]	Haftungsobergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	2.926,50	460,49[2]	635,5
Kärnten	17.724,65	185,35	8.993,9
Niederösterreich	12.275,95	3.862,62	317,8
Oberösterreich	10.058,63	14.000,00	71,8
Salzburg[3]	3.242,16	485,09	668,4
Steiermark	4.509,88	935,46	482,1
Tirol	5.688,63	8.110,10	70,1
Vorarlberg	5.505,71	298,09	1.847,0
Wien	8.479,10	2.277,06	372,4
gesamt	**70.411,22**	**30.614,27**	**230,0**

Rundungsdifferenzen möglich

1 inklusive Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträger zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

2 Diese Haftungsobergrenze bezog sich nur auf neu einzugehende Haftungen.

3 Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Während die Länder und die Stadt Wien zum 31. Dezember 2012 Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR aufwiesen, betrugen die festgelegten Haftungsobergrenzen in Summe 30,614 Mrd. EUR und waren damit nicht einmal halb so hoch wie die Summe der Haftungen.

(2) Die Vorgehensweise der Länder bei Anrechnung der Haftungen auf die Haftungsobergrenzen war uneinheitlich, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 14: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Länder

	Summe Haftungen[1]	auf Haftungsobergrenzen angerechnet	
		gewichtet	absolut
	in Mio. EUR		
Burgenland[2]	2.926,50	–	–
Kärnten	16.670,21	82,07	
Niederösterreich	12.275,95	2.734,22	
Oberösterreich	10.058,63		9.879,33[3]
Salzburg[4]	3.242,16	274,83	
Steiermark	4.509,88	494,06	
Tirol	5.688,63		5.688,63
Vorarlberg	5.505,71	57,98	
Wien	8.479,10		250,65
gesamt	**70.411,22**	**3.643,16**	**15.818,62**

Rundungsdifferenzen möglich

1 inklusive Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträger zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

2 Burgenland wies eine dem ÖStP 2012 entsprechende Regelung erst ab dem Jahr 2013 auf.

3 Den aliquoten Anteil der gesamtschuldnerischen Haftung als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle in Höhe von 179,30 Mio. EUR rechnete das Land nicht auf die Haftungsobergrenze an.

4 Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Von den Haftungen in Höhe von 70,411 Mrd. EUR im Jahr 2012 rechneten die Länder und die Stadt Wien – inklusive der gewichtet angerechneten Beträge – insgesamt 19,462 Mrd. EUR auf die Haftungsobergrenzen an.

(3) Die Bankenhaftungen bezogen die Länder wie folgt in die Haftungsobergrenzen ein:

Tabelle 15: Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder

	Summe Haftungen[1]	davon Haftungen zugunsten von Banken[2]	Anrechnung auf Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		
Burgenland	2.926,50	2.396,77	nein
Kärnten	17.724,65	14.989,10	nein
Niederösterreich	12.275,95	5.448,75	gewichtet
Oberösterreich	10.058,63	3.274,16	ungewichtet[3]
Salzburg[5]	3.242,16	1.463,86	gewichtet[4]
Steiermark	4.509,88	2.770,71	nein
Tirol	5.688,63	5.617,49	ungewichtet
Vorarlberg	5.505,71	5.339,93	nein
Wien	8.479,10	8.171,43	nein
gesamt	**70.411,22**	**49.472,19**	

Rundungsdifferenzen möglich

1 inklusive Haftungen zugunsten der Landes–Hypothekenbanken und der aliquoten Anteile der Länder an der gesamtschuldnerischen Solidarhaftung als Gewährträgerhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle; ohne Haftungen der Einheiten des Sektors Staat im Verantwortungsbereich der Länder

2 Landes–Hypothekenbanken bzw. Bank Austria AG

3 keine Anrechnung für die anteilige Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle von 179,30 Mio. EUR

4 keine Anrechnung für die anteilige Solidarhaftung zugunsten der Pfandbriefstelle von 1,408 Mrd. EUR

5 Das Land Salzburg vertrat die Ansicht, dass es kein Gewährträger sei und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht hafte.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Bankenhaftungen bezog das Land Burgenland eine Haftung in Höhe von 2,397 Mrd. EUR, Kärnten in Höhe von 14,989 Mrd. EUR, die Steiermark in Höhe von 2,771 Mrd. EUR, Vorarlberg in Höhe von 5,340 Mrd. EUR und Wien in Höhe von 8,171 Mrd. EUR nicht in die Haftungsobergrenzen ein. In den Ländern Niederösterreich und Salzburg erfolgte die Einbeziehung im Ausmaß der Gewichtung von 30 % (3,274 Mrd. EUR) bzw. 50 % (55,92 Mio. EUR[33]). Die Länder Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsobergrenzen an.

20.2 Der RH kritisierte, dass die Mehrzahl der Länder ihre Haftungen mit einem niedrigeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anrechneten und Bankenhaftungen nicht einbezogen. Dies führte dazu, dass die auf die Haftungsobergrenzen angerechneten Beträge nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand waren. Der RH beanstandete, dass diese unterschiedlichen Vorgangsweisen

[33] Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

eine Intransparenz verursachten, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte.

Der RH empfahl den Ländern, sich auf eine einheitliche Vorgehensweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen zu einigen. Dabei sollten die Haftungen mit den Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden.

Weiters empfahl der RH dem BMF, auf rechtliche Bestimmungen hinzuwirken, die den Gebietskörperschaften die Übernahme von Haftungen untersagen, welche die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Gebietskörperschaften übersteigen, insbesondere auch solcher, die zur Entstehung von kritischen und systemrelevanten Risiken beitragen.

20.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Burgenland handle es sich bei der Haftung zugunsten der Bank Burgenland AG um eine gesetzliche Haftung, weshalb sie nicht in die Haftungsobergrenzen einbezogen worden sei, sondern im jeweiligen Bericht dem Burgenländischen Landtag separat dargestellt werde.*

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es seine Haftungen zum Nominalbetrag ausweise, gleichzeitig finde auch eine differenzierte Betrachtung des Risikos in Bezug auf die Haftungsnehmer in Form der Gewichtung der Haftungsbeträge statt.

(3) Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es für die vom RH in Tabelle 15 einbezogene aliquote Haftung für Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle der Landes–Hypothekenbanken (bei Salzburg ein Betrag von 1,408 Mrd. EUR) nicht hafte, weil es seiner Rechtsmeinung nach kein Gewährträger sei. Diese Haftung würde daher auch nicht im Haftungsnachweis der Beilagen zum Rechnungsabschluss dargestellt. Das Land Salzburg verwies weiters darauf, dass die Mitgliedsinstitute und auch die Gewährträger grundsätzlich zur ungeteilten Hand für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle hafteten. Wenn der RH die Gewährträgerhaftung in die Summe der Haftungen aufnehme, müsse er die aushaftende Gesamtsumme bei jedem Land, das Gewährträger sei, in die Darstellung aufnehmen, nicht nur einen aliquoten Teil.

(4) Das Land Steiermark habe, wie es in seiner Stellungnahme mitteilte, deshalb von einer Einbeziehung der Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank Steiermark AG abgesehen, weil das Auslaufen der behafteten Verbindlichkeiten eine kontinuierliche Abnahme des Haftungsrisikos zu Folge habe.

(5) Das Land Vorarlberg führte in seiner Stellungnahme aus, dass ein Vergleich zwischen den Ländern und landesweise zwischen den Gemeinden (Tabellen 13 und 16) in dieser Form nicht aussagekräftig sei und deshalb auch nicht angestellt werden sollte.

20.4 (1) Den Ausführungen des Landes Burgenland hielt der RH entgegen, dass die Rechtsgrundlage einer Haftung nichts über das damit verbundene Risiko für die Gebietskörperschaft aussagt. Um den Haftungsobergrenzen und den dazu ermittelten Ausnützungsständen die erforderliche Aussagekraft beizulegen, hielt der RH die Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen für erforderlich (siehe dazu auch TZ 18).

(2) Den Ausführungen des Landes Salzburg, wonach die Gewährträger der Landes–Hypothekenbanken zur ungeteilten Hand und damit für die gesamte aushaftende Summe der Pfandbriefstelle hafteten, stimmte der RH zu. Hätte er aber bei jedem Land, wie in der Stellungnahme des Landes vorgeschlagen, die gesamte Haftungssumme der Pfandbriefstelle angeführt, wären die Haftungen der Länder in Summe weitaus zu hoch ausgewiesen worden. Daher wies der RH – ungeachtet einer gesamtschuldnerischen Haftung – jeweils nur den auf das einzelne Land entfallenden aliquoten Anteil aus. Soweit sich das Land Salzburg darauf berief, kein Gewährträger zu sein und für die Verbindlichkeiten der Pfandbriefstelle nicht zu haften, verwies der RH auf seinen Bericht „Land Salzburg – Finanzielle Lage“ (Reihe Salzburg 2013/7). Darin hatte er in TZ 72 wörtlich ausgeführt: „Obwohl das Land Salzburg auf Grundlage der landesgesetzlichen Regelung der Ansicht war, für die Eventualverbindlichkeiten der Land Salzburg Beteiligungen GmbH nicht zu haften, wies der RH dennoch auf das bestehende finanzielle Risiko für den Landeshaushalt hin, weil die Land Salzburg Beteiligungen GmbH mit 35.000 EUR Stammkapital und 178 Mio. EUR Bilanzsumme für die Übernahme von Haftungen in Höhe von 1,6 Mrd. EUR (Anm: mit 31. Dezember 2011) unterkapitalisiert war. Ein Schlagendwerden auch nur eines Teils dieser Haftungen hätte eine Zahlungsunfähigkeit der Land Salzburg Beteiligungen GmbH zur Folge, die – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – eine 100 %ige Landestochter war.“ Der RH wies nunmehr neuerlich auf die daraus resultierenden Risiken für das Land hin.

(3) Dem Land Steiermark entgegnete der RH, dass die Haftungsobergrenzen alle Haftungen umfassen müssen, um eine risikosteuernde und risikobegrenzende Wirkung entfalten zu können. Soweit das Land Steiermark in seiner Stellungnahme die Ansicht vertrat, dass das Auslaufen der Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank eine kontinuierliche Abnahme des Haftungsrisikos zur Folge habe, wies der RH

darauf hin, dass eine Verringerung des Haftungsumfangs nicht zwingend auch eine Verringerung des Risikos bedeutet.

(4) Dem Land Vorarlberg entgegnete der RH, dass die in den Tabellen 13 und 16 des gegenständlichen Berichts ersichtliche Darstellung der Haftungen mit dem Nominalbetrag einerseits und den Haftungsobergrenzen andererseits im Sinne eines Ländervergleichs erforderlich war. Zudem verdeutlichte diese Gegenüberstellung die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung der Haftungen für alle Gebietskörperschaften. Die Schließung der Regelungslücke im ÖStP 2012 und eine verbesserte Abstimmung der Länder untereinander würde die vom RH aufgezeigten Diskrepanzen vermindern.

Wie der RH bereits in TZ 5 ausführte, war auch die mangelnde Abstimmung der Länder untereinander ursächlich für die unübersichtlichen und im Hinblick auf die gesamtstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse.

Gemeinden

21.1 (1) Die Haftungen der Gemeinden betrugen zum 31. Dezember 2012 insgesamt 6,674 Mrd. EUR und waren damit niedriger als die Summe der Haftungsobergrenzen in Höhe von 8,442 Mrd. EUR.

Tabelle 16: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden

	Summe Haftungen[1]	Summe Haftungsobergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	188,07	121,69	154,5
Kärnten	473,34	809,23	58,5
Niederösterreich	1.260,75	1.487,41	84,8
Oberösterreich	1.110,68	2.403,93	46,2
Salzburg	476,27	398,45	119,5
Steiermark	1.507,68	2.546,79	59,2
Tirol	859,45	439,60	195,5
Vorarlberg	797,90	234,57	340,2
gesamt	**6.674,16**	**8.441,67**	**79,1**

Rundungsdifferenzen möglich
1 inklusive der Haftungen zugunsten von Gemeindesparkassen
Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Ohne Berücksichtigung von Gewichtungen und unter Einbeziehung der Haftungen zugunsten ehemaliger Gemeindesparkassen überschritten die Haftungen der Gemeinden in den Ländern Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg die festgelegten Haftungsobergrenzen.

(2) Die Gemeinden rechneten die Haftungen wie folgt auf die Haftungsobergrenzen an:

Tabelle 17: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsobergrenzen – Gemeinden

	Summe Haftungen[1]	auf Haftungsobergrenzen angerechnet	
		gewichtet	absolut
	in Mio. EUR		
Burgenland[2]	188,07	–	–
Kärnten	473,34		473,34
Niederösterreich	1.260,75	340,31	
Oberösterreich	1.110,68		1.110,68
Salzburg	476,27	185,64	
Steiermark	1.507,68		1.083,05
Tirol	859,45	244,40	
Vorarlberg	797,90	140,37	
gesamt	**6.674,16**	**910,72**	**2.667,07**

Rundungsdifferenzen möglich
1 inklusive Haftungen zugunsten der Gemeindesparkassen
2 Gewichtete Werte stehen für die Gemeinden des Landes Burgenland erst ab 2013 zur Verfügung.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Von den zum 31. Dezember 2012 bestehenden Haftungen der Gemeinden in Höhe von 6,674 Mrd. EUR rechneten die Gemeinden einen Betrag von 3,578 Mrd. EUR auf die Haftungsobergrenzen an.

(3) Die Bankenhaftungen der Gemeinden waren im Vergleich zu jenen der Länder von geringerer Bedeutung:

Tabelle 18: Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Gemeinden

	Summe Haftungen	davon Haftungen zugunsten von Banken	Anrechnung auf Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		
Burgenland[1]	188,07	0,00	–
Kärnten	473,34	0,00	–
Niederösterreich	1.260,75	0,00	–
Oberösterreich	1.110,68	51,56	ja
Salzburg	464,10	12,18	nein
Steiermark	1.507,68	424,63	ja
Tirol	859,45	186,96	nein
Vorarlberg	797,90	363,08	nein
gesamt	**6.674,16**	**1.038,41**	

Rundungsdifferenzen möglich
[1] Werte stehen erst ab 2013 zur Verfügung.
Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

21.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei den Gemeinden der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg v.a. die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen und die Nichteinbeziehung der Bankenhaftungen dafür ausschlaggebend waren, dass sie die entsprechend niedrig angesetzten Haftungsobergrenzen einhalten konnten. Wie schon gegenüber den Ländern beanstandete der RH auch gegenüber den Gemeinden, dass durch die länderweise unterschiedliche Vorgangsweise bei Berechnung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen eine Intransparenz entstand, die den gesamtstaatlichen Nutzen der Regelung zur Haftungsbegrenzung in Frage stellte.

Da ein Teil der Gemeinden die Haftungen mit einem geringeren Betrag als dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anrechnete und teilweise Bankenhaftungen nicht einbezog, war der auf die Haftungsobergrenzen angerechnete Betrag nicht repräsentativ für den Gesamthaftungsstand.

Der RH empfahl den Ländern, für die Gemeindeebene eine einheitliche Vorgangsweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen festzulegen. Dabei sollten die Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden.

21.3 *(1) Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme ergänzend mit, dass die Haftungen der burgenländischen Gemeinden nunmehr auch mit Stichtag 31. Dezember 2012 gewichtet worden seien. Den Wert der Haftungen bezifferte das Land nunmehr mit 50,56 Mio. EUR. Dies habe einen Ausnützungsstand von 41,51 % bezogen auf die landesweite Haftungsobergrenze von 121,69 Mio. EUR ergeben.*

(2) Das Land Kärnten hob in seiner Stellungnahme hervor, dass auf Gemeindeebene die Haftungen nicht gewichtet, sondern in voller Höhe auf die Haftungsobergrenzen angerechnet würden.

(3) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme bezüglich die Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenze durch die Gemeindeebene auf seine Ausführungen zur Länderebene.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg gebe es für die Haftungen der Gemeindesparkassen (gleichermaßen auch für jene des Landes zugunsten der Landes– und Hypothekenbank) eine separate nominelle Obergrenze (auch wenn diese betraglich nicht ausdrücklich angeführt sei). Diese Obergrenze bestünde darin, dass diese Haftungen mit dem Stand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung eingefroren seien, eine neuerliche Haftungsübernahme ausgeschlossen sei und die frei werdenden Beträge nicht zur Übernahme anderweitiger Haftungen verwendet werden dürften.

21.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass eine Regelung[34], wie in der Stellungnahme ausgeführt, de facto einer Obergrenze gleichgesetzt werden kann. Allerdings sind im Sinne der Transparenz derartige Obergrenzen betraglich festzulegen und auszuweisen, wie dies bspw. das Land Tirol bei seiner Regelung vorsieht.

Ausnützungsstand

22.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt den Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen der Länder zum 31. Dezember 2012:

Tabelle 19: Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Länder[1]

Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
			in %				
44,3	70,8	70,6	56,7	52,8	70,1	19,5	11,0

1 Burgenland wendete die Regelungen zu den Haftungsobergrenzen erst ab dem Jahr 2013 an.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

34 Nach § 1 Abs. 5 der Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über Gemeindehaftungen, Vbg. LGBl. Nr. 21/2012 verringert sich der Gesamtstand der Haftungen gemäß Abs. 4 (Anm: Sparkassenhaftungen) im Ausmaß der Abreifung der Haftungen und darf für neue Haftungsübernahmen nicht verwendet werden.

Die Länder einschließlich der Stadt Wien nützten die Haftungsobergrenzen im Ausmaß zwischen 11,0 % (Wien) und 70,8 % (Niederösterreich) aus.

(2) Aus der folgenden Tabelle geht hervor, dass die Gemeinden die Haftungsobergrenzen nicht überschritten:

Tabelle 20: Ausnützungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Gemeinden[1]

Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg
in %						
58,5	22,9	46,2	46,6	59,2	55,6	59,8

[1] Für die Gemeinden des Landes Burgenland lagen für das Jahr 2012 keine Daten über den Ausnützungsstand vor.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Unter Zugrundelegung der unterschiedlichen Vorgangsweisen der Gemeinden bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen in den einzelnen Ländern bewegte sich der Ausnützungsstand zwischen 22,9 % (Niederösterreich) und 59,8 % (Vorarlberg).

22.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der gewichteten Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen und der Nichteinbeziehung von Haftungen in die Haftungsobergrenzen die Länder und Gemeinden ihre Haftungsobergrenzen einhielten.

Risikovorsorge

Allgemein

23 (1) Für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, waren Risikovorsorgen zu bilden. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens war für jede übernommene Haftung grundsätzlich einzeln zu beurteilen. Die Risikovorsorge erfolgte für Einzelhaftungen anhand der Risikoeinschätzung dieser Einzelhaftungen (Art. 13 Abs. 5 ÖStP 2012).

(2) Gleichartige Haftungen konnten zur Risikovorsorgebildung zu Gruppen vergleichbaren Risikos zusammengefasst werden. Für Risikogruppen war eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens anzunehmen, wenn die Gebietskörperschaft in der Vergangenheit häufig und über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen worden war. Die Ermittlung der Risikovorsorgen für Risikogruppen erfolgte anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre (Art. 13 Abs. 6 ÖStP 2012).

Länder

24.1 (1) Die Regelungen der Länder für die Länderebene knüpften die Verpflichtung zur Risikovorsorge an eine überwiegende Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme. Dies war für jede übernommene Haftung einzeln zu beurteilen.

(2) Bei Beurteilung der überwiegenden Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme lt. dem ÖStP 2012 war in den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie in der Stadt Wien auf die Erfahrungen der Vergangenheit abzustellen, etwa ob eine Haftung bereits einmal oder häufig und über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen worden war. In Salzburg und in Wien war zusätzlich noch auf mögliche künftige Entwicklungen Bedacht zu nehmen. In den Regelungen der Länder Oberösterreich und Steiermark war das Beurteilungskriterium der Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme nicht näher spezifiziert.

Da das Land Burgenland für das Jahr 2012 keine dem ÖStP entsprechenden Regelungen für Haftungsobergrenzen getroffen hatte, fehlten auch Regelungen zur Bildung einer Risikovorsorge. Aber auch die Regelung für das Jahr 2013 enthielt keine Verpflichtung zur Bildung von Risikovorsorgen.

(3) Einzelne Länder trafen Regelungen für eine Mindestrisikovorsorge bzw. sahen zusätzliche pauschale Risikovorsorgen vor:

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen zur Risikovorsorge:

Tabelle 21: Regelungen zur Risikovorsorge – Länder

	Risikovorsorge bei überwiegender Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme	pauschale Risikovorsorge bzw. Mindestrisikovorsorge	Höhe der Risikovorsorge in Mio. EUR
Burgenland	keine Regelung		–
Kärnten	in Risikogruppen III und IV	zusätzlich 20 % in Risikogruppe IV bzw. in Höhe der höchsten Haftung in dieser Risikogruppe	6,23
Niederösterreich	in allen Risikogruppen	–	0,80
Oberösterreich	5 % des aushaftenden Betrags, wenn Inanspruchnahme nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann	–	0,00
Salzburg	in allen Risikogruppen	zusätzlich 10 % von der Haftungssumme für Verbindlichkeiten Dritter, die nicht dem Sektor Staat zuzurechnen sind und ohne gesellschaftsrechtliche Verflechtung	0,70
Steiermark	in den Risikogruppen II und III		7,53
Tirol	für alle Haftungen		0,00
Vorarlberg	in den Risikogruppen II und III	5 % vom Wert der Haftung in der Risikogruppe II, 10 % in der Risikogruppe III	2,18
Wien	in den Risikogruppen I und II		0,00

In der Risikogruppe I waren die Haftungen mit dem geringsten Risiko zusammengefasst; je höher die Risikogruppe (bspw. IV), desto höher war das mit den Haftungen verbundene Risiko beurteilt.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

In Oberösterreich war für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden konnte, eine jährliche Risikovorsorge von 5 % des aushaftenden Betrags vorzusehen.

In Kärnten war für Risikogruppen, bei denen Haftungen mit 50 % bzw. 100 % des aushaftenden Haftungsstandes gewichtet wurden[35], eine Risikovorsorge zu bilden, wenn eine Inanspruchnahme überwiegend wahrscheinlich war. Bei Haftungen für Dritte[36] war zusätzlich eine pauschale Risikovorsorge im Ausmaß von 20 % der Höhe des bewerteten jeweils aushaftenden Darlehensvolumens zu bilden, wobei die pauschale Risikovorsorge mindestens so hoch sein musste, dass zumin-

[35] Risikogruppen III und IV

[36] Risikogruppe IV

dest das Haftungsvolumen des betragsmäßig höchsten Haftungsfalles in der vorgenannten Risikovorsorge Deckung fand.

Salzburg wiederum sah zusätzlich vor, für übernommene Haftungen im Verantwortungsbereich des Landes für Finanzverbindlichkeiten Dritter, die nicht dem Sektor Staat zugerechnet wurden und zu denen es keinerlei gesellschaftsrechtliche Verflechtung der Gebietskörperschaft gab, eine Risikovorsorge von mindestens 10 % der Haftungssumme zu bilden.

Im Land Niederösterreich hatte die Ermittlung der Risikovorsorge für Risikogruppen anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre zu erfolgen.

In Vorarlberg musste die Risikovorsorge bei Haftungen der Risikogruppe II mindestens 5 % und bei Haftungen der Risikogruppe III mindestens 10 % des Wertes der Haftung betragen. Eine höhere Risikovorsorge konnte sich aufgrund der Prüfung der Bonität des betreffenden Rechtsträgers ergeben.

Die Stadt Wien teilte für die Beurteilung, ob eine Risikovorsorge zu bilden war, die Haftungen in drei Risikogruppen entsprechend folgender Tabelle ein:

Tabelle 22: Risikogruppen Stadt Wien; 2012

Risikogruppe	Haftungen
0	hypothekarisch besicherte Wohnbaudarlehen, österreichische Gebietskörperschaften, eigene Fonds, Rechtsträger, die gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften zu 100 % im Eigentum der beteiligten Gebietskörperschaften stehen und sonstige Rechtsträger, an denen das Land Wien bzw. die Gemeinde Wien zu 100 % beteiligt ist
1	Rechtsträger, an denen das Land Wien bzw. die Gemeinde Wien zwischen 50 % und weniger als 100 % beteiligt ist
2	sonstige Haftungen des Landes Wien bzw. der Gemeinde Wien

Quelle: Verordnung des Wiener Gemeinderats über die Haftungsobergrenzen vom 5. April 2012

(4) Zum 31. Dezember 2012 betrug bei einem Haftungsstand der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR die Summe der Risikovorsorgen 17,44 Mio. EUR. Im Zeitraum 2008 bis 2012 gab es nach Mitteilung der Länder Haftungsinanspruchnahmen in Höhe von insgesamt 17,90 Mio. EUR, dies entsprach durchschnittlich rd. 3,58 Mio. EUR pro Jahr.

24.2 Der RH stellte auch bei den Risikovorsorgen fest, dass die von den Ländern und der Stadt Wien getroffenen Regelungen uneinheitlich waren. Dies führte zu einer Unübersichtlichkeit und mangelnder Transparenz.

Der RH empfahl den Ländern, sich auf einheitliche Kriterien zur Bildung von Risikovorsorgen, die die Risikosituation adäquat berücksichtigen, zu einigen und diese umzusetzen.

24.3 *(1) Zu den Ausführungen des RH, das Land Burgenland habe keine Regelung betreffend Risikovorsorgen erlassen, entgegnete das Land in seiner Stellungnahme, dass nunmehr unter der Voranschlagsstelle „Bürgschaftsleistung" jährlich 154.600 EUR zuzüglich der entsprechenden Bürgschaftsrücklage (Stand 2013: 707.899,44 EUR) für derartige Fälle vorgesehen seien.*

(2) Das Land Steiermark führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Risikovorsorge auf Basis eines umfassenden Risikomanagements ermittelt würde.

(3) Die Stadt Wien gab in ihrer Stellungnahme bekannt, dass sie die Einteilung der Risikoklassen (Anm: zur Bildung von Risikovorsorgen) aufgrund der Verordnung vom 26. November 2014 ab dem Jahr 2015 nicht mehr anhand der Beteiligungsstruktur, sondern anhand der Ausfallswahrscheinlichkeit vornehme.

24.4 Gegenüber den Ländern Burgenland, Kärnten und Steiermark sowie der Stadt Wien betonte der RH, dass nicht die Höhe oder die Ermittlungsmethodik der Risikovorsorgen der einzelnen Länder Anlass für seine Empfehlung war, sondern die uneinheitliche Vorgangsweise der Länder. Insoweit blieb der RH bei seiner Empfehlung.

Gemeinden

25.1 (1) Mit Ausnahme der Gemeinden des Landes Oberösterreich, für die eine entsprechende Regelung fehlte, waren in allen Ländern die Gemeinden verpflichtet, Risikovorsorgen für Haftungen, bei denen eine Inanspruchnahme überwiegend wahrscheinlich war, zu bilden. Eine Inanspruchnahme war insbesondere dann als überwiegend wahrscheinlich zu beurteilen, wenn eine Haftung für den jeweiligen Rechtsträger bereits einmal in Anspruch genommen worden war. In Salzburg war bei Beurteilung des Risikos einer Inanspruchnahme einerseits auf Erfahrungen der Vergangenheit und andererseits auf mögliche künftige Entwicklungen Bedacht zu nehmen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Regelungen zur Risikovorsorge durch Gemeinden:

Tabelle 23: Regelungen zur Risikovorsorge – Gemeinden

	Risikovorsorge bei überwiegender Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme	pauschale Risikovorsorge bzw. Mindestrisikovorsorge	Höhe der Risikovorsorge in Mio. EUR
Burgenland	in allen Risikogruppen	–	0,00
Kärnten	in den Risikogruppen II, III und IV	10 % in II; 50 % in III; 100 % in IV; vom jeweiligen Ausnützungsstand der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Haftungssumme	22,75
Niederösterreich	in den Risikogruppen III, IV und V	25 % in II; 30 % in IV; 100 % in V; vom jeweils aushaftenden Betrag	0,00
Oberösterreich	keine Regelung		–
Salzburg	für alle Haftungen[1]		0,00
Steiermark	für alle Haftungen[1]		–[2]
Tirol	in allen Risikogruppen		0,00
Vorarlberg	in allen Risikogruppen	5 % in Risikogruppe II; 10 % in III; vom Wert der Haftung	0,00

In der Risikogruppe I waren die Haftungen mit dem geringsten Risiko zusammengefasst; je höher die Risikogruppe (bspw. IV), desto höher war das mit den Haftungen verbundene Risiko beurteilt.

1 In Salzburg und in der Steiermark gab es keine Risikogruppen.

2 Die Daten waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(2) In den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Vorarlberg mussten für Risikogruppen mit einem geschätzten höheren Ausfallsrisiko Vorsorgen in einer Mindesthöhe gebildet werden. Die Mindesthöhe der Risikovorsorge orientierte sich entweder am jeweiligen Ausnützungsstand der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Haftungssumme, am jeweils aushaftenden Betrag oder am (gewichteten) Wert der Haftung.

Die Risikovorsorge konnte in den Gemeinden der Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg in Form von zweckgewidmeten Rücklagen oder durch Zweckwidmung sonstiger Vermögenswerte erfolgen, in Kärnten zusätzlich auch durch Festlegung von Ausgabenverpflichtungen[37] in den kommenden Jahren im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung. In den Ländern Burgenland, Steiermark und Tirol gab es keine diesbezüglichen Vorgaben.

[37] z.B. durch Bindung von Bedarfszuweisungen

Laut den Ämtern der Landesregierungen (Gemeindeabteilungen) war für die Gemeinden in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg wegen fehlender Haftungsinanspruchnahmen die Bildung einer Risikovorsorge nicht erforderlich. Die Gemeinden des Landes Kärnten bildeten Risikovorsorgen in der Gesamthöhe von 22,75 Mio. EUR.

(3) Bei einem Haftungsstand der Gemeinden zum 31. Dezember 2012 in Höhe von 6,674 Mrd. EUR betrugen lt. Auskunft der Länder die Risikovorsorgen insgesamt 22,75 Mio. EUR; diese stammten zur Gänze von Gemeinden des Landes Kärnten.

25.2 Die Risikovorsorge auf Gemeindeebene im Jahr 2012 stammte zur Gänze von Gemeinden des Landes Kärnten. Nach Ansicht des RH war dies auf die unterschiedlichen Regelungen über Risikovorsorgen zurückzuführen, spiegelte aber nicht die tatsächliche Risikosituation der Gemeinden wider.

Der RH beurteilte die unterschiedlichen Regelungen für die Bildung von Risikovorsorgen bei den von den Gemeinden übernommenen Haftungen kritisch.

Er empfahl den Ländern, sich gemeinsam mit den Gemeinden auf einheitliche Kriterien zur Bildung von Risikovorsorgen, die die Risikosituation adäquat berücksichtigen, zu einigen und diese landesrechtlich umzusetzen.

25.3 *(1) Das Land Burgenland führte in seiner Stellungnahme aus, dass aufgrund von fehlenden Haftungsinanspruchnahmen Risikovorsorgen nicht für erforderlich erachtet worden seien. Zukünftige einheitliche Regelungen wolle es aber umsetzen.*

(2) Auch das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme bezüglich der Gemeinden mit, dass aufgrund der fehlenden Haftungsinanspruchnahmen die Bildung von Risikovorsorgen nicht erforderlich gewesen sei.

25.4 Der RH entgegnete den Ländern Burgenland und Tirol, dass er einheitliche Regelungen, die sich nicht nur an der bisherigen Haftungsinanspruchnahme orientieren, zur Bildung einer Risikovorsorge für notwendig erachtete und hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Haftungen für Einheiten des Sektors Staat

26.1 Die Haftungsobergrenzen hatten sich nach dem ÖStP 2012 nicht nur auf die Kernhaushalte, sondern auch auf die dem Sektor Staat zugehörenden ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft zu beziehen. Regelungen über die Art und Weise der Einbeziehung dieser Haftungen in die Haftungsobergrenzen der Länder und Gemeinden lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Da sich auf Grundlage des seit September 2014 geltenden ESVG 2010 die Anzahl staatlicher Einheiten erhöht hatte, kam diesem Bereich verstärkte Bedeutung zu.[38]

Der RH erhob den Umfang dieser Haftungen auf Länderebene. Für die Gemeinden lagen keine Werte vor.

Tabelle 24: Haftungen der Einheiten nach dem ESVG 95

	Haftungen
	in Mio. EUR
Burgenland	84,77
Kärnten	3,45
Niederösterreich	0,00
Oberösterreich	122,72
Salzburg	0,03
Steiermark	0,28
Tirol	0,00
Vorarlberg	0,00
Wien	6,58
gesamt	**217,83**

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Für 2012 gaben die Länder dem RH insgesamt einen Betrag von 217,83 Mio. EUR an Haftungen bekannt, welche die in ihrem Verantwortungsbereich befindlichen Einheiten nach dem ESVG 95 übernommen hatten.

Ein Berichtswesen, das den Ländern einen aktuellen Kenntnisstand über diese Haftungen verschaffte und eine Risikobeurteilung erlaubte, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet.

[38] Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist ein international kompatibles Regelwerk der EU zur Rechnungslegung für eine systematische und detaillierte Beschreibung einer Volkswirtschaft. Das ESVG 2010 unterscheidet sich sowohl hinsichtlich seines Geltungsbereichs als auch konzeptuell von seinem Vorgänger ESVG 95.

26.2 Da nach dem ÖStP 2012 auch Haftungen der ausgegliederten Einheiten im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft, die nach dem ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen waren, in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen waren, kritisierte der RH, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine einheitlichen Regelungen über die Art und Weise der Einbeziehung dieser Haftungen in die Haftungsobergrenzen bestanden.

Der RH empfahl den Ländern, sicherzustellen, dass auch die Haftungen der ausgegliederten Einheiten nach dem ESVG erfasst und in die Haftungsobergrenzen einbezogen werden; zudem wären auf Grundlage von Risikoprüfungen gegebenenfalls Risikovorsorgen zu treffen und einheitliche Standards festzulegen.

26.3 *Die Länder Kärnten, Niederösterreich und Steiermark stimmten in ihren Stellungnahmen den Ausführungen des RH zu und gaben an, die Empfehlungen des RH großteils schon umgesetzt zu haben.*

Überblick

27 Aufgrund der unvollständigen Regelungsinhalte des Art. 13 ÖStP 2012 wichen die Regelungen für Länder und Gemeinden in wesentlichen Teilen voneinander ab:

Tabelle 25: Handlungsbedarf Länder und Gemeinden

unterschiedliche Vorgangsweisen	Konsequenzen	Handlungsalternativen
Ermittlung der Haftungsobergrenzen (TZ 11 ff.)		
als fixer oder variabler Betrag festgelegt variable Beträge beruhen auf unterschiedlich hohen Anteilen an – unterschiedlichen Bezugsgrößen (Rechnungsabschlüsse, Landesvoranschläge, ordentliche Einnahmen) und auf – unterschiedlichen Bezugszeiträumen (laufendes Jahr t; t–2)	Haftungsobergrenzen weisen – bei den Ländern eine Spannweite zwischen 334 EUR je Einwohner (Kärnten) und 11.377 EUR je Einwohner (Tirol) auf – bei den Gemeinden zwischen 425 EUR je Einwohner (Burgenland) und 2.106 EUR je Einwohner (Steiermark) keine Vergleichbarkeit, keine Aussagekraft	– Festlegung einer gesamtstaatlichen Haftungsobergrenze mit Haftungsobergrenzen jeweils für Bund, Länder und Gemeinden – für eine gesamtstaatliche Vergleichbarkeit Vereinheitlichung der Methodik zur Ermittlung der Haftungsobergrenzen, beruhend auf einheitlichen Ermittlungsgrundlagen
Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
Haftungen werden auf die Haftungsobergrenzen angerechnet mit – Nominalwerten – gewichtet auf Grundlage von Risikogruppen und damit mit niedrigeren Beträgen als den Nominalwerten	bei Haftungen der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR betrugen die Haftungsobergrenzen insgesamt 30,614 Mrd. EUR; auf diese Haftungsobergrenzen wurden Haftungsbeträge in Höhe von 19,462 Mrd. EUR angerechnet	Länder und Gemeinden: – Anrechnung der Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen
Risikogruppen und Risikogewichtung (TZ 15, 16)		
– Risikogruppen fassen Haftungen nach Maßgabe des Einflusses der Gebietskörperschaft auf den Haftungsnehmer zusammen – unterschiedliche Anzahl an Risikogruppen je Land – unterschiedliche Gewichtungsfaktoren	Risiken für die öffentlichen Haushalte werden nur unzureichend abgebildet, etwa jene, dass eine Inanspruchnahme aus Haftungen bereits im Vorfeld bspw. durch Gesellschafterzuschüsse abgewendet werden muss	Länder und Gemeinden: – Bildung von Risikogruppen nur für die Risikovorsorge, nicht auch für die Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen – einheitliche Festlegung der Anzahl und der Gewichtungsfaktoren der Risikogruppen
Einbeziehung von Haftungen in die Haftungsobergrenzen (TZ 18)		
Haftungen zugunsten der Landes–Hypothekenbanken, der Pfandbriefstelle sowie ehemaliger Gemeindesparkassen wurden – vollständig – gewichtet oder – gar nicht in die Haftungsobergrenzen einbezogen Unterschiede bei Einbeziehung der Haftungen für Verbindlichkeiten, die einer Gebietskörperschaft ohnehin für ihre Rechtsträger lt. ESVG 95 zugerechnet werden	von den Bankenhaftungen bezogen – das Land Burgenland eine Haftung in Höhe von 2,397 Mrd. EUR, Kärnten von 14,989 Mrd. EUR, die Steiermark von 2,771 Mrd. EUR, Vorarlberg von 5,340 Mrd. EUR und Wien von 8,171 Mrd. EUR nicht in die Haftungsobergrenzen ein – in Niederösterreich und Salzburg erfolgte die Einbeziehung der Bankenhaftungen im Ausmaß von 30 % (3,274 Mrd. EUR) bzw. 50 % (55,92 Mio. EUR)[1] – Oberösterreich und Tirol rechneten die Nominalwerte auf die Haftungsobergrenzen an	Länder und Gemeinden: – einheitliche Festlegung, welche Haftungen in welchem Umfang in die Haftungsobergrenzen einzubeziehen sind unter Berücksichtigung der gesamtstaatlichen Perspektive

[1] Das Salzburger Finanzrahmengesetz 2012 bis 2014 sah eine Gewichtung von 25 % vor, tatsächlich gewichtete das Land Salzburg mit 50 %.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Stadt Wien; RH

Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Länder (einschließlich der Stadt Wien)

(1) Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen der Haushaltsführung wären in der erforderlichen Regelungstiefe abzuschließen und mit konkreten Indikatoren zu versehen, so dass die Einheitlichkeit gewahrt und die Zielerreichung überprüft werden kann. (TZ 6)

(2) Um die angestrebte Transparenz im Bereich der „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ zu erreichen, wäre klar zu definieren, welche Eventualverbindlichkeiten von der Ausweispflicht betroffen sind. Zudem wären für deren Erfassung einheitliche Standards im Sinne der Fiskal–Rahmenrichtlinie der EU festzulegen. (TZ 4, 6)

(3) Die Informationen aus dem Ausweis der „sonstigen Eventualverbindlichkeiten“ sollten dazu genutzt werden, ein gesamtstaatliches, gebietskörperschaftenübergreifendes Risikomanagement auszuarbeiten und zu vereinbaren. Dabei sollten neben Haftungen auch weitere Eventualrisiken für die öffentlichen Haushalte, etwa aus Beteiligungen und Darlehensgewährungen, einbezogen werden. (TZ 4)

(4) Eine Regelung über die Vorgehensweise bei Überschreiten der Haftungsobergrenzen sollte getroffen werden. (TZ 6)

(5) Es sollte eine gesamtstaatliche Haftungsobergrenze festgelegt werden, und davon abgeleitet, Haftungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden. Jedenfalls sollten die Haftungsobergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik auf vergleichbaren Grundlagen festgelegt und so gestaltet werden, dass die Erfüllung der Zielsetzungen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012, einen Beitrag zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten zu leisten, daraus ableitbar ist. (TZ 11, 12)

Länder einschließlich der Stadt Wien

(6) Die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen sollten im Sinne einheitlicher und die Risikosteuerung angemessen berücksichtigender Standards geändert werden; dies sollte unter Orientierung an den Regelungen der Länder Oberösterreich und Tirol erfolgen, die

vorsehen, die Haftungen mit dem Nominalwert auf die Haftungsobergrenzen anzurechnen. (TZ 14, 17)

(7) Die Haftungen sollten in der jeweils bestehenden Höhe – ohne wertmäßige Veränderung (Gewichtung) in Abhängigkeit von den bestehenden Risikogruppen – auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden. (TZ 16)

(8) Risikogruppen wären nur für die Risikovorsorge heranzuziehen. (TZ 17)

(9) In die Haftungsobergrenzen sollten sämtliche Haftungen einbezogen werden. Hinsichtlich der Vermeidung von Doppelerfassungen bei der Anrechnung von Haftungen auf die Haftungsobergrenzen wäre eine einheitliche Vorgangsweise der Länder herbeizuführen. (TZ 18)

(10) Einheitliche Kriterien zur Bildung von Risikovorsorgen, welche die Risikosituation adäquat berücksichtigen, sollten umgesetzt werden. (TZ 24, 25)

(11) Für die Gemeindeebene sollte eine Haftungsobergrenze festgelegt werden, die – anders als die derzeit länderweise unterschiedlichen Regelungen – den Haftungsstand risikoadäquat berücksichtigt. Die Haftungsobergrenzen für Gemeinden sollten nach einer einheitlichen Methodik ermittelt werden und auf vergleichbaren Grundlagen beruhen. Auf diese Haftungsobergrenzen wären – im Gegensatz zu den derzeit bestehenden Regelungen – ausnahmslos alle Haftungen mit den Nominalwerten (ohne Gewichtung) anzurechnen. (TZ 13)

(12) Für die Länder– und Gemeindeebene sollte eine einheitliche Vorgangsweise bei Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen festgelegt werden. Dabei sollten die Haftungen mit den Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen angerechnet werden. (TZ 20, 21)

(13) Es sollte sichergestellt werden, dass die Haftungen der ausgegliederten Einheiten nach dem ESVG im Verantwortungsbereich von Ländern und Gemeinden erfasst und in die Haftungsobergrenzen einbezogen werden; zudem wären auf Grundlage von Risikoprüfungen gegebenenfalls Risikovorsorgen zu treffen und einheitliche Standards festzulegen. (TZ 26)

Burgenland und Oberösterreich

(14) Den Intentionen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 entsprechend sollten Haftungsobergrenzen nicht nur für ein Haushaltsjahr, sondern „für einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein“ festgelegt werden. (TZ 10)

Burgenland, Oberösterreich (für Gemeinden) und Wien

(15) In die Haftungsobergrenzen sollten nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch die im jeweiligen Verantwortungsbereich befindlichen ausgegliederten Einheiten, die nach dem ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, einbezogen werden. (TZ 8)

Burgenland

(16) Die rechtliche Umsetzung von Verpflichtungen des Österreichischen Stabilitätspakts sollte in Hinkunft zeitnahe in die Wege geleitet werden, um dem Landtag eine rechtzeitige Beschlussfassung zu ermöglichen. (TZ 9)

BMF

(17) Es wäre auf die Erlassung rechtlicher Bestimmungen hinzuwirken, die den Gebietskörperschaften die Übernahme von Haftungen untersagen, welche die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Gebietskörperschaften übersteigen, insbesondere auch solcher, die zur Entstehung von kritischen und systemrelevanten Risiken beitragen. (TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow–up–Überprüfung

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis 92
Abkürzungsverzeichnis 93

Niederösterreich

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Flughafen Wien AG – Projekt Skylink;
Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung 96

Prüfungsablauf und -gegenstand 103

Chronologischer Überblick über das Projekt Skylink
seit Dezember 2009 103

Kostenübersicht und Inbetriebnahme 104

Projektorganisation Skylink 111

Kostenmanagement des Projekts Skylink 116

Vergabe von Leistungen 131

Baudurchführung 133

Wahrnehmung der Interessen der Flughafen Wien AG 141

Schlussempfehlungen 153

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens 157

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Projektchronologie von Dezember 2009 bis Jänner 2014 ____ 104

Abbildung 1: Projekt Skylink – Kostenentwicklung inkl. ergänzende Projekte von März 2010 bis Jänner 2014 ____ 105

Tabelle 2: Kostengegenüberstellung Budget 12/2009 und Stand 1/2014 ____ 106

Tabelle 3: Wesentliche Kostenfaktoren ____ 107

Abbildung 2: Projekt Skylink – Entwicklung der Kostenprognose November 2002 – Jänner 2014 ____ 108

Tabelle 4: Prognose Gesamterrichtungskosten, Stand Jänner 2014 ____ 108

Tabelle 5: Gesamterrichtungskosten ____ 121

Abbildung 3: Entwicklung der Gesamtkostenprognose Projekt Skylink inkl. Vorsorgen (ohne ergänzende Projekte) ____ 125

Tabelle 6: Kenndaten Hauptbaumeister (AP 009) und Innenausbau (AP 050) ____ 134

Tabelle 7: Aufstellung der Schadenersatzleistungen und der Kosten für die Schadensverfolgung ____ 142

Tabelle 8: Aufteilung des Forderungsverzichts ____ 145

Tabelle 9: Forderungen und Vergütung von Ansprüchen wegen des Entfalls von Leistungen beim AP 050 ____ 149

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AP	Ausschreibungspaket (Auftragsbezeichnung)
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
div.	diverse
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FWAG	Flughafen Wien Aktiengesellschaft
GZ	Geschäftszahl
HKL	Heizung, Klima, Lüftung (Technische Gebäudeausstattung)
HKL–P	Heizung, Klima, Lüftung (Technische Gebäudeausstattung) – Planung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
lt.	laut
Mio.	Millionen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)

Abkürzungen

u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Flughafen Wien AG – Projekt Skylink; Follow–up–Überprüfung

Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlungen des RH, die dieser im Jahr 2011 betreffend Projekt Skylink veröffentlicht hatte, überwiegend um. Durch Änderungen in der Organisationsstruktur schuf die Flughafen Wien AG Rahmenbedingungen, die grundsätzlich geeignet waren, die Bauherrnfunktion wahrzunehmen.

Wie der RH im Vorbericht festgestellt hatte, stiegen die geschätzten Grobkosten von 401,79 Mio. EUR (November 2002) auf 830 Mio. EUR (Dezember 2009) bzw. unter Mitberücksichtigung der ergänzenden Projekte auf 929,50 Mio. EUR.

Nunmehr zeigte sich folgende Entwicklung:

Nicht zuletzt durch Umsetzung der Empfehlungen des RH und der umfänglichen Wahrnehmung der Bauherrnfunktion der Flughafen Wien AG reduzierten sich die Kosten zwischen 2009 (830 Mio. EUR) und 2014 (725,12 Mio. EUR) bzw. unter Berücksichtigung der ergänzenden Projekte von 929,50 Mio. EUR (2009) auf 819,92 Mio. EUR (2014). Gleichzeitig betrug jedoch die Kostensteigerung – im Vergleich zur Grobkostenschätzung 2002 (401,79 Mio. EUR) – rd. 80 % (725,12 Mio. EUR) bzw. unter Berücksichtigung der ergänzenden Projekte rd. 104 % (819,92 Mio. EUR).

Nach der Eröffnung des Skylink im Juni 2012 war es bereits ab Oktober 2012 aufgrund von ersten Erfahrungen und Rückmeldungen aus der Nutzer– und Bestellersphäre erforderlich, Projektanpassungen von insgesamt rd. 7,34 Mio. EUR durchzuführen. Eine Gesamtkostenprognose und Berichterstattung über sämtliche Projekte fehlte. Nach Einbeziehung sämtlicher zu berücksichtigender Projekte ermittelte der RH eine Gesamtsumme der prognostizierten Kosten von nunmehr 849,15 Mio. EUR.

Der im März 2010 festgelegte Termin für die Aufnahme des Passagierbetriebs konnte – bis auf eine Abweichung im Ausmaß von einer Woche – eingehalten werden.

Hinsichtlich der Ansprüche gegen Auftragnehmer setzte sich die Flughafen Wien AG nicht vollständig durch, weil – wie der RH in seinem Vorbericht festgestellt hatte – der Grund für die geringen Erfolgsaussichten bei der weiteren Schadensverfolgung insbesondere die Mängel in der Projektorganisation und –abwicklung bis zum Baustopp 2009 waren. Am Beispiel des Projekts Skylink wird ersichtlich, welche nachteiligen Auswirkungen die mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion (u.a. mangelhafte Dokumentation, keine zeitnahe Behandlung von Leistungsänderungen) bei einer späteren Schadensverfolgung bzw. –regulierung hat.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow–up–Überprüfung Flughafen Wien AG – Projekt Skylink war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung gegenüber der Flughafen Wien AG abgegeben hatte. Ergänzend unterzog der RH auch die Kostenentwicklung, das Brandschutz– und Fluchtwegekonzept sowie den Fußboden als Detail der Baudurchführung seiner Überprüfung. (TZ 1)

Kostenübersicht und Inbetriebnahme

Die Kostenprognose für das Projekt Skylink reduzierte sich zwischen Dezember 2009 und Jänner 2014 von 830 Mio. EUR auf 725,12 Mio. EUR. Unter Mitberücksichtigung der ergänzenden Projekte fielen die Prognosekosten von 929,50 Mio. EUR auf nunmehr 819,92 Mio. EUR. Eine Gesamtkostenprognose und Berichterstattung über sämtliche Projekte fehlte. Nach Einbeziehung sämtlicher zu berücksichtigender Projekte ermittelte der RH eine Gesamtprojektsumme von nunmehr 849,15 Mio. EUR.

Der im März 2010 festgelegte Termin für die Aufnahme des Passagierbetriebs konnte – bis auf eine Abweichung im Ausmaß von einer Woche – eingehalten werden. (TZ 3)

Projektorganisation Skylink

Die Flughafen Wien AG schuf durch eine Änderung der Organisationsstruktur Rahmenbedingungen, die eine umfängliche Wahrnehmung ihrer Bauherrnfunktion sicherstellt. Weiters passte sie ihre Personalressourcen dem jeweiligen Bedarf (z.B. der jeweiligen Projektphase, Anzahl von Projekten) an und setzte damit die diesbezüglichen Empfehlungen des RH um. (TZ 4)

Die Empfehlung des RH, ausreichend rechtliches, bauwirtschaftliches und technisches Know–how einzusetzen sowie die Projektmanagementagenden mit ausreichend internen Ressourcen zu besetzen, setzte die Flughafen Wien AG um. Sie schuf Abteilungen (Servicebereich B und Zentraler Einkauf), gründete eine Tochtergesellschaft der Flughafen Wien AG für die Örtliche Bauaufsicht und verstärkte die Rechtsabteilung personell. (TZ 5)

Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH, Maßnahmen zu setzen, um eine funktionierende und unabhängige Kontrolle (Vier–Augen–Prinzip) durch die Örtliche Bauaufsicht zu gewährleisten, teilweise um. Eine prozessmäßig eingebettete und inhaltlich determinierte Festlegung des Vier–Augen–Prinzips in den Regelwerken fehlte nach wie vor. (TZ 6)

Kostenmanagement des Projekts Skylink

Die Empfehlung des RH, das bauherrnseitige Kostencontrolling verstärkt wahrzunehmen, setzte die Flughafen Wien AG nicht um. Obwohl sie das Projektcontrolling im Servicebereich B personell verstärkte, reichte dies nicht aus, um für das Kostencontrolling der Flughafen Wien AG wesentliche Unterlagen in der erforderlichen Qualität standardmäßig zur Verfügung zu haben. Die Flughafen Wien AG stellte die Daten aus dem Buchhaltungssystem ab Jänner 2014 in den Monatsberichten dar. Differenzen bei der Kostenerfassung (internes Buchhaltungssystem gegenüber externer Kostenverfolgung) bildete sie bis zur Zeit der Prüfung des RH an Ort und Stelle nicht transparent in ihrem Berichtswesen ab. Zudem hatte sie ein wichtiges Kostencontrolling–Instrument nicht zur Verfügung (Auswertung aus dem Buchhaltungssystem auf Auftragsebene). (TZ 7)

Die Kostenverfolgung umfasste zwar die ergänzenden Projekte, nicht jedoch die noch nicht abgeschlossenen Projekte, die im Zusammenhang mit dem Skylink standen; die Flughafen Wien AG setzte somit die Empfehlung des RH nur teilweise um. (TZ 8)

Die Definition und getrennte Erfassung von einzelnen Projekten nach Inbetriebnahme des Skylink durch die Flughafen Wien AG war prinzipiell nachvollziehbar, weil die Inbetriebnahme eines Gebäudes sowie die Übergabe des Bauwerks an die Nutzer grundsätzlich das Ende der Bauphase darstellen. Die Verwendung der ergänzenden Projekte als Finanzierungsprojekte stand dem Prinzip der Transparenz und Kostenwahrheit entgegen. Dies führte u.a. dazu, dass bei Budgetüberschreitungen in drei Fällen die überschießenden Beträge (in Summe rd. 3,76 Mio. EUR) im Projekt Skylink verblieben. (TZ 8)

Die Empfehlung des RH, Reserven nur heranzuziehen, wenn diese thematisch für den Einzelfall gebildet wurden und andernfalls neue Reserven zu bilden sowie die Prognosekosten anzupassen, setzte die Flughafen Wien AG nur teilweise um. Sie bildete Vorsorgen für den Einzelfall und zog diese zur Bedeckung heran. Allerdings reduzierte sie die Vorsorgen nicht kontinuierlich und wies dadurch neueste Entwicklungen im Projekt nicht zeitnah und transparent aus. Auch für Restrisiken nach Inbetriebnahme waren die Vorsorgen mit rd. 50,25 Mio. EUR unverhältnismäßig hoch; die bekannten Schadenersatzleistungen ab Mai 2012 erhöhten die Kostenprognose, anstatt sie zu reduzieren. Sowohl Vorstand als auch Aufsichtsrat waren über die Höhe der prognostizierten Kosten korrekt informiert. (TZ 9)

Durch fehlende nachweisliche Information des Aufsichtsrates über Einsparungspotenziale, Umbuchungen und Budgetüberschreitungen bei den ergänzenden Projekten setzte die Flughafen Wien AG die Empfehlung des RH nur teilweise um. Sie ließ jedoch das Projekt Skylink und die ergänzenden Projekte gemeinsam vom Aufsichtsrat genehmigen. (TZ 10)

Die Flughafen Wien AG nahm eine Neuberechnung und Fortschreibung der Ist–Kosten vor und setzte damit die Empfehlung des RH um. (TZ 11)

Die Empfehlung des RH, die Position Unvorhergesehenes neu zu bewerten, setzte die Flughafen Wien AG um. (TZ 12)

Vergabe von Leistungen

Der Empfehlung des RH folgend, setzte die Flughafen Wien AG im Jänner 2013 eine neue Vergabeordnung in Kraft, bündelte die Vergaberechtskompetenz in einer eigenen Abteilung (Zentraler Einkauf) und regelte die Aufgaben und Verantwortlichkeiten für Vergaben im Organisationshandbuch. (TZ 13)

Durch Bildung einer Rückstellung von rd. 1,94 Mio. EUR für Forderungen aus dem Vergabeverfahren beim städtebaulichen Wettbewerb für die zukünftige Entwicklung des Flughafens Wien und deren Berücksichtigung im Projektbudget setzte die Flughafen Wien AG die Empfehlung des RH um. (TZ 14)

Baudurchführung

Die Empfehlung des RH, Leistungsänderungen gemäß dem Verursacherprinzip zuzuordnen, setzte die Flughafen Wien AG um. Die Flughafen Wien AG hielt sich entsprechend schadlos. Allerdings erschwerte die mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion bis zum Baustopp 2009 die Zuordnung von Leistungsänderungen in die Sphäre der Konsulenten bzw. die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen. (TZ 15)

Die Empfehlung des RH, auf eine zeitgerechte Vorlage der Kalkulationsblätter zu achten, setzte die Flughafen Wien AG durch eine Dienstanweisung, die eine verbindliche Einholung der Kalkulationsblätter vorsah, um. (TZ 16)

Die Flughafen Wien AG überprüfte die Valorisierung der Nachtragsangebote nochmals. Sie forderte aber die durch die Neuberechnung erzielten Einsparungen von der örtlichen Bauaufsicht nicht ein und setzte somit die Empfehlung nur teilweise um. (TZ 17)

Die Empfehlung des RH, die Nachtragsangebote (technische Nachträge zum Gewerk Innenausbau) nochmals zu überprüfen, setzte die Flughafen Wien AG nicht um. Sie prüfte die beauftragten Nachtragsangebote weder selbst noch forderte sie eine Prüfung durch die Konsulenten ein. Dadurch nahm sie sich die Möglichkeit einer besseren Verhandlungslage gegenüber den Auftragnehmern. (TZ 18)

Die Flughafen Wien AG führte – entgegen der Empfehlung des RH – eine nochmalige Überprüfung der bauwirtschaftlichen Nachträge nicht durch und konnte somit mögliche Einsparungspotenziale nicht nutzen. (TZ 19)

Die Schadensbehebung und Schadloshaltung gegenüber dem Auftragnehmer betreffend die Blasenbildung und Ablösung des Fußbodenbelags war nachvollziehbar und zweckmäßig. (TZ 20)

Wahrnehmung der Interessen der Flughafen Wien AG

Den Schadenersatzleistungen von 27,98 Mio. EUR standen Kosten für die Schadensverfolgung von 8,86 Mio. EUR gegenüber. (TZ 21)

Die Empfehlung des RH, die Nachverfolgung der Aufträge des Vorstands durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, setzte die Flughafen Wien AG durch Festlegung der Zuständigkeit für die Umsetzung der einzelnen Aufträge und Führung einer Evidenzliste um. (TZ 22)

Durch die Durchsetzung eines Forderungsverzichts der Gesamtprojektleitung von 500.000 EUR setzte die Flughafen Wien AG die Empfehlung des RH, auf eine Reduktion der Abschlagszahlung von 500.000 EUR hinzuwirken, um. (TZ 23)

Die Empfehlung des RH, Forderungen gegenüber Konsulenten ehestmöglich zu beziffern und die Aufrechnung zu erklären, setzte die Flughafen Wien AG durch einen Forderungsverzicht der Konsulenten in Höhe von 2,98 Mio. EUR um. (TZ 24)

Durch die erfolgreiche Betreibung der Ersatzforderungen gegen eine Haftpflichtversicherung und den Abschluss eines Vergleichs mit der Versicherung in Höhe von 11,10 Mio. EUR setzte die Flughafen Wien AG die Empfehlung des RH um. Vor Abschluss des Vergleichs hatte sie mehrere Gutachten eingeholt. (TZ 25)

Die Empfehlung des RH, die aufgezeigten Rückforderungsansprüche gegenüber der ARGE HKL und ARGE HKL–P geltend zu machen, setzte die Flughafen Wien AG um. Ein Schiedsgericht sprach der Flughafen Wien AG 13,90 Mio. EUR zu. (TZ 26)

Die Empfehlung des RH, auf eine Reduktion der Forderung des Auftragnehmers des AP 050 hinzuwirken, setzte die Flughafen Wien AG durch Durchsetzung einer Forderungsreduktion um rd. 14,40 Mio. EUR (61 % des ursprünglichen Forderungsbetrags) um. (TZ 27)

Die Flughafen Wien AG holte die erforderlichen technischen Gutachten ein, um die Sachverhalte für die Geltendmachung von Ansprüchen abzuklären, und setzte damit die Empfehlung des RH um. (TZ 28)

Zur Empfehlung des RH, bei Dokumentationsmängeln und daraus resultierenden Rechtsstreitigkeiten abzuwägen, ob eine formlose Beweisaufnahme im Vergleich zu einer kostenintensiven Beweisaufnahme in einem gerichtlichen Verfahren nicht wirtschaftlicher wäre, ergab sich für die Flughafen Wien AG seit der letzten Gebarungsüberprüfung kein Anwendungsfall. (TZ 29)

Die Auflagen der Behörden betreffend Brandschutz- und Fluchtwegekonzept erfüllte bzw. setzte die Flughafen Wien AG um. Unterschiedliche Bewertungen der beiden zuständigen Bewilligungsbehörden lösten einen nachträglichen Investitionsbedarf von rd. 919.000 EUR aus. (TZ 30)

Kenndaten Flughafen Wien Aktiengesellschaft						
				Grundkapital		
				152,67 Mio. EUR		100 %
Eigentümer	Land Niederösterreich			30,53 Mio. EUR		20 %
	Stadt Wien			30,53 Mio. EUR		20 %
	Mitarbeiterstiftung			15,27 Mio. EUR		10 %
	Streubesitz			76,34 Mio. EUR		50 %
Unternehmens-gegenstand	1. Gegenstand des Unternehmens ist der Bau und Betrieb von Zivilflugplätzen mit allen hiemit in Zusammenhang stehenden Einrichtungen sowie die Errichtung und der Betrieb sämtlicher dafür erforderlicher Versorgungseinrichtungen (wie etwa Wasser, Strom, Heizung) und Entsorgungseinrichtungen (wie etwa Kanalisation, Müllbeseitigung). 2. Die Gesellschaft ist zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die zur Erreichung des Gesellschaftzweckes notwendig oder nützlich erscheinen, insbesondere zum Erwerb und zur Inbestandgabe von Liegenschaften, zur Gründung von Tochtergesellschaften im In– und Ausland und zur Beteiligung an anderen Unternehmen.					
Gebarungsentwicklung	**2002**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
	in Mio. EUR					
Betriebsleistung	310,4	477,2	536,7	578,9	609,4	617,8
EGT	72,9	63,6	58,2	56,9	44,3	54,8
Jahresüberschuss	50,9	51,4	45,2	46,5	33,4	44,3
Bilanzsumme	704,9	1.742,2	1.872,2	2.033,3	1.939,4	1.815,1
Betrieblicher Cashflow	81,5	117,6	125,6	141,6	148,4	157,0
	Anzahl (Vollzeitkräfte im Jahresdurchschnitt)					
Mitarbeiter Flughafen Wien AG	2.362	3.236	3.283	3.385	3.266	3.216
	Anzahl					
Verkehrsentwicklung Passagiere	11.973.805	18.114.103	19.691.206	21.106.292	22.165.794	21.999.926
	in t					
Verkehrsentwicklung Fracht	160.026	271.047	295.989	277.784	252.276	256.194
	in Mio. EUR					
Entwicklung Kosten-schätzungen der Flughafen Wien AG Projekt Skylink	401,8[1]	830,0	830,0	800,0	744,4	733,0[2]
Entwicklung Kosten-schätzungen der Flug-hafen Wien AG Projekt Skylink einschließlich ergänzende Projekte	401,8	929,5	929,5	899,4	842,1	830,1[3]

1 In der Grobkostenschätzung erfolgte keine Differenzierung zwischen Projekt Skylink und Projekt Skylink einschließlich ergänzender Projekte

2 Jänner 2014: 725,12 Mio. EUR

3 Jänner 2014: 819,92 Mio. EUR

Quelle: Flughafen Wien AG

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis März 2014 bei der Flughafen Wien AG die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Überprüfung zum Projekt Skylink abgegeben hatte. Ergänzend unterzog der RH auch die Kostenentwicklung (siehe TZ 3), das Brandschutz– und Fluchtwegekonzept (siehe TZ 30) sowie den Fußboden als Detail der Baudurchführung (siehe TZ 20) seiner Überprüfung. Der in der Reihe Niederösterreich 2011/1 und Wien 2011/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht in den Reihen Niederösterreich 2012/7 und Wien 2012/6 veröffentlicht.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2013.

Zu dem im November 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Flughafen Wien AG im Dezember 2014 Stellung. Die Flughafen Wien AG teilte in ihrer Stellungnahme allgemein mit, dass es ihr unter Beachtung der Empfehlungen des RH gelungen sei, die Kosten gegenüber dem Budget substantiell zu reduzieren und entsprechende Schadensersatzansprüche durchzusetzen.

Das Land Niederösterreich und die Stadt Wien verzichteten im Dezember 2014 bzw. im Jänner 2015 auf die Abgabe einer Stellungnahme.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2015.

Chronologischer Überblick über das Projekt Skylink seit Dezember 2009

2 Die nachstehende Aufstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung des Projekts Skylink (mit Inbetriebnahme des Terminals – Umbenennung in Check In 3) beginnend mit Dezember 2009 (Aufsichtsrat genehmigt Budget von 830 Mio. EUR) unter Bezugnahme auf wesentliche, den finanziellen und terminlichen Status des Projekts beeinflussende Ereignisse und Maßnahmen[1]. Die in der Chronologie dargestellten Prognosen beinhalten die Kosten des Projekts Skylink mit und ohne der ab Mai 2007 herausgelösten ergänzenden Projekte (vormals: Schnittstellenprojekte):

[1] Die Flughafen Wien AG änderte im Juni 2012 die Bezeichnungen aller Terminals am Flughafen (u.a erfolgte die Umbenennung von Skylink in Check In 3). Der RH blieb – zur leichteren Lesbarkeit – bei der Bezeichnung Skylink, zumal auch die Flughafen Wien AG diese Bezeichnung während der wesentlichen Projektabschnitte verwendete.

Tabelle 1: Projektchronologie von Dezember 2009 bis Jänner 2014

Datum	Ereignis	Kostenprognose Projekt Skylink + ergänzende Projekte	Kostenprognose Projekt Skylink
		in Mio. EUR	
11. Dezember 2009	Aufsichtsrat genehmigt Budget	929,50	830,00
22. März 2010	Aufsichtsrat nimmt neuen Terminplan zur Kenntnis; geplante Inbetriebnahme Skylink für Passagiere 30. Mai 2012		
März 2011	Erste Reduzierung der Kostenprognose im Monatsbericht (Entfall der Option der Beauftragung eines Totalübernehmers)	899,39	800,00
28. Oktober 2011	Hauptbauzeit Restleistung zu mehr als 95 % erreicht		
November 2011	Hinweis im Monatsbericht, dass Gesamtkosten unter 770 Mio. EUR liegen werden		770,00
24. Mai 2012	Flughafen Wien AG nimmt Versicherungsvergleich in Höhe von 11,1 Mio. EUR an (Haftpflichtversicherung betreffend Konsulenten und Sonderfachleute)		
Mai 2012	Erste Schadensersatzleistungen von rd. 15,83 Mio. EUR in der Kostenprognose im Monatsbericht ausgewiesen		
Mai bis August 2012	Freie Risikovorsorgen sind noch mit über 50 Mio. EUR ausgewiesen		
4. Juni 2012	Behörden erteilen Benützungsbewilligung		
5. Juni 2012	Inbetriebnahme und Aufnahme Passagierbetrieb		
Juli 2012	Hinweis im Monatsbericht, dass Gesamtkosten unter 760 Mio. EUR liegen werden		760,00
September 2012	Zweite Reduzierung der Kostenprognose (in der Kostenaufstellung im Monatsbericht)	848,00	750,00
23. Dezember 2013	Schiedsverfahren mit den Auftragnehmern ARGE HKL und ARGE HKL–P endet mit dem Zugeständnis an die Flughafen Wien AG von 13,9 Mio. EUR		
Jänner 2014	Gremium legt für die Kostenprognose eine Genauigkeit von +/– 0,1 % fest	819,92	725,12
2. Quartal 2014	Geplanter Projektabschluss		

Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung RH

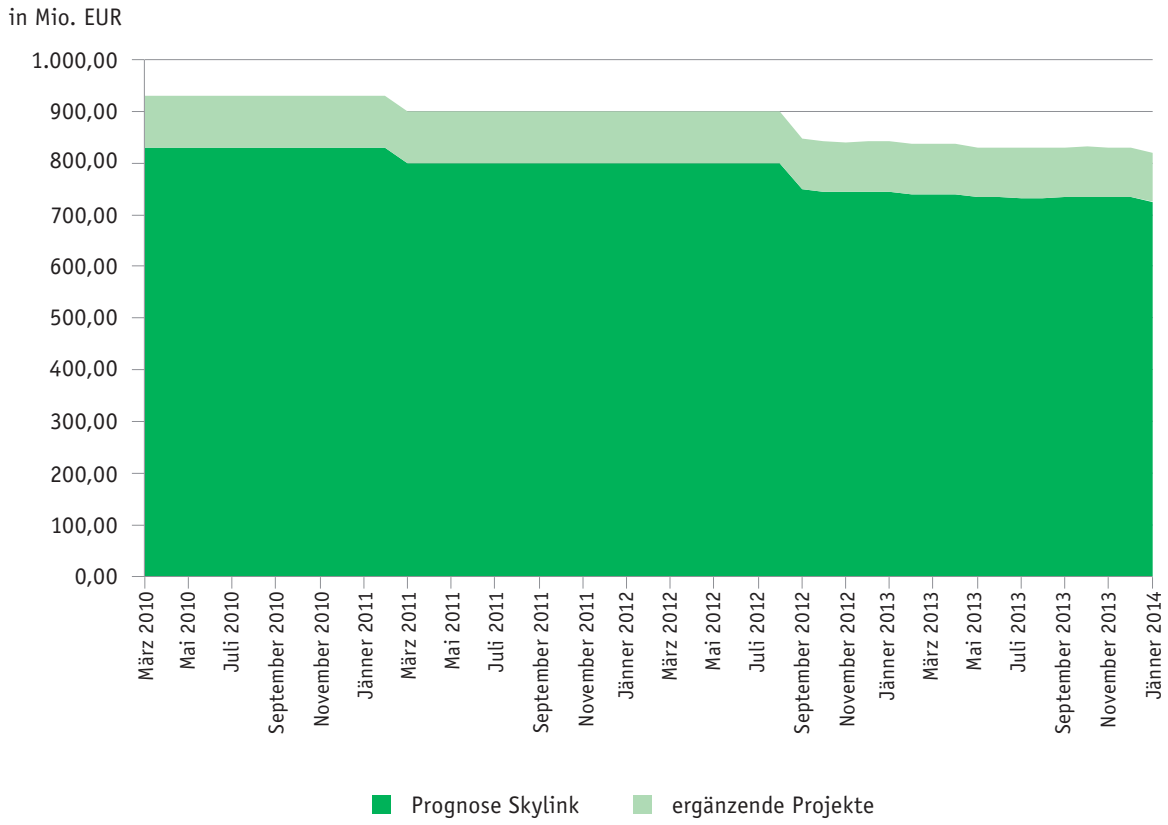
Kostenübersicht und Inbetriebnahme

3.1 Aufbauend auf den Vorbericht stellt der RH die Entwicklung der Kostenprognose, die Gesamterrichtungskosten, die Bauzinsen und den Inbetriebnahmetermin des Skylink dar:

– Kostenprognose

(1) Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Kostenprognose für das Projekt Skylink (inkl. Vorsorgen) einschließlich der ab Mai 2007 herausgelösten ergänzenden Projekte[2] vom Zeitpunkt des Vorberichts des RH (Stand März 2010) bis zum Zeitpunkt der Follow–up–Überprüfung des RH (Stand Jänner 2014). Das Budget für das Projekt Skylink (inkl. Vorsorgen) und für die ergänzenden Projekte blieb seit der Budgetaufstockung (in der 140. Aufsichtsratssitzung im Dezember 2009) konstant bei 830,0 Mio. EUR bzw. rd. 99,50 Mio. EUR für die ergänzenden Projekte[3].

Abbildung 1: Projekt Skylink – Kostenentwicklung inkl. ergänzende Projekte von März 2010 bis Jänner 2014



Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung RH

[2] vormals: Schnittstellenprojekte

[3] Das Budget im Dezember 2009 wies eine Summe von 929,50 Mio. EUR aus, davon rd. 99,50 Mio. EUR für die ergänzenden Projekte (Schnittstellenprojekte). In den Monatsberichten des für den Skylink zuständigen Bereichs B war für die ergänzenden Projekte ab Juni 2010 ein Budget von rd. 99,47 Mio. EUR ausgewiesen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Ansätze in der Kostenprognose mit Stand der Budgetgenehmigung im Dezember 2009 (ident mit der Kostenprognose März 2010) sowie mit Stand Jänner 2014:[4]

Tabelle 2: Kostengegenüberstellung Budget 12/2009 und Stand 1/2014

	in Mio. EUR
Stand Kostenprognose Budget 12/2009	
Ist–Kosten Skylink inkl. ergänzende Projekte	510,00
Restleistungen Gewerke	253,50
Restleistungen Honorare	81,00
Vorsorgen (siehe TZ 9)	55,00
Vorsorge für Totalübernehmer (siehe TZ 9)	30,00
Prognose Skylink inkl. ergänzende Projekte	**929,50**
Stand Kostenprognose 1/2014 (lt. Flughafen Wien AG)	
Projekt Skylink–Honorare	216,90
Projekt Skylink–Gewerke	519,41
Schadensverfolgung (siehe TZ 21)	5,76
Schadenersatzleistungen (ohne Schiedsspruch)	– 16,95
Summe Projekt Skylink	**725,12**
ergänzende Projekte	94,80
Prognose Skylink inkl. ergänzende Projekte	**819,92**
Differenz Budget 12/2009 zu Stand 1/2014	**109,58**

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Im Vergleich zu den im November 2002 geschätzten Kosten von rd. 401,79 Mio. EUR stiegen die Kosten für das Projekt Skylink exkl. ergänzende Projekte auf nunmehr rd. 725,12 Mio. EUR. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rd. 80 %.

Die Flughafen Wien AG reduzierte ihre Kostenprognose vom Dezember 2009 (rd. 929,50 Mio. EUR) einschließlich ergänzende Projekte (Schnittstellenprojekte) auf rd. 819,92 Mio. EUR (Stand Jänner 2014, davon rd. 725,12 Mio. EUR für das Projekt Skylink und rd. 94,80 Mio. EUR für die ergänzenden Projekte). Dies entspricht einer Kostensteigerung von rd. 104 % gegenüber der Kostenschätzung vom November 2002 von rd. 401,79 Mio. EUR. Auf Basis der Kostenprognose vom Jänner 2014 – mit einer seitens der Flughafen Wien AG geschätzten Genauigkeit von +/– 0,1 % – wickelte die Flughafen Wien AG somit

[4] Gegenüberstellung der Kostenbestandteile nicht möglich, weil die Ist–Kosten bedingt durch die notwendige Evaluierung im Zusammenhang mit dem Baustopp einmalig ermittelt und dargestellt wurden.

das Projekt Skylink einschließlich der ergänzenden Projekte um rd. 109,58 Mio. EUR unter dem im Jahr 2009 beschlossenen Budget ab.

(2) Die im beschlossenen Budget veranschlagten Vorsorgen von 85 Mio. EUR sowie die lukrierten Schadenersatzleistungen von rd. 27,98 Mio. EUR[5] ergaben im Wesentlichen die Kostenreduktionen im Projekt Skylink (inkl. der ergänzenden Projekte) vom Budget 2009 bis zum Prognosestand 2014:

Tabelle 3: Wesentliche Kostenfaktoren

	in Mio. EUR[1]
Budget Dezember 2009 Skylink inkl. ergänzende Projekte	929,50
zuzügl. Schadensverfolgung (siehe TZ 21)	+ 5,76
abzügl. der im Budget veranschlagten Vorsorgen (siehe TZ 9)	– 85,00
abzügl. Schadenersatzleistungen (siehe TZ 21 und 24 ff.)	– 27,98
abzügl. sonstige Einsparungen	– 2,36
Vergleich: Prognose Stand Jänner 2014	**819,92**

1 Beträge gerundet

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

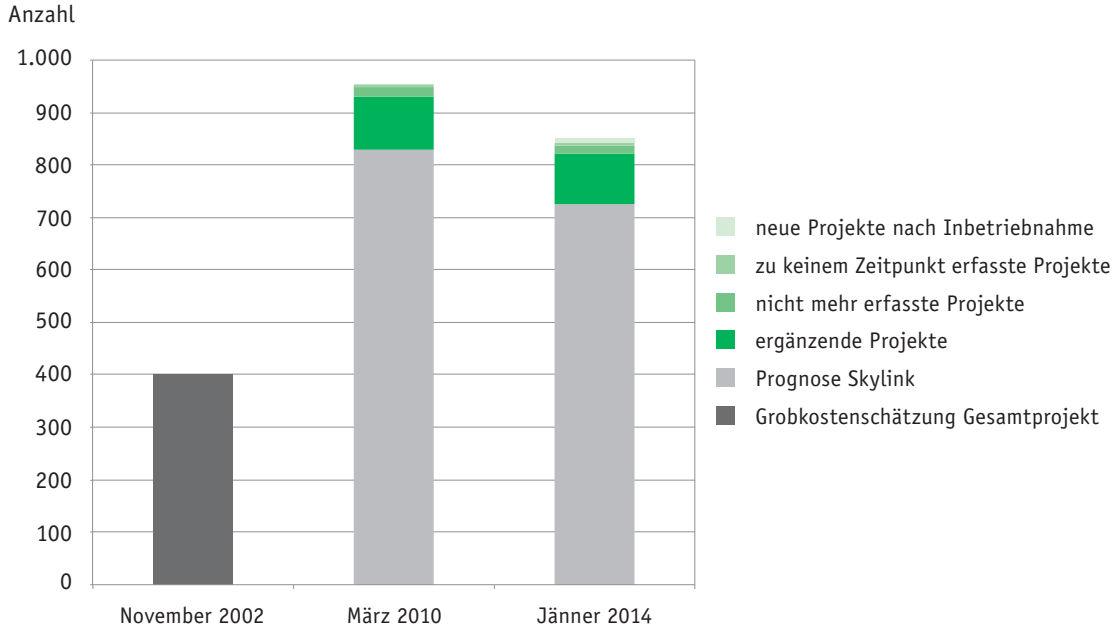
– Gesamterrichtungskosten

Der RH erstellte eine Übersicht über alle dem Projekt Skylink zurechenbaren Kosten. Dabei berücksichtigte er neben dem Projekt Skylink (rd. 725,12 Mio. EUR) und den ergänzenden Projekten (rd. 94,80 Mio. EUR) alle weiteren Projekte[6] (rd. 21,88 Mio. EUR) und die neuen, nach Inbetriebnahme definierten, Projekte (rd. 7,34 Mio. EUR) (siehe TZ 8).

5 Zu den in der Tabelle 2 dargestellten 16,95 Mio EUR kam noch das Ergebnis des Schiedsspruchs mit der ARGE HKL/HKL–P hinzu, dies ergab in Summe rd. 27,98 Mio. EUR. Allerdings wies die Flughafen Wien AG im Jänner 2014 noch eine um rd. 40.000 EUR überhöhte Summe für Schadenersatzleistungen aus, welche sie im Zuge der Prüfung des RH an Ort und Stelle korrigierte. Die Summe von 27,98 Mio. EUR beinhaltet bereits diese Korrektur.

6 Gebarungsüberprüfung „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“, Reihe Wien 2011/1 und Reihe Niederösterreich 2011/1, TZ 48

Abbildung 2: Projekt Skylink – Entwicklung der Kostenprognose November 2002 – Jänner 2014



Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Tabelle 4: Prognose Gesamterrichtungskosten, Stand Jänner 2014	
Stand Prognose Gesamterrichtungskosten 1/2014	in Mio. EUR
Projekt Skylink	725,12
ergänzende Projekte	94,80
weitere Projekte – „nicht mehr erfasste“ (siehe TZ 10)	17,89
weitere Projekte – „zu keinem Zeitpunkt erfasste“ (siehe TZ 10)	3,99
neue Projekte nach Inbetriebnahme	7,34
Summe Gesamterrichtungskosten[1]	**849,15**

[1] Abweichung aufgrund Rundungsdifferenzen

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten ergäbe sich mit Stand Jänner 2014 eine Gesamtsumme der prognostizierten Kosten von rd. 849,15 Mio. EUR; diese läge somit um rd. 103,24 Mio. EUR (bzw. rd. 11 %) unter der – alle Projekte beinhaltenden – Gesamtsumme von rd. 952,39 Mio. EUR (siehe Vorbericht).

– Bauzeitzinsen

Die ÖNORM B 1801–1 (aktueller Stand 2009) regelt die einheitliche Darstellung von Kosten (Kostengliederung bzw. Kostengruppierung). Eine Aufstellung der Gesamtkosten auf Basis dieser ÖNORM umfasst nicht die Finanzierungskosten.

Die Flughafen Wien AG stellte die Finanzierungskosten in der Berichterstattung zum Projekt zunächst nicht dar. Ab dem Monatsbericht Februar 2013 wies sie Finanzierungskosten (Fremdkapitalzinsen, im Monatsbericht als Bauzeitzinsen bezeichnet) von rd. 62,06 Mio. EUR aus.

– Aufnahme des Passagierbetriebs

Der Rahmenterminplan vom Juli 2001 sah eine Inbetriebnahme des Skylink mit 20. Dezember 2007 vor. Nach dem Baustopp Ende 2009 plante die Flughafen Wien AG die Aufnahme des Passagierbetriebs im Skylink für den 30. Mai 2012; die tatsächliche Inbetriebnahme erfolgte am 5. Juni 2012. Die Flughafen Wien AG hielt den Termin zur Aufnahme des Passagierbetriebs im Skylink – mit einer Verzögerung von weniger als einer Woche – nahezu ein.

3.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Kosten für das Projekt Skylink (exkl. ergänzende Projekte) letztendlich von rd. 401,79 Mio. EUR auf rd. 725,12 Mio. EUR um rd. 80 % stiegen. Bei Betrachtung des Projekts Skylink (inkl. ergänzender Projekte) ergab sich eine Kostensteigerung von rd. 401,79 Mio. EUR auf rd. 819,92 Mio. EUR bzw. rd. 104 %. Die Flughafen Wien AG unterschritt in beiden Fällen die Kosten des 2009 genehmigten Budgets.

Allerdings wies der RH kritisch darauf hin, dass die Flughafen Wien AG neuerlich nicht sämtliche Projekte in die Gesamtkostenprognose und –berichterstattung aufnahm, und verwies auf seine Empfehlungen in TZ 8 und 10.

Der RH kritisierte, dass die Flughafen Wien AG die Finanzierungskosten (Fremdkapitalzinsen) erst ab Februar 2013 in ihrer Berichterstattung zum Projekt auswies. Er empfahl im Sinne der Transparenz, künftig die Finanzierungskosten von Projekten in die Berichterstattung aufzunehmen.

Der RH anerkannte, dass die Flughafen Wien AG den im März 2010 festgelegten Termin der Inbetriebnahme einhielt.

3.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG habe die Kostenprognose im Oktober 2014 nach Abschluss der wesentlichen Positionen beim Projekt Skylink 722,28 Mio. EUR, für die ergänzenden Projekte 94,21 Mio. EUR und für Skylink einschließlich ergänzende Projekte 816,49 Mio. EUR betragen.*

Die Kostenreduktion resultiere aus Verhandlungserfolgen mit den Informations- und Kommunikationstechnologie-Gewerken, der endgültigen Datenübernahme aus dem Schlichtungsverfahren, dem günstigeren Abschluss mit diversen Konsulenten und der günstigeren Abrechnung diverser Restleistungen. Der Projektabschluss sei noch im 4. Quartal 2014 erfolgt.

Die Kosten der „nicht mehr erfassten"-Projekte würden bei zukünftigen Projekten in der Berichterstattung gesondert dargestellt werden. Eine Rückführung der Kosten in das „Urprojekt" sei nur mit einem erheblichen Mehraufwand – ohne besondere Vorteile – möglich.

Die Flughafen Wien AG werde bei zukünftigen Projekten die Kosten der „zu keinem Zeitpunkt erfassten Projekte" in einer Gesamtkostenprognose und -berichterstattung darstellen und berücksichtigen, sofern eine eindeutige objektbezogene Zuordnung der Kosten möglich sei.

Hinsichtlich der neuen Projekte nach Inbetriebnahme erachte die Flughafen Wien AG eine objektbezogene Darstellung derartiger Kosten als nicht zweckmäßig, weil bei konsequenter Einhaltung der Empfehlung kein Projektabschluss möglich sei.

Die Finanzierungskosten (in den Monatsberichten als Bauzeitzinsen bezeichnet) seien grundsätzlich und somit auch im Projekt Skylink im Buchhaltungs- bzw. Projektsystem gemäß Investitionshandbuch erfasst worden. Die Flughafen Wien AG werde zukünftig für Bauprojekte die nach den anwendbaren Rechnungslegungsgrundsätzen anzusetzenden Finanzierungskosten in den Monatsberichten darstellen.

3.4 Der RH erwiderte, dass eine objektbezogene Darstellung nicht dem Projektabschluss bzw. einer Übergabe an den Nutzer entgegensteht. Erst eine Berichterstattung, die auch Projekte nach Inbetriebnahme erfasst, ermöglicht nach Ansicht des RH eine gesamtheitliche Kosten/Nutzen-Analyse eines Bauvorhabens und gewährleistet eine umfassende sowie transparente Information an den Aufsichtsrat. Er verwies daher auf seine Empfehlung zur objektbezogenen Darstellung (siehe TZ 10).

Projektorganisation Skylink

Wahrnehmung der Bauherrnfunktion

4.1 (1) Der RH hatte der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 37 und 104) empfohlen, ihre Bauherrnfunktion verstärkt wahrzunehmen und die Ressourcen auf Bauherrnseite entsprechend dem Projektfortschritt anzupassen (TZ 20).

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlungen durch die Gründung des Servicebereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement (Servicebereich B) mit entsprechender Verstärkung der Ressourcen sowie Verstärkungen im Bereich der Rechtsabteilung umgesetzt worden seien. Außerdem habe die Flughafen Wien AG eine eigene Tochtergesellschaft gegründet, welche die Aufgaben der Örtlichen Bauaufsicht wahrzunehmen habe. Ebenso würden die Aufgaben der Begleitenden Kontrolle durch eigenes Personal wahrgenommen. Bei großen Projekten habe man temporär Kompetenzen und Kapazitäten verstärkt. Mit Installierung des neu gegründeten Bereichs Zentraler Einkauf sei die Zuständigkeit für alle Beschaffungen im Baubereich in diesem Bereich angesiedelt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG entsprechende organisatorische sowie personelle Änderungen vornahm, um ihre Bauherrnfunktion verstärkt wahrnehmen zu können. Die Flughafen Wien AG definierte dabei u.a. im Bauhandbuch und in einer Aufsichtsratssitzung im November 2011 folgende Ziele für diesen Änderungsprozess:

- klare Aufgabentrennung zwischen Besteller und Ersteller sowie

- verstärkte interne Wahrnehmung bestimmter Leistungen (u.a. Projektleitung, Projektsteuerung, Vergabe, Vertrags– und Anti–Claimmanagement sowie Örtliche Bauaufsicht).

Die Umsetzung dieser Ziele erfolgte in mehreren Schritten und umfasste folgende Maßnahmen:

- Zusammenfassung aller gebäudetechnischen Dienstleistungen im Servicebereich B mit Jänner 2012.

Dieser gliederte sich somit in die Abteilungen Versorgung/Entsorgung, Bestandsmanagement, Planung und Baubetreuung. Zusätzlich bildete die Flughafen Wien AG im Servicebereich B die Stabstellen Kaufmännische Verwaltung, Vertragsmanagement und Behördenverfahren. Aufgaben dieser Stabstellen waren u.a. das Projektcontrolling, das Bestell– und Rechnungswesen, die Abwicklung der Behördenver-

fahren, die Sicherstellung der Einhaltung der beauftragten Leistungsbilder und Anti–Claimmanagement.

Der Servicebereich B umfasste nach der Neuorganisation im Jänner 2012 rd. 67 Mitarbeiter und wurde kontinuierlich bis Jänner 2014 auf rd. 90 Mitarbeiter aufgestockt.

– Einrichtung der Stabstelle Begleitende Kontrolle im Jänner 2012

Aufgabe der Begleitenden Kontrolle war u.a. eine kostenmäßige, terminliche und qualitative Optimierung der Projekte. Seit ihrer Gründung nahm ein Mitarbeiter die Aufgaben der Begleitenden Kontrolle wahr. Dieser hatte direkt an den Vorstand zu berichten.

– Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht seit April 2010 durch ein Tochterunternehmen der Flughafen Wien AG (VIE ÖBA GmbH)

Der Personalstand der VIE ÖBA GmbH entwickelte sich u.a. entsprechend dem Projektfortschritt. Die VIE ÖBA GmbH umfasste bei der Gründung rd. 17 Mitarbeiter und im Jänner 2014 rd. 30 Mitarbeiter. Damit konnte das erworbene Know–how zur Abwicklung flughafenspezifischer Spezialbauten nachhaltig bewahrt und weiterentwickelt werden.

– Schaffung eines „Zentralen Einkaufs“ mit Jänner 2012

Diese Abteilung war nunmehr für alle Vergabeverfahren der Flughafen Wien AG zuständig. Sie umfasste bei der Gründung rd. 13 Mitarbeiter und mit Stand Jänner 2014 rd. 15 Mitarbeiter.

– (temporäre) Verstärkung der personellen Ressourcen ab dem Jahr 2011 in der Rechtsabteilung

4.2 Die Flughafen Wien AG setzte die beiden Empfehlungen des RH somit um, indem sie durch eine Änderung der Organisationsstruktur Rahmenbedingungen schuf, die grundsätzlich geeignet waren, die Bauherrnfunktion wahrzunehmen. Weiters passte die Flughafen Wien AG ihre Personalressourcen dem jeweiligen Bedarf (z.B. der jeweiligen Projektphase, Anzahl von Projekten) an.

Aufbau und Einsatz von internem Know–how

5.1 (1) Der RH hatte der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 20, 50, 95, 104 und 110) empfohlen, ausreichend rechtliches, bauwirtschaftliches und technisches Know–how einzusetzen sowie die Projektmanagementagenden (Projektleitung und Projektsteuerung) mit ausreichend internen Ressourcen zu besetzen, um die Interessenswahrung sicherzustellen.

Dadurch sollten Schlechtleistungen von beauftragten Unternehmen rechtzeitig erkannt und geeignete Maßnahmen (z.B. laufende Überwachung der Planungsleistungen, Rechnungseinbehalt, Ersatzvornahme) gesetzt werden können. So wäre für eine gesicherte und mängelfreie Planung zu sorgen. Sämtliche Anforderungen von Dritten vor der Ausschreibung von Leistungen (Planung, Ausführung, Konsulenten) wären zu evaluieren und zu berücksichtigen sowie Leistungen vor allem von beauftragten Konsulenten zu überwachen und einzufordern.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung durch die Gründung des Servicebereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement mit entsprechender Verstärkung der Ressourcen sowie Verstärkungen im Bereich der Rechtsabteilung umgesetzt worden sei.

Weiters teilte sie mit, dass sie eine eigene Tochtergesellschaft (VIE ÖBA GmbH) gegründet habe, welche die Aufgaben der Örtlichen Bauaufsicht wahrnehme. Die Leistungen einer Begleitenden Kontrolle würden durch eigenes Personal erbracht. Für die kaufmännische Betreuung/Abwicklung der Vergaben sei eine zentrale Einkaufsorganisation installiert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr – wie unter TZ 4 näher dargestellt – fest, dass die Flughafen Wien AG entsprechende Ziele definierte und in mehreren Schritten Maßnahmen setzte.

Die Flughafen Wien AG passte die personellen Ressourcen dem jeweiligen Projektfortschritt an. Sie bündelte internes Know–how

- in der Rechtsabteilung,
- in der neu gegründeten Abteilung „Zentraler Einkauf“,
- durch die Zusammenfassung aller gebäudetechnischen Dienstleistungen in einer Abteilung (Servicebereich B) sowie
- durch die Wahrnehmung der Aufgaben der Örtlichen Bauaufsicht durch ein Tochterunternehmen (VIE ÖBA GmbH).

5.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH durch die Schaffung von Abteilungen (Servicebereich B und Zentraler Einkauf), die Gründung einer Tochtergesellschaft der Flughafen Wien AG für die Örtliche Bauaufsicht und die personelle Verstärkung der Rechtsabteilung um.

Örtliche Bauaufsicht

6.1 (1) Der RH sah durch die Erbringung von Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht durch ein Tochterunternehmen der Flughafen Wien AG die Gefahr eines Kontrolldefizits.

Er hatte daher vor diesem Hintergrund der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 21) empfohlen – speziell aufgrund der gewählten Organisationsform beim Projekt Skylink – Maßnahmen zu setzen, um eine funktionierende und unabhängige Kontrolle (Vier–Augen–Prinzip) durch die Örtliche Bauaufsicht zu gewährleisten.

(2) Die Flughafen Wien AG verwies im Nachfrageverfahren auf ihre Stellungnahme, in der sie mitgeteilt hatte, dass die Empfehlung bereits umgesetzt worden sei. Die Geschäftsführung durch den Projektleiter sei von vornherein als Provisorium gedacht gewesen; schon rund einen Monat nach Gründung der VIE ÖBA GmbH seien eine vom Projekt unabhängige Geschäftsführung sowie ein Beirat unter Beiziehung eines externen Experten als Kontrollorgan der VIE ÖBA GmbH eingesetzt worden. Darüber hinaus werde sie von der Begleitenden Kontrolle kontrolliert.

Weiters teilte sie mit, dass die VIE ÖBA GmbH für die Örtliche Bauaufsicht während der intensiven Bautätigkeit am Projekt Skylink in den vergangenen Jahren mit extra für diese Aufgabenstellung engagiertem Personal ausgestattet worden sei. Die Flughafen Wien AG habe die VIE ÖBA GmbH wieder umstrukturiert und auf einen flughafeneigenen Personalstand zurückgeführt, wobei es kurzfristig zu Überschneidungen von Verantwortungen gekommen sei. Ziel sei die Wiedereinrichtung des Vier–Augen–Prinzips, aber auch die Sicherstellung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Örtlichen Bauaufsicht gewesen.

Die Flughafen Wien AG teilte mit, dass die Örtliche Bauaufsicht nicht irgendein Dienstleister, sondern Bevollmächtigter und verlängerter Arm des Bauherrn auf der Baustelle sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG nach wie vor die VIE ÖBA GmbH mit den Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht beauftragte.

Die Flughafen Wien AG setzte 2013 folgende Regelwerke in Kraft:

- Leistungsbild Örtliche Bauaufsicht,
- Bauhandbuch für die Abwicklung von Bauprojekten und
- Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen.

Diese Dokumente regelten die Schnittstelle zwischen der Flughafen Wien AG (Servicebereich B) und der VIE ÖBA GmbH. Weiters beinhalteten sie Prozessbeschreibungen, Zuständigkeiten und Checklisten.

Der RH überprüfte die Umsetzung des Vier–Augen–Prinzips (zur Vermeidung eines Kontrolldefizits) in diesen Regelwerken. Durch die Aufgabenteilung zwischen Ersteller und Besteller sowie durch Regelungen über Zuständigkeiten und Freigabeerfordernisse berücksichtigten die Regelwerke grundsätzlich das Vier–Augen–Prinzip. Die Rechnungskontrolle und Freigabe der Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht erfolgte durch den Servicebereich B. Die Abteilung Finanz– und Rechnungswesen führte die formale Rechnungskontrolle, Verbuchung und Zahlung der Leistungen der Örtlichen Bauaufsicht durch. Der Servicebereich B war organisatorisch von der Abteilung Finanz– und Rechnungswesen getrennt. Eine Visualisierung wesentlicher Prozesse (bspw. Abrechnungsprüfung) sowie inhaltliche Vorgaben zur Erfüllung des Vier–Augen–Prinzips fehlten jedoch.

6.2 Der RH bewertete die grundsätzliche Berücksichtigung des Vier–Augen–Prinzips positiv, vermisste aber die in einem Prozess eingebettete und inhaltlich determinierte Festlegung des Vier–Augen–Prinzips in den Regelwerken. Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH somit nur teilweise um.

Um die Gefahr eines Kontrolldefizits zu vermeiden, empfahl der RH der Flughafen Wien AG, das Vier–Augen–Prinzip in den Regelwerken verstärkt zu implementieren und Prozesse prinzipiell (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind.

6.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG seien die Feststellungen des RH bezüglich der fehlenden Prozessdarstellung und der inhaltlich nicht determinierten Festlegung des Vier–Augen–Prinzips in den Regelwerken nicht zutreffend.*

Bereits zur Zeit der Einschau des RH seien grafische Prozessdarstellungen zur Prüfung der Rechnungen von Konsulenten und ausführenden Unternehmen im Projekthandbuch des Bereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement vorgelegen.

Weiters sei das Vier–Augen–Prinzip im Organisationshandbuch des Bereichs Planung, Bau und Bestandsmanagement und in Dienstanweisungen der VIE ÖBA GmbH inhaltlich determiniert festgelegt worden. Die Flughafen Wien AG übermittelte in der Anlage zu ihrer Stellungnahme die zugehörigen Dokumente.

6.4 Der RH entgegnete der Flughafen Wien AG, dass sich seine Feststellungen bezüglich der nicht lückenlosen Implementierung des Vier–Augen–Prinzips auf die angeführten Regelwerke (Leistungsbild Örtliche Bauaufsicht, Bauhandbuch für die Abwicklung von Bauprojekten und Bauhandbuch für kleine bauliche Maßnahmen) bezogen und grundsätzlich den Prozess der Mengenermittlung bzw. Aufmaßkontrolle betrafen. Die zusammen mit der Stellungnahme der Flughafen Wien AG von ihr beigebrachten Unterlagen regeln lediglich die formalen Genehmigungserfordernisse sowie den Rechnungslauf und wurden teilweise erst nach Ende der Gebarungsüberprüfung des RH freigegeben. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, das Vier–Augen–Prinzip in den Regelwerken verstärkt zu implementieren und Prozesse prinzipiell (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind.

Kostenmanagement des Projekts Skylink

Kostencontrolling

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 37) die Kostenverfolgung durch die externe Projektsteuerung grundsätzlich beanstandet, insbesondere die stark schwankenden Kostenansätze und den erheblichen Kostenanstieg (mehr als 15 %) im August 2007. Zudem hatte er kritisch darauf verwiesen, dass der Vorstand den Aufsichtsrat hinsichtlich der Kostenentwicklung nicht ausreichend klar informierte, weil zwischenzeitlich keine gesicherten Zahlen für den Aufsichtsrat zur Verfügung standen.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, das bauherrnseitige Kostencontrolling verstärkt wahrzunehmen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt und im internen Regelwerk berücksichtigt worden sei. So sei bei der Neuorganisation

des Baubereichs[7] (Servicebereich B) eine Stabstelle Controlling eingerichtet worden, deren Aufgabe insbesondere die Kostenkontrolle und die Kostenverfolgung sei.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG das Controlling in einer Stabstelle im Servicebereich B organisierte und diese personell aufstockte. Die Flughafen Wien AG begann mit Wiederaufnahme der Bautätigkeit am Projekt Skylink, das monatliche Berichtswesen neu zu strukturieren (z.B. die Ergänzung der Berichte mit Soll–Ist–Vergleichen). Die vom Servicebereich B (unter Mitwirkung der Stabstelle Controlling[8]) erstellten Monatsberichte waren in weiterer Folge die Grundlage der Berichterstattung an den Vorstand und den Aufsichtsrat.

Der Flughafen Wien AG standen zur Kostenverfolgung und zum Kostencontrolling prinzipiell zwei Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung:

– die Monatsberichte der externen Projektsteuerung mit detaillierten Kostenaufstellungen und

– Daten aus dem internen Buchhaltungssystem.

Die Kostenaufstellung in den Monatsberichten basierte bis Dezember 2013 auf den Daten der externen Projektsteuerung, ab Jänner 2014 wurden auch die Daten aus dem Buchhaltungssystem in die Monatsberichte aufgenommen.

Diese Daten waren (während der gesamten Projektabwicklung) systembedingt unterschiedlich (z.B. zeitliche Unterschiede in der Verarbeitung, Erfassung und Verbuchung von Projektkosten). So wies z.B. mit Stichtag 31. Dezember 2013 das Buchhaltungssystem um rd. 14,39 Mio. EUR geringere Kosten aus als die Projektsteuerung in ihrer Kostenverfolgung. Diese Differenz war im Monatsbericht des Servicebereichs B nicht dargestellt. Auch in sämtlichen vorigen Monatsberichten fand sich kein Hinweis auf Differenzen zwischen dem Buchhaltungssystem und der Kostenaufstellung der Projektsteuerung.

---

[7] Servicebereich B, kurz „SB–B“: Planung, Bau und Bestandsmanagement; vormals für das Projekt Skylink zuständig war der Bereich VIE–B Skylink

[8] Wesentliche Aufgaben der Stabstelle Controlling waren u.a.:
– die Erstellung einer Gesamtkostenhochrechnung,
– der Aufbau eines Kostenverfolgungssystems,
– die Wahrnehmung der kaufmännischen Schnittstelle zur Buchhaltung und
– die Klärung von Kostenzuordnungen im Projekt und die Auswertung von kaufmännischen Details aus dem Buchhaltungssystem.

Im Zuge der Prüfungshandlungen des RH an Ort und Stelle stellte die Flughafen Wien AG – erst mit zeitlicher Verzögerung – angeforderte Unterlagen des Kostencontrollings zum Projekt Skylink und den ergänzenden Projekten, auch gegliedert auf Auftragsebene (Gesamtkostenaufstellung, welche eine detaillierte Aufstellung der Auftragnehmer umfassen sollte), zur Überprüfung bereit.

Die Flughafen Wien AG führte in diesem Zusammenhang u.a. im Bereich Finanz- und Rechnungswesen gelegene, systembedingte Gründe an.

Eine Auswertung der Buchhaltungsauszüge zum Projekt Skylink lag nicht vor.

Die Stabstelle Controlling im Servicebereich B führte ergänzend aus, dass sie künftig ihr Buchhaltungssystem so strukturieren werde, dass Unterlagen für das Kostencontrolling der Flughafen Wien AG standardmäßig zur Verfügung stehen.

7.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH nicht um. Obwohl sie das Projektcontrolling im Servicebereich B personell verstärkte, reichte dies nicht aus, um für das Kostencontrolling der Flughafen Wien AG wesentliche Unterlagen in der erforderlichen Qualität standardmäßig zur Verfügung zu haben.

Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, geeignete qualitätssichernde Maßnahmen zu setzen.

Der RH würdigte es positiv, dass die Flughafen Wien AG die Daten aus dem Buchhaltungssystem ab Jänner 2014[9] in den Monatsberichten darstellte, bemängelte aber, dass sie die Differenzen bei der Kostenerfassung (internes Buchhaltungssystem gegenüber externer Kostenverfolgung) bis zur Zeit der Prüfung des RH an Ort und Stelle nicht transparent in ihrem Berichtswesen darstellte sowie ein wichtiges Kostencontrolling-Instrument nicht zur Verfügung hatte (Auswertung aus dem Buchhaltungssystem auf Auftragsebene).

Der RH empfahl, künftig auf eine transparente Kostendarstellung im Berichtswesen zu achten; insbesondere systembedingt unterschiedliche Kostenstände wären in das Berichtswesen aufzunehmen und zu begründen.

[9] beim Projekt Skylink

7.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG seien nicht zwei Auswertungsmöglichkeiten zur Kostenverfolgung zur Verfügung gestanden. Vielmehr habe sie der externen Projektsteuerung die Daten aus dem Buchhaltungssystem jeweils am Monatsende übermittelt. Die Daten seien zunächst Grundlage für deren Kostenprognose und Abgrenzungen gewesen; nach Rückmeldung der externen Projektsteuerung habe der Servicebereich B den aktuellen Letztstand eingearbeitet; dies habe zu zeitlichen Differenzen zwischen Projektsteuerung und Buchungsstand geführt. Auf Basis dieser Datenlage habe sie dem Aufsichtsrat berichtet.*

Es würde sich demzufolge nicht um systembedingte, sondern um prozessbedingte zeitliche Unterschiede der Daten während der Projektabwicklung handeln. Der Servicebereich B habe in seinen Monatsberichten stets auf den – vom RH angeführten – Unterschied aufgrund des Schlichtungsverfahrens im Dezember 2013 hingewiesen.

Prozessbedingte zeitliche Differenzen bei Leistungs– bzw. Abrechnungswerten würden keine Auswirkungen auf die Kostenprognose des Projekts haben, weil sich diese im jeweils nächsten Berichtszeitraum im Falle einer nur zeitlichen Verschiebung neutralisieren würden.

Betreffend der nicht vorliegenden Buchhaltungsauszüge teilte die Flughafen Wien AG mit, dass alle geforderten Auswertungen übermittelt worden seien. Daher sei die Empfehlung des RH, auf eine transparente Kostendarstellung zu achten und Auswertungen aus dem Buchhaltungssystem auf Auftragsebene bereitzustellen, bereits umgesetzt. Die Flughafen Wien AG habe dem RH die geforderten Unterlagen möglichst zeitnahe übermittelt; sie wies abermals auf die im Bereich Finanz– und Rechnungswesen gelegenen, systembedingten Gründe hin, welche nicht vorhersehbar gewesen seien und für die die Flughafen Wien AG auch keine Ressourcen vorhalte (zeitgleiche Prüfungen, Betriebsprüfung, Lohnsteuerprüfung, Erstellung und Prüfung Jahresabschluss).

7.4 Der RH entgegnete, dass der Flughafen Wien AG jedenfalls zwei Auswertungsmöglichkeiten zum Kostencontrolling zur Verfügung standen, nämlich ihre internen Buchhaltungsdaten und die Monatsberichte der externen Projektsteuerung. Die Kontrolle und Auswertung dieser Daten zählt zu den Aufgaben eines Kostencontrollings – unabhängig davon, ob die Flughafen Wien AG ihre internen Buchhaltungsdaten zunächst an Externe übermittelt oder nicht.

Hinsichtlich der zeitlich bedingten, unterschiedlichen Kostenstände betonte der RH, dass Differenzen jedenfalls in das Berichtswesen aufzunehmen und zu begründen wären – unabhängig davon, ob diese Unterschiede system– oder prozessbedingt zustande kamen.

Zur Datenbereitstellung hielt der RH fest, dass er keine Daten vom Projektcontrolling des Servicebereichs B erhielt, obwohl der Servicebereich B definitionsgemäß auch ein Hauptanwender des Buchhaltungssystems war. Daher hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, auf eine transparente Kostendarstellung im Berichtswesen zu achten; insbesondere systembedingt unterschiedliche Kostenstände wären in das Berichtswesen aufzunehmen und zu begründen.

System der Kostenverfolgung

– Überblick

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33, 42 und 48) der Flughafen Wien AG empfohlen, funktional zusammenhängende Leistungen und Baumaßnahmen grundsätzlich nicht in getrennten Projekten zu budgetieren und abzurechnen. Sämtliche in Zusammenhang mit dem Projekt Skylink stehende Baumaßnahmen (Projekt Skylink, Schnittstellenprojekte und weitere Projekte[10]) wären in die Kostenverfolgung aufzunehmen und gesamthaft fortzuschreiben.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Projekt Skylink und die ergänzenden Projekte gesamthaft fortgeschrieben worden seien.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG nicht alle Projekte in die Kostenverfolgung aufnahm und gesamthaft fortschrieb:

[10] Insgesamt waren 16 Schnittstellenprojekte definiert sowie weitere Projekte, welche der RH in „nicht mehr erfasste“ und „zu keinem Zeitpunkt erfasste“ Projekte kategorisierte.

Tabelle 5: Gesamterrichtungskosten	
Stand Prognose Gesamterrichtungskosten 1/2014	in Mio. EUR
in die Kostenverfolgung der Flughafen Wien AG aufgenommen:	
Projekt Skylink	725,12
ergänzende Projekte	94,80
Zwischensumme	819,92
in die Kostenverfolgung der Flughafen Wien AG nicht aufgenommen:	
weitere Projekte – „nicht mehr erfasste“	17,89
weitere Projekte – „zu keinem Zeitpunkt erfasste“	3,99
neue Projekte nach Inbetriebnahme	7,34
Zwischensumme	29,22
Summe Gesamterrichtungskosten[1]	**849,15**

[1] Abweichung aufgrund Rundungsdifferenzen

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

– weitere Projekte

Die Flughafen Wien AG stellte in ihren Kostenberichten (insbesondere in den Monatsberichten des für das Projekt Skylink zuständigen Servicebereichs B) das Projekt Skylink und die – ehemals als Schnittstellenprojekte bezeichneten – 16 ergänzenden Projekte gemeinsam dar; die vom RH in seinem Vorbericht (TZ 48) mitberücksichtigten Projekte („nicht mehr erfasste“ mit rd. 17,89 Mio. EUR und „zu keinem Zeitpunkt erfasste“ Projekte mit 5,00 Mio. EUR) waren in den Kostenberichten zum Projekt jedoch nicht umfasst.

Die „nicht mehr erfassten“ Projekte waren bereits vor der früheren Gebarungsüberprüfung des RH abgeschlossen, weshalb der Kostenstand unverändert blieb.

Bei den „zu keinem Zeitpunkt erfassten“ Projekten erfolgte der kaufmännische Abschluss bis zum Dezember 2013. Der aktuelle Kostenstand dieser Projekte wies eine um rd. 1,01 Mio. EUR niedrigere Gesamtsumme aus (Kostenreduktion von 5,00 Mio. EUR auf rd. 3,99 Mio. EUR).

Die Flughafen Wien AG hielt dazu im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass aufgrund der Größenordnung der Projekte kein Berichtswesen etabliert war. Sie sah auch keinen Nutzen in einer gemeinsamen Kostenverfolgung aller Projekte.

– neue Projekte nach Inbetriebnahme

Nach Eröffnung des Skylink im Juni 2012 (bzw. mit der Übergabe des Projekts von der Ersteller– in die Bestellersphäre der Flughafen Wien AG) war es bereits ab Oktober 2012 aufgrund von ersten Erfahrungen und Rückmeldungen aus der Nutzer– und Bestellersphäre erforderlich, Projektanpassungen vorzunehmen.

Dazu definierte die Flughafen Wien AG vier neue Projekte zur Abwicklung dieser Baumaßnahmen mit einem Gesamtbudget von 7,65 Mio. EUR (Vergrößerung der Anstellfläche vor einer „Behördeninsel" in der Ebene 2, zusätzliche WC–Gruppe in der Ebene 1, Adaptierung und Erneuerung des Passagier–Leitsystems und Adaptierungen im Skylink aufgrund Nutzeranforderungen, z.B. Behinderten–WC, zusätzliche Müllräume, div. Verkabelungen usw.).

Der Aufsichtsrat genehmigte die Projektbudgets für das Jahr 2013 in der 163. Aufsichtsratssitzung am 19. Dezember 2012. In weiterer Folge berichteten der Servicebereich B und die VIE ÖBA GmbH dem Vorstand in den Monatsberichten über diese Projekte gesondert. Die Prognosekosten betrugen mit Stand Jänner 2014 insgesamt rd. 7,34 Mio. EUR.

– ergänzende Projekte als Finanzierungsprojekte

Die Flughafen Wien AG erfasste und verfolgte alle Aufträge im Projekt Skylink (Skylink und ergänzende Projekte) mit getrennten Rechnungskreisen. Falls es in einem Auftrag oder Rechnungskreis zu einer Kostenüberschreitung kam, wurde der überschießende Betrag im Rahmen des Projekts Skylink erfasst und berichtet.

Die Flughafen Wien AG sah die einzelnen Budgets der ergänzenden Projekte als Finanzierungsprojekte, d.h. die Budgets dienten zunächst dazu, für das Projekt Skylink ausgeschöpft zu werden. Erst im späteren Projektverlauf (ab September 2012 und mit Vorliegen der Schlussrechnungen) wurden ursprünglich angesetzte Umbuchungen aufgelöst oder durchgeführt und somit die Ansätze aufgelöst. In drei Fällen verblieb ein, eigentlich dem ergänzenden Projekt zugehöriger, Restbetrag (in Summe rd. 3,76 Mio. EUR) im Projektbudget Skylink, weil das jeweilige Budget des ergänzenden Projekts ausgeschöpft war. Über diese Umbuchungsvorgänge waren weder Vorstand noch Aufsichtsrat informiert.

Der Vorstand der Flughafen Wien AG hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass er die Heranziehung der Budgets der ergänzenden Projekte als Finanzierungsprojekte nicht kritisch sah, zumal für ihn in erster Linie die Entwicklung

des Gesamtbudgets (Projekt Skylink inkl. ergänzende Projekte) maßgeblich war. Er merkte an, dass die ergänzenden Projekte in Summe günstiger wurden.

8.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie zwar die ergänzenden Projekte in die Kostenverfolgung aufnahm, nicht jedoch die noch nicht abgeschlossenen Projekte („zu keinem Zeitpunkt erfasste Projekte“).

Der RH erachtete es als prinzipiell nachvollziehbar, dass die Flughafen Wien AG einzelne Projekte nach Inbetriebnahme des Skylink definierte und getrennt erfasste, weil die Inbetriebnahme eines Gebäudes sowie die Übergabe des Bauwerks an die Nutzer grundsätzlich das Ende der Bauphase darstellten. Er verwies jedoch auf seine Empfehlung betreffend einer objektbezogenen Darstellungsweise (TZ 10).

Der RH sah die Verwendung der ergänzenden Projekte als Finanzierungsprojekte kritisch, weil dies dem Prinzip der Transparenz und Kostenwahrheit entgegenstand. Dies führte u.a. dazu, dass bei Budgetüberschreitungen in drei Fällen die überschießenden Beträge (in Summe rd. 3,76 Mio. EUR) im Projekt Skylink verblieben. Hinsichtlich der Berichterstattung an den Aufsichtsrat verwies der RH auf die TZ 10.

Der RH empfahl daher neuerlich, künftig die mit einem Projekt in Verbindung stehenden Kosten umfassend und transparent darzustellen und darüber den Gremien der Flughafen Wien AG zu berichten.

8.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG habe die Kostenprognose im Oktober 2014 nach Abschluss der wesentlichen Positionen beim Projekt Skylink 722,28 Mio. EUR, für die ergänzenden Projekte 94,21 Mio. EUR und für Skylink einschließlich ergänzende Projekte 816,49 Mio. EUR betragen.*

Vorsorgen

9.1 (1) Da keine periodische Neubewertung der Risikovorsorge erfolgte und die Risikovorsorge laufend zur Bedeckung von eingetretenen Risiken, welche ursprünglich nicht von der Risikovorsorge umfasst waren, herangezogen wurde, reduzierte sich die Risikovorsorge von rd. 41,08 Mio. EUR im August 2008 auf rd. 28,46 Mio. EUR im Februar 2009. Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 39) der Flughafen Wien AG empfohlen, Reserven nur dann heranzuziehen, wenn diese thematisch für den Einzelfall gebildet wurden. Andernfalls wären neue Reserven zu bilden und die Prognosekosten entsprechend anzupassen.

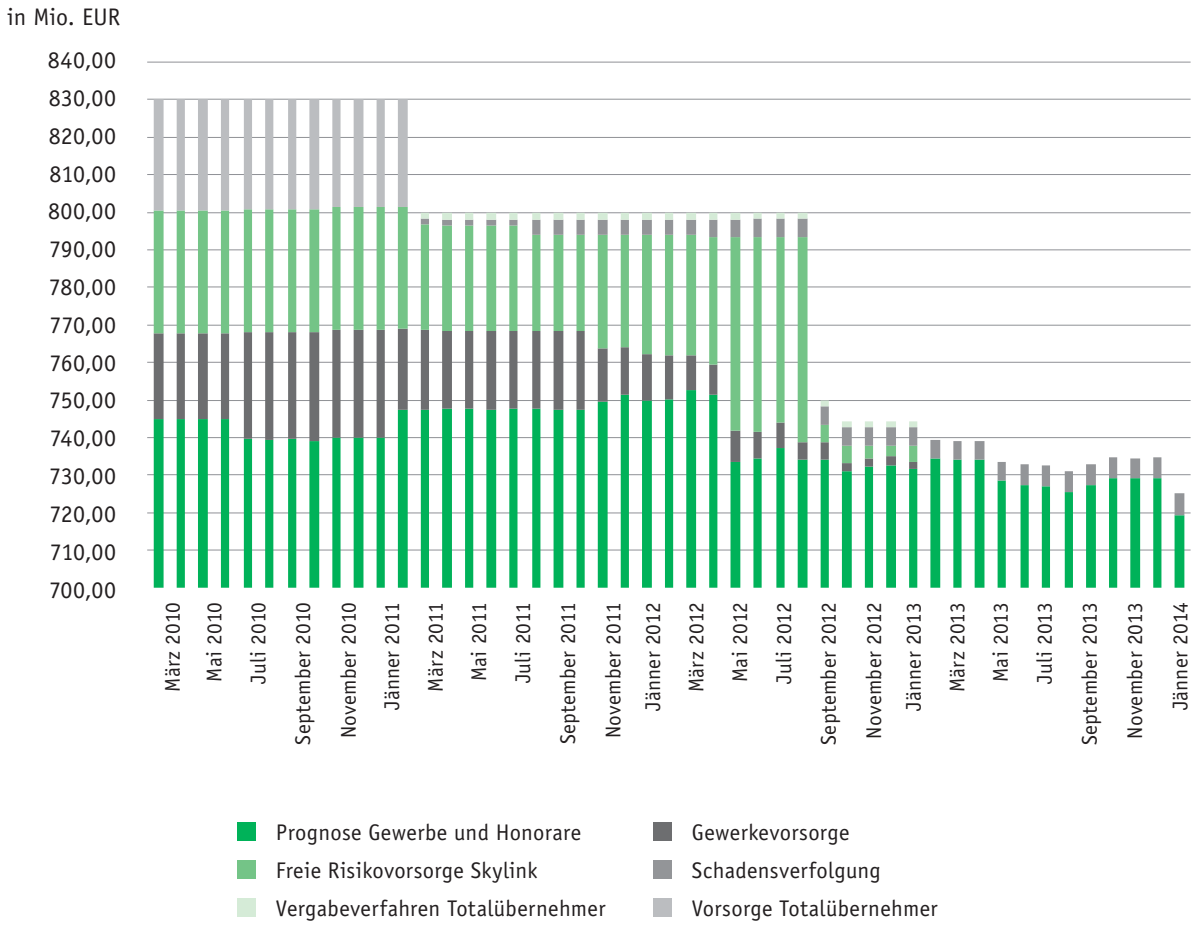
(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG im Antrag für die Budgetaufstockung auf 830 Mio. EUR (140. Aufsichtsratssitzung im Dezember 2009) zunächst Vorsorgen[11] von 55,00 Mio. EUR sowie eine zusätzliche Risikovorsorge von 30,00 Mio. EUR für Leistungen eines Totalübernehmers für das Projekt Skylink (ohne ergänzende Projekte) auswies.

Die Flughafen Wien AG reduzierte die Vorsorgen bis nach der Inbetriebnahme des Skylink trotz zunehmender Kostengenauigkeit lediglich im März 2011 (Wegfall der Vorsorge für den Totalübernehmer). Die Kostenaufstellung in den Monatsberichten wies für das Projekt Skylink (zur einfacheren Darstellung ohne ergänzende Projekte) folgende Prognosekosten (inkl. Vorsorgen) aus:

[11] für Maßnahmen am Bestand, Unvorhergesehenes und Technische Inbetriebnahme. Zur einheitlichen und einfacheren Darstellung verwendet der RH für die Begriffe „Reserven“ (lt. ÖNORM B 1801–1), „Risikovorsorgen“ und „Vorsor¬gen“ etc. in weiterer Folge den Begriff „Vorsorgen“

Abbildung 3: Entwicklung der Gesamtkostenprognose Projekt Skylink inkl. Vorsorgen (ohne ergänzende Projekte)



Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Die Flughafen Wien AG bezifferte in den Monatsberichten die Kosten (Prognose) von März 2010 bis Februar 2011 mit 830 Mio. EUR und reduzierte den Betrag – aufgrund des Wegfalls der Risikovorsorge für einen Totalübernehmer von 30 Mio. EUR – ab März 2011 bis August 2012 auf 800 Mio. EUR[12]. Darüber hinaus erhöhte die Flughafen Wien AG die Risikovorsorge im Monatsbericht Mai 2012 um rd. 17,86 Mio. EUR, obwohl darin bereits die ersten Schadensersatzleistungen mit rd. 15,83 Mio. EUR ausgewiesen waren. Obwohl im Juni 2012 die Eröffnung und Inbetriebnahme des Skylink erfolgte, reduzierte die Flughafen Wien AG erst im Monatsbericht vom Sep-

[12] Die Reduzierung des Budgets von 830 auf 800 Mio. EUR erfolgte im März 2011, nachdem die Option eines Totalübernehmers nicht beauftragt und die dafür gebildete Risikovorsorge von 30,0 Mio. EUR aufgelöst wurde.

tember 2012 die freie Risikovorsorge um rd. 50,25 Mio. EUR auf rd. 5 Mio. EUR bzw. die Kostenprognose auf nunmehr 750 Mio. EUR.

Im Gegensatz zu den tabellarischen Darstellungen führte der Servicebereich B in seinen Monatsberichten ab November 2011 aus, dass die Gesamtkosten unter dem veranschlagten Budget liegen werden (ab November 2011 unter 770 Mio. EUR, ab Juli 2012 unter 760 Mio. EUR und ab September 2012 unter 750 Mio. EUR). Diese Monatsberichte dienten in weiterer Folge zur Information an den Vorstand bzw. Aufsichtsrat der Flughafen Wien AG.

Die Flughafen Wien AG begründete die hohen Ansätze für die Vorsorgen in erster Linie mit der bewusst konstanten Fortschreibung des Budgets (Projekt Skylink inkl. Vorsorgen 830 Mio. EUR bzw. 800 Mio. EUR) sowie mit den ihr bereits bekannten Schadenersatzleistungen zugunsten der Flughafen Wien AG. Aus ihrer Sicht wies sie durch die hohen Ansätze in den Vorsorgen die Kosteneinsparungen aus.[13]

Der Vorstand hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle fest, dass die Flughafen Wien AG die Vorsorgen aufgrund der Restunsicherheiten im Projekt Skylink auch nach der Eröffnung bis August 2012 bewusst nicht reduzierte.

9.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie Vorsorgen für den Einzelfall bildete und zur Bedeckung heranzog. Der RH kritisierte, dass sie die Vorsorgen nicht kontinuierlich reduzierte (Systematik im Sinne des „Kostentrichters“[14]) und dadurch neueste Entwicklungen im Projekt nicht zeitnah und transparent auswies. Der RH räumte ein, dass Restrisiken auch nach Inbetriebnahme bestanden, die Höhe der Vorsorgen dazu waren aber mit rd. 50,25 Mio. EUR unverhältnismäßig hoch; so erhöhten die bekannten Schadenersatzleistungen an die Flughafen Wien AG ab Mai 2012 die Risikovorsorge, statt sie zu reduzieren.

Der RH hielt jedoch fest, dass sowohl Vorstand als auch Aufsichtsrat über die prognostizierten Kosten (über die Ergänzungen in den Monatsberichten) korrekt informiert waren.

---

[13] Die Berichterstattung in der 162. Aufsichtsratssitzung erfolgte auf Basis des Monatsberichts August 2012. Die Kostenaufstellung darin wies nach wie vor 800 Mio. EUR aus, der zuständige Servicebereich B wies aber ergänzend darauf hin, dass die Gesamtkosten unter 760 Mio. EUR liegen werden.

[14] Kostentrichter: Erhöhung der Prognosegenauigkeit der Kosten mit zunehmendem Projektverlauf durch kontinuierliche Reduzierung der Vorsorgen und sonstigen Reserven (beginnend bei + 40 bis – 20 % für den Kostenrahmen, – 3 bis + 10 % bei der Vergabe, Reduzierung während der Bauphase bis +/– 0 % bei der Kostenfeststellung)

Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, künftig die Vorsorgen entsprechend dem Projektverlauf anzupassen und deren Entwicklung transparent darzustellen.

9.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG werde eine Anpassung der Projektvorsorgen an den Projektverlauf und dessen Entwicklung bei allen aktuellen Projekten durchgeführt und durch den Vorstand genau hinterfragt.*

Berichterstattung an den Aufsichtsrat

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 41 und 43) kritisch festgestellt, dass keine plausiblen Gründe für das Herauslösen von sogenannten Schnittstellenprojekten (in der nunmehrigen Bezeichnung: ergänzende Projekte) aus dem Projekt Skylink vorlagen; vielmehr sah der RH darin eine Auslagerung von Kosten aus der Gesamtkostendarstellung. Daher hatte er der Flughafen Wien AG empfohlen, alle Einzelprojekte zusammenzuführen und vom Aufsichtsrat genehmigen zu lassen. Darüber hinaus wären Einsparungspotenziale laufend zu untersuchen und dem Aufsichtsrat regelmäßig darüber zu berichten.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Empfehlung laufend umgesetzt worden sei. Über das Projekt Skylink und die Schnittstellenprojekte (ergänzende Projekte) sei gemeinsam berichtet worden.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass der Aufsichtsrat der Flughafen Wien AG das Projekt Skylink mit den ergänzenden Projekten im Dezember 2009 genehmigte.

– allgemeine Berichterstattung an den Aufsichtsrat

Der Vorstand berichtete in den Aufsichtsratssitzungen auf Basis der Monatsberichte des Servicebereichs B über das Projekt Skylink und die ergänzenden Projekte (die Berichte beinhalteten den Projektstatus, die Kosten, die Termine und weitere allfällige Punkte). Darüber hinaus übermittelte der Servicebereich B die Monatsberichte zum Projekt – auch unabhängig von einer Aufsichtsratssitzung – monatlich an den Aufsichtsrat.

– Bericht von Einsparungspotenzialen

Die Flughafen Wien AG hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass für sie das primäre Einsparungsthema beim Neustart des Projekts Skylink die Reduzierung der Baustellengemeinkosten (Beträge in Millionenhöhe) war. Weiters teilte sie mit, dass sie im Zuge der Bauvorbereitungsphase Einsparungen umsetzte (z.B. Pauschalierung von Restleistungen, Optimierungen im Gewerk Elektro).

Im Zuge der Bauabwicklung untersuchte sie weitere Einsparungspotenziale, welche sie im Zuge des Änderungsmanagements abwickelte (ausgewiesen in den Änderungsevidenzen, z.B. Einsparungen bei der Beleuchtung von rd. 460.000 EUR und Einsparungen durch die Änderung des Fußbodenaufbaus in Estrich statt Hohlraumboden im Bereich Gastro–Retail von rd. 560.000 EUR). Der Vorstand berichtete dem Aufsichtsrat darüber nicht nachweislich[15], hielt aber im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass er den Aufsichtsrat darüber im Zuge der mündlichen Berichterstattung in den Aufsichtsratssitzungen informierte.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung stellte der RH weiters fest:

– Bericht von Umbuchungen

Der Servicebereich B informierte weder Vorstand noch Aufsichtsrat über Umbuchungsvorgänge (vom Projekt Skylink auf ergänzende Projekte) und Budgetüberschreitungen von rd. 3,76 Mio. EUR bei drei ergänzenden Projekten. Die Budgetüberschreitungen von rd. 3,76 Mio. EUR führten zur Erhöhung der prognostizierten Kosten des Projekts Skylink (ohne ergänzende Projekte). Über die Höhe der prognostizierten Kosten war der Vorstand als auch Aufsichtsrat korrekt informiert (siehe TZ 9).

Der Servicebereich B begründete diese Vorgehensweise damit, dass er die ergänzenden Projekte als Finanzierungsprojekte sah (siehe TZ 8).

– Bericht über die neuen Projekte nach Inbetriebnahme

Je nach Größenordnung dieser vier Projekte berichteten entweder der Servicebereich B (ein Projekt) oder die VIE ÖBA GmbH (drei Projekte) dem Vorstand (mittels Monatsberichten). Der Aufsichtsrat genehmigte die Budgets zu diesen Projekten im Dezember 2012 (siehe TZ 8).

[15] in den Protokollen der Aufsichtsratssitzungen nicht erfasst; dem Aufsichtsrat wurde über die Ergebnisse der Restleistungsverhandlungen bzw. über die Monatsberichte allgemein berichtet.

10.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie das Projekt Skylink und die ergänzenden Projekte gemeinsam vom Aufsichtsrat genehmigen ließ, jedoch Einsparungspotenziale sowie Umbuchungen und Budgetüberschreitungen bei den ergänzenden Projekten (und somit eine Kostenbelastung im Projekt Skylink) dem Aufsichtsrat nicht nachweislich zur Kenntnis brachte.

Der RH empfahl der Flughafen Wien AG neuerlich, die mit einem Projekt in Verbindung stehenden Kosten umfassend und transparent darzustellen und gemeinsam darüber zu berichten. Dies umfasst die Aufnahme – in die Berichterstattung an den Aufsichtsrat bzw. in das Protokoll zur Aufsichtsratssitzung – von

- Umbuchungen von und zu anderen Projekten,
- nachfolgenden und sinngemäß zugehörigen Projekten,
- einer objektbezogenen (und nicht nur projektbezogenen) Darstellung; am Beispiel des Projekts Skylink wären dies: das Projekt Skylink, die 16 ergänzenden Projekte, die weiteren Projekte und die neuen, nach Inbetriebnahme definierten Projekte.

10.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG erachte sie die objektbezogene Darstellung und Berichterstattung jener Kosten von baulichen Adaptierungs– bzw. Optimierungsmaßnahmen, die nach der Inbetriebnahme und Übergabe eines Bauprojekts umgesetzt werden, als nicht zweckmäßig, weil bei konsequenter Einhaltung dieser Empfehlung kein Projektabschluss bzw. keine Übergabe möglich sein würde.*

10.4 Der RH erwiderte, dass eine objektbezogene Darstellung nicht dem Projektabschluss bzw. einer Übergabe an den Nutzer entgegensteht. Eine Berichterstattung, die auch Projekte zur Adaptierung und Optimierung nach Inbetriebnahme des jeweiligen Bauprojekts erfasst, ermöglicht erst eine gesamtheitliche Kosten/Nutzen–Analyse des jeweiligen Bauvorhabens und gewährleistet eine umfassende sowie transparente Information des Aufsichtsrats. Er bekräftigte deshalb seine Empfehlung.

Ist–Kosten

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 44) kritisch festgestellt, dass die Ist–Kosten (als Bestandteil der Budgeterhöhung von 657,30 Mio. EUR auf rd. 830 Mio. EUR im Dezember 2009) nicht nur abgerechnete Leistungen, sondern auch zum Teil offene und damit ungeprüfte bzw. noch nicht verhandelte Forderungen umfassten. Dadurch könnte sich der Ist–Kostenstand jedenfalls verringern.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, allfällige finanzielle Auswirkungen auf den Stand der Ist–Kosten in der Gesamtkostenaufstellung zu berücksichtigen.

(2) Nach Mitteilung der Flughafen Wien AG im Nachfrageverfahren seien allfällige Auswirkungen auf den Stand der Ist–Kosten in monatlichen Hochrechnungen und Monatsberichten berücksichtigt worden.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG im Mai 2010 eine Neuberechnung der Ist–Kosten – im Sinne der Empfehlung des RH – durchführte. In weiterer Folge schrieb sie bzw. die von ihr beauftragte Projektsteuerung die tatsächlichen Kosten des Projekts in einer Gesamtkostenaufstellung fort. Die Ist–Kosten waren somit Teil der Gesamtkostenverfolgung. In den Monatsberichten des Servicebereichs B waren die Ist–Kosten nicht mehr extra ausgewiesen (die Darstellung darin war getrennt in Honorare– und Gewerkekosten des Projekts Skylink).

11.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH durch Neuberechnung und laufende Fortschreibung der Ist–Kosten um.

Unvorhergesehenes

12.1 (1) Da der RH Unklarheiten bei der Position Unvorhergesehenes aufzeigte (rd. 15 Mio. EUR, als Teil der Vorsorgen von rd. 85 Mio. EUR, ebenfalls Bestandteil der Budgeterhöhung von 657,30 Mio. EUR auf rd. 830 Mio. EUR im Dezember 2009), hatte er der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 47) empfohlen, diese Position im zuletzt genehmigten Budget 2009 neu zu berechnen und dabei genauer abzugrenzen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Empfehlung umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG die Position Unvorhergesehenes neu berechnete und von 15 Mio. EUR auf 2,70 Mio. EUR herabsetzte.

12.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH durch die Neubewertung der Position Unvorhergesehenes um.

Vergabe von Leistungen

Vergabepraxis

13.1 (1) Aufgrund von Verstößen gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes und die internen Vergaberichtlinien, hatte der RH der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 69) empfohlen, Maßnahmen zu setzen, welche die Einhaltung der Bestimmungen der Vergabevorschriften sicherstellen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die internen Vergaberichtlinien überarbeitet worden seien. Weiters habe man zusätzlich den Leiter des neu gegründeten Zentralen Einkaufs in den Genehmigungslauf eingebunden.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG im Jänner 2012 einen Bereich Zentraler Einkauf – u.a. für die Durchführung der Vergabeverfahren der Flughafen Wien AG – installierte. Sie setzte im Jänner 2013 eine neue umfassende „Vergabeordnung der Flughafen Wien Gruppe“ mit nach Wertgrenzen gestaffelten Vorlage– und Genehmigungspflichten in Kraft.

Die Flughafen Wien AG teilte im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle mit, dass der Zentrale Einkauf Mitarbeiter mit ausgewiesenen Vergaberechtskompetenzen beschäftige und zusätzlich durch die Rechtsabteilung unterstützt werde.

Der Servicebereich B stellte – ergänzend zu den Vergabevorschriften – in seinem Organisationshandbuch Regelungen zur Aufgaben– und Verantwortungszuordnung dar. Darin regelte er die Zuständigkeiten im Vergabeverfahren unter Berücksichtigung des Vier–Augen–Prinzips.

Die Interne Revision der Flughafen Wien AG nahm zwar das Thema Vergaben nicht explizit in ihr Prüfungsprogramm für das Geschäftsjahr 2014 auf, sie berücksichtigte den Themenbereich jedoch bei sechs Prüfungen.

13.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH um. Der RH erachtete die Installierung eines Bereichs Zentraler Einkauf grundsätzlich als zweckmäßig. Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, den Vergabeleitfaden regelmäßig zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. Weiters empfahl er der Flughafen Wien AG aufgrund des hohen Risikopotenzials (z.B. hinsichtlich Korruption), Vergaben explizit und regelmäßig in das Prüfprogramm der Internen Revision aufzunehmen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG sei eine neuerliche Evaluierung und gegebenenfalls Überarbeitung der Vergabeordnung durch den Zentralen Einkauf für 2015 vorgesehen.*

Die Interne Revision habe der Prüfung von Vergaben in den vergangenen Jahren stets einen bedeutenden Stellenwert eingeräumt. Dies sei auch für die Zukunft beabsichtigt.

Im Prüfprogramm 2015 der Internen Revision werde die Prüfung von Vergaben im Rahmen von insgesamt acht Prüfungen vorgesehen werden (Bauprojekte, Technik, IT, Tochtergesellschaften). Somit würden Vergabethemen in rd. 30 % der Prüfungen bearbeitet werden. Darüber hinaus werde ein Zeitrahmen für Stichproben– bzw. Kurzprüfungen geplant, innerhalb dessen (anlassbezogen) Vergaben explizit geprüft werden können.

Ab 2016 würden Vergabeprüfungen explizit in das Jahresprüfprogramm aufgenommen.

Vergabeverfahren „Städtebauliche Konzeption am Flughafen Wien“

14.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 70) festgestellt, dass beim städtebaulichen Wettbewerb für die zukünftige Entwicklung des Flughafens Wien die Vorgaben verändert wurden, so dass der siegreiche Entwurf wesentlichen Änderungen zu unterziehen war. Dies hatte Forderungen eines unterlegenen Bieters zur Folge.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, die Höhe der allfälligen Forderung sowie das Risiko des Schlagendwerdens zu bewerten und im Projektbudget Skylink dafür vorzusorgen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte dazu im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass mit dem unterlegenen Bieter ein Vergleich geschlossen und sämtliche Verfahren in diesem Zusammenhang beendet worden seien. Mit Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 5. Oktober 2010 sei die Flughafen Wien AG zur Zahlung von insgesamt rd. 1,68 Mio. EUR verurteilt worden. Die Rückstellungen der Flughafen Wien AG für diese Rechtssache betrügen rd. 1,94 Mio. EUR.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG eine ausreichende Risikovorsorge in Form einer Rückstellung von rd. 1,94 Mio. EUR im Projektbudget veranschlagte und rd. 1,68 Mio. EUR aufgrund des Urteils des Obersten Gerichtshofs zahlte.

14.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH mit dem Aufbau einer Rückstellung von rd. 1,94 Mio. EUR um.

Baudurchführung

Zuordnung von Leistungsänderungen

15.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts führten gravierende technische Änderungen und bauwirtschaftliche Umstände zu einer Verlagerung wesentlicher Leistungsteile von ausgeschriebenen Leistungen hin zu Zusatzleistungen.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 100) empfohlen, Leistungsänderungen gemäß dem Verursacherprinzip zuzuordnen. An den verursachenden Dritten hätte sich die Flughafen Wien AG schadlos zu halten und dies bei der Vergütung aller Auftragnehmer – auch der beteiligten Konsulenten – zu berücksichtigen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass auf Grundlage technischer und juristischer Gutachten mit der Versicherung der Sonderfachleute und Konsulenten ein Vergleich abgeschlossen worden sei. Deren Versicherung habe im Juni 2012 100 % der Versicherungssumme, nämlich rd. 11,10 Mio. EUR, an die Flughafen Wien AG ausbezahlt. Überdies sei mit den betroffenen Auftragnehmern ein zusätzlicher Forderungsverzicht über rd. 3 Mio. EUR vereinbart worden.

Die Flughafen Wien AG habe im Gegenzug auf die Verfolgung von darüber hinausgehenden Forderungen gegen die Versicherungsnehmer verzichtet. Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen aufgrund eines strafrechtlich relevanten Verhaltens sei aber weiterhin möglich.

Die Verfolgung von Schadenersatzansprüchen gegenüber ausführenden Unternehmen sei noch nicht abgeschlossen.

(3) Ausgehend von seinem Vorbericht stellte der RH nunmehr die Höhe der Leistungsänderungen (durch einen Vergleich der Auftragssummen mit den Schlussrechnungssummen) bei den beiden Auftragnehmern AP 009 Hauptbaumeister und AP 050 Innenausbau wie folgt fest:

Tabelle 6: Kenndaten Hauptbaumeister (AP 009) und Innenausbau (AP 050)

Leistungsumfang	AP 009	AP 050
	in Mio. EUR[1]	
Auftragssumme[2]	57,07	44,76
Leistungsänderungen (Zusatzleistungen)	24,24	13,66
geprüfte und freigegebene Schlussrechnungssumme	81,31	58,42

1 Beträge gerundet
2 laut Bestellschreiben vom 20. September 2005 (AP 009) bzw. vom 26. April 2007 (AP 050)

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Bei Überprüfung der Leistungserbringung stellte die Flughafen Wien AG fest, dass die Konsulenten Leistungen unzureichend erbracht hatten und daher Leistungsänderungen notwendig waren. Die Flughafen Wien AG schloss daher auf Grundlage technischer und juristischer Gutachten mit der Versicherung der Konsulenten einen Vergleich über die gesamte Versicherungssumme von rd. 11,10 Mio. EUR ab. Darüber hinaus erzielte sie aus einem Forderungsverzicht der Konsulenten die Summe von rd. 3 Mio. EUR.

Die Kosten, die aus einer mangelhaften Wahrnehmung der Bauherrnfunktion entstanden, hatte die Flughafen Wien AG als Verursacher selbst zu tragen. Diese Mängel betrafen u.a. lange Entscheidungszeiten bei Leistungsänderungen, Verzögerungen durch Änderungen der Projektstruktur, Verzögerungen durch Fehlentscheidungen im Zusammenhang mit Kosten und Terminen und die Koordination bei der Erstellung der Ausführungs– und Detailplanung.

15.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die jeweiligen Leistungsänderungen den Verursachern zuordnete und sich entsprechend schadlos hielt. Die mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion bis zum Baustopp 2009 erschwerte die Zuordnung von Leistungsänderungen in die Sphäre der Konsulenten bzw. die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen (siehe TZ 29). Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, die Verantwortung der ehemaligen Vorstandsmitglieder hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende rechtliche Schritte zu setzen.

15.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG werde (nochmals) eine allfällige Verletzung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten der ehemaligen Vorstandsmitglieder geprüft. Die Flughafen Wien AG habe zu diesem Zweck die Erstellung eines Rechtsgutachtens in Auftrag gege-*

ben. Sofern Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können, werde die Flughafen Wien AG diese konsequent verfolgen.

Vorlage der Kalkulationsblätter

16.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 101) empfohlen, die Vorlage der Kalkulationsblätter der Auftragnehmer sicherzustellen bzw. auf deren zeitgerechte Vorlage an den Bauherrn zu achten.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung im internen Regelwerk berücksichtigt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Dienstanweisung vom November 2011 die (zeitgerechte) Einholung der Kalkulationsblätter der Auftragnehmer durch die Flughafen Wien AG vorsah. Der RH überprüfte die konkrete Umsetzung anhand eines Projekts. Dabei konnten dem RH die Kalkulationsblätter vorgelegt werden.

16.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH durch die – in einer Dienstanweisung festgelegte – verbindliche Einholung der Kalkulationsblätter um.

Valorisierung

17.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 103) hatte der RH bemängelt, dass es bei abgerechneten Nachtragsangeboten der ausführenden Auftragnehmer aufgrund fehlerhafter Vergütung der Valorisierung zu Überzahlungen und Doppelverrechnungen kam.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, die Nachtragsangebote nochmals zu überprüfen und Einsparungspotenziale zu nutzen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie den Umsetzungsstand zu der Empfehlung nachreichen würde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG die Valorisierung der Nachtragsangebote im Zuge der Schlussrechnungsprüfung neu aufbaute und berechnete. Die Ergebnisse dieser Prüfung dienten in weiterer Folge als Grundlage für Verhandlungen über die Höhe der Schlussrechnung mit den Auftragnehmern.[16] Die Flughafen Wien AG

[16] Die Flughafen Wien AG führte weiters aus: „Da diese Auftragnehmer in ihren Schlussrechnungen auch weiterreichende Forderungen aus den Umständen der Vertragsbeendigung stellten, kam es in allen Fällen zu langwierigen Verhandlungen unter Einschaltung der rechtsfreundlichen Vertreter beider Vertragsparteien, die zu Abschlussvereinbarungen führten, in denen sich die Vertragsparteien auf die zu zahlende Summe einigten. Im Einzelnen lassen sich die Verhandlungsergebnisse nicht vollständig den geforderten Einzeltiteln zuordnen...“

konnte das Einsparungspotenzial aus der Valorisierungsberechnung jedoch nicht ausweisen, weil bei den Verhandlungen am Ende, unter Abwägung von weiterem Nutzen und Aufwand, Kompromisse gefunden und finanzielle Einigung erzielt wurden.

Der Schlussrechnungsprüfbericht der Örtlichen Bauaufsicht zum AP 009 (Hauptbaumeister) wies Korrekturen der Valorisierung von rd. 510.000 EUR aus, beim AP 050 (Innenausbau) waren keine Korrekturen ausgewiesen.

Die Flughafen Wien AG teilte im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle mit, dass die Örtliche Bauaufsicht in ihren Schlussrechnungsprüfberichten nicht ausgewiesen hatte, wie hoch der Korrekturbetrag aus der Valorisierung war; es war aber ersichtlich, dass eine Neuberechnung der Valorisierung erfolgte. Eine eigene Berechnung des Korrekturbetrags aus der Valorisierung durch einen Dritten sei aus Sicht der Flughafen Wien AG wirtschaftlich nicht vertretbar.

17.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem sie die Valorisierung nochmals überprüfte. Der RH bemängelte aber, dass die Flughafen Wien AG die Höhe der durch die Neuberechnung erzielten Einsparungen von der Örtlichen Bauaufsicht nicht einforderte. Durch eine Neuberechnung der Valorisierung durch die Örtliche Bauaufsicht sei die Thematik außer Streit gestellt sowie aufgrund der vom RH festgestellten Mängel im Sinne der Vertragserfüllung gerechtfertigt und zweckmäßig gewesen – zumal die Örtliche Bauaufsicht im Zuge der früheren Gebarungsüberprüfung vermeint hatte, die Vergütung der Valorisierung sei zurecht erfolgt[17] und sie erst nach Kritik des RH diesbezüglich tätig wurde. Zur Vorgehensweise der Flughafen Wien AG hinsichtlich der Schadloshaltung gegenüber Konsulenten verwies der RH auf TZ 24 und 25.

17.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG habe sie empfehlungsgemäß veranlasst, dass die Valorisierungsberechnung neu und richtig durch die Örtliche Bauaufsicht durchgeführt werde. Allerdings sei die Neuberechnung auf Basis der zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegenden Schlussrechnung und nicht wie zuvor auf Basis der 13. Teilrechnung erfolgt.*

Um die vom RH erwartete Differenzaussage (Höhe des Korrekturbetrags) zu erhalten, hätte die Örtliche Bauaufsicht die Valorisierungsberechnung ein wiederholtes Mal durchführen müssen, und zwar auf Basis der 13. Teilrechnung. Diesen beträchtlichen vergütungspflich-

[17] Gebarungsüberprüfung „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Wien 2011/1 und Niederösterreich 2011/1; TZ 103)

tigen Zusatzaufwand habe die Flughafen Wien AG für wirtschaftlich nicht angemessen erachtet, weil dem kein erwartbarer Ertrag gegenübergestanden sei.

17.4 Der RH entgegnete der Flughafen Wien AG, dass sich seine Empfehlung zur Neuberechnung der Valorisierung auf die vorliegende Schlussrechnung bezog und nicht auf die 13. Teilrechnung. Durch die Neuberechnung und Quantifizierung der Valorisierung durch die Örtliche Bauaufsicht hätte die Thematik außer Streit gestellt werden können. Die Flughafen Wien AG begab sich durch die gewählte Vorgangsweise, die Valorisierung nicht zu quantifizieren, der Möglichkeit auf eine bessere Verhandlungsposition. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, bei zukünftigen Projekten Nachtragsangebote nochmals zu überprüfen und Einsparungspotenziale zu nutzen.

Technische Nachträge zum Gewerk Innenausbau (AP 050)

18.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 107) hatte der RH bemängelt, dass die Leistungserbringung aller mit der Nachtragsprüfung betrauten Konsulenten mangelhaft war.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, die Nachtragsangebote nochmals zu überprüfen und die Ergebnisse daraus sowohl bei den Schlussrechnungen der ausführenden Auftragnehmer als auch bei der Honorarermittlung der Konsulenten zu berücksichtigen.

(2) Nach Mitteilung der Flughafen Wien AG im Nachfrageverfahren sei mit den Konsulenten und Sonderfachleuten ein Vergleich abgeschlossen worden. Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen aufgrund eines strafrechtlich relevanten Verhaltens sei aber weiterhin möglich. Die Verfolgung von Schadenersatzansprüchen gegenüber ausführenden Unternehmen sei noch nicht abgeschlossen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG die noch nicht beauftragten Nachtragsangebote nochmals prüfte und die Ergebnisse in der Abschlussvereinbarung mit dem Auftragnehmer AP 050 berücksichtigte.

Bei den bereits beauftragten Nachtragsangeboten führte sie keine nochmalige Prüfung durch. Die Flughafen Wien AG hielt dazu fest, dass aus rechtlicher Sicht wahrscheinlich eine Irrtumsanfechtung die Folge gewesen wäre, verbunden mit erheblichem Aufwand und ungewissem Ausgang. Die Abschlussvereinbarung mit dem Auftragnehmer wäre für die Flughafen Wien AG durchaus vorteilhaft gewesen, wobei eine eindeutige Kostenzuordnung zu den einzelnen Sachthemen nicht möglich gewesen sei.

Die Flughafen Wien AG verwies bezüglich der Honorarkürzungen bei den beteiligten Konsulenten auf die Vereinbarung über die Schadensregulierung (Versicherungsvergleich in Höhe von 11,10 Mio. EUR mit sämtlichen Planern und Sonderfachleuten wie Örtliche Bauaufsicht, ARGE Projektsteuerung, ARGE weiterführende Objektplanung). Darüber hinaus erzielte die Flughafen Wien AG eine Reduktion von Forderungen von 3,00 Mio. EUR; davon entfielen auf die mit der Nachtragsprüfung beauftragten Konsulenten 2,50 Mio. EUR (Örtliche Bauaufsicht 1,60 Mio. EUR und ARGE weiterführende Objektplanung 0,90 Mio. EUR).

18.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil sie die beauftragten Nachtragsangebote nicht nochmals prüfte, sondern dies lediglich bei den noch nicht beauftragten Nachtragsangeboten durchführte.

Der RH kritisierte, dass die Flughafen Wien AG die beauftragten Nachtragsangebote weder selbst prüfte noch eine Prüfung durch die Konsulenten einforderte. Sie nahm sich dadurch die Möglichkeit einer besseren Verhandlungslage gegenüber den Auftragnehmern. Auch wäre eine nochmalige Prüfung sämtlicher Nachtragsangebote durch die Konsulenten aufgrund der vom RH festgestellten Mängel im Sinne der Erfüllung deren Verträge gerechtfertigt und zweckmäßig gewesen. Zur Vorgehensweise der Flughafen Wien AG hinsichtlich der Schadloshaltung gegenüber Konsulenten verwies der RH auf TZ 24 und 25.

Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, sich künftig im Falle von Schlechtleistungen externer Konsulenten an diesen schadlos zu halten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf die große Bedeutung der Nachtragsprüfungen bei Bauprojekten, zumal durch eine sachliche Nachtragsprüfung ungerechtfertigte Forderungen der Auftragnehmer eingedämmt werden können.

18.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG sei mit dem Auftragnehmer des Gewerks Innenausbau (AP 050) bereits vor der Empfehlung des RH eine Abschlussvereinbarung getroffen worden.*

Laut gutachterlicher Stellungnahme einer mit der Prüfung beauftragten Rechtsanwaltskanzlei sei eine Irrtumsanfechtung der Abschlussvereinbarung nur bei einer vorsätzlichen Irreführung möglich (z.B. bei einem strafrechtlich relevanten Verhalten).

Die Flughafen Wien AG habe daher mit dem Auftragnehmer des Gewerks Innenausbau eine Verjährungsverzichtserklärung abgeschlossen und die Untersuchungen der Strafermittlungsbehörden beobachtet,

ob neue Tatsachen hervorkommen, die eine Anfechtung der Abschlussvereinbarung ermöglichen würden. Dies sei nicht der Fall gewesen und die Ermittlungen seien Anfang 2014 eingestellt worden. Für die Flughafen Wien AG habe es daher keine Möglichkeit gegeben, die Nachträge neuerlich zu prüfen.

18.4 Der RH stellte fest, dass die Vereinbarung zwischen der Flughafen Wien AG und dem Auftragnehmer des AP 050 nach der Prüfung des RH an Ort und Stelle – aber vor der Berichtslegung durch den RH – abgeschlossen wurde. Durch den Abschluss der Vereinbarung ohne Prüfung der beauftragten Nachtragsangebote begab sich die Flughafen Wien AG der Möglichkeit einer besseren Verhandlungsposition. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, sich im Falle von Schlechtleistungen externer Konsulenten an diesen schadlos zu halten, zumal durch eine sachliche Nachtragsprüfung ungerechtfertigte Forderungen eingedämmt werden können. Dies würde die eigene Verhandlungsposition stärken.

Bauwirtschaftliche Nachträge zum Gewerk Innenausbau (AP 050)

19.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 108) hatte der RH bemängelt, dass die Vergütung von bauwirtschaftlichen Nachträgen des Auftragnehmers des Gewerks Innenausbau (AP 050) nicht gerechtfertigt war. Dabei kritisierte der RH, dass die Flughafen Wien AG Leistungen ohne Nachweise vergütete und die beauftragte Summe nicht nachvollziehbar war, sie noch nicht erbrachte Leistungen vergütete, was einer Vorauszahlung entsprach, und sie Leistungen mit der Schlussrechnung ohne Berücksichtigung der tatsächlich erbrachten Leistungen pauschal vergütete.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, vor der endgültigen Vergütung der Schlussrechnung erforderliche Nachweise zu den Positionen der bauwirtschaftlichen Nachträge einzufordern und die Nachtragsangebote nochmals zu überprüfen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung bei der Schlussrechnungsprüfung umgesetzt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG die Positionen der bauwirtschaftlichen Nachträge, die sie mit 13,34 Mio. EUR (Vereinbarung über die Nachträge 38 und 52) beauftragte, in der Schlussrechnung mit rd. 12,84 Mio. EUR vergütete. Die Flughafen

Wien AG überprüfte die Nachtragsangebote nicht nochmals, auch forderte sie keine weiteren Nachweise dazu ein.[18]

Erst nach Abschluss einer Vereinbarung zwischen der Flughafen Wien AG und dem Auftragnehmer im April 2010 ging die Flughafen Wien AG der Frage nach, ob eine Anfechtung dieser Vereinbarung sinnhaft sei. Die Analyse durch eine Rechtsanwaltskanzlei im Dezember 2010 ergab, dass dies nicht zielführend sei, weil sowohl die Vereinbarung betreffend die bauwirtschaftlichen Nachträge im Jahr 2008 als auch die Schlussvereinbarung im Jahr 2010 als Vergleich zu qualifizieren wäre und ein Vergleich nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen wegen Irrtums anfechtbar sei.

19.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH nicht um. Der RH kritisierte die Flughafen Wien AG, dass sie keine Nachweise im Zuge der Schlussrechnungsprüfung 2010 nachforderte und so mögliche Einsparungspotenziale nicht mehr nutzen konnte. Am Beispiel des Projekts Skylink wurde ersichtlich, welche nachteiligen Auswirkungen die mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion (u.a. mangelhafte Dokumentation, keine zeitnahe Behandlung von Leistungsänderungen) bei einer späteren Schadensverfolgung bzw. –regulierung hat. Der RH betonte daher die Notwendigkeit einer starken Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Flughafen Wien AG (siehe TZ 21 ff.).

19.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG sei mit dem Auftragnehmer des Gewerks Innenausbau (AP 050) bereits vor der Empfehlung des RH eine Abschlussvereinbarung getroffen worden.*

Laut gutachterlicher Stellungnahme einer mit der Prüfung beauftragten Rechtsanwaltskanzlei sei eine Irrtumsanfechtung der Abschlussvereinbarung nur bei einer vorsätzlichen Irreführung möglich (z.B. bei einem strafrechtlich relevanten Verhalten).

Die Flughafen Wien AG habe daher mit dem Auftragnehmer des Gewerks Innenausbau eine Verjährungsverzichtserklärung abgeschlossen und die Untersuchungen der Strafermittlungsbehörden beobachtet, ob neue Tatsachen hervorkommen, die eine Anfechtung der Abschlussvereinbarung ermöglichen würden. Dies sei nicht der Fall gewesen und die Ermittlungen seien Anfang 2014 eingestellt worden. Für die Flughafen Wien AG habe es daher keine Möglichkeit gegeben, die Nachträge neuerlich zu prüfen.

[18] Darüber hinaus vergütete die Flughafen Wien AG dem Auftragnehmer im Zuge der Schlussvereinbarung weitere Forderungen (18,15 Mio. EUR) betreffend u.a. bauwirtschaftliche Themen mit 5,0 Mio. EUR (Anteil der bauwirtschaftlichen Komponente davon zumindest 600.000 EUR).

19.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 18.

Qualität des Fußbodens

20.1 Nach Inbetriebnahme des Skylink warf der Fußbodenbelag[19] Blasen (Aufwölbungen) und löste sich ab. Davon betroffen waren die Bereiche der Wartungsdeckel[20] im Fußbodenbelag. Die Wartungsdeckel waren aufgrund der im Fußboden (Hohlraumboden) liegenden Leitungen erforderlich.

Der Grund für die Blasenbildung war – durch Reinigungsarbeiten im Bereich der Deckel – eingedrungenes Wasser und dessen anschließende Verdampfung. Die Flughafen Wien AG rügte den Auftragnehmer, der die Deckel versetzt hatte, aufgrund der Mängel in der Ausführung. In weiterer Folge behielt sie von diesem Auftragnehmer einen Qualitätsabzug – u.a. wegen der mangelnden Qualität des Fußbodens – in Summe von rd. 380.000 EUR ein.

20.2 Der RH beurteilte die Vorgehensweise der Flughafen Wien AG hinsichtlich der Schadloshaltung als nachvollziehbar und zweckmäßig.

Wahrnehmung der Interessen der Flughafen Wien AG

Überblick

21.1 Die Flughafen Wien AG erreichte in Summe rd. 27,98 Mio. EUR an Rückfluss für „Schadenersatzleistungen“; demgegenüber entstanden der Flughafen Wien AG Kosten für die gerichtliche Beweissicherung und für die mit der Aufarbeitung der organisatorischen und baulichen Mängel beauftragten Konsulenten („Schadensverfolgung“) von rd. 8,86 Mio. EUR:

[19] Kautschukbelag

[20] sogenannte Zugdosendeckel

Tabelle 7: Aufstellung der Schadenersatzleistungen und der Kosten für die Schadensverfolgung

	in Mio. EUR[1]
Schadenersatzleistungen	
Forderungsverzicht Konsulenten (siehe TZ 24)	2,98
Versicherungsvergleich Konsulenten (siehe TZ 25)	11,10
Schiedsspruch Haustechnik (siehe TZ 26)	13,90
Summe Schadenersatzleistungen	**27,98**
Schadensverfolgung	
Gerichtliches Beweissicherungsverfahren (siehe TZ 29)	– 3,10
Schadensverfolgung	– 5,76
Summe Schadensverfolgung	**– 8,86**
Differenz Schadenersatzleistungen – Schadensverfolgung	**19,12**

[1] Beträge gerundet

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Die Flughafen Wien AG konnte bei drei Konsulenten einen Forderungsverzicht erreichen; sie schloss einen Versicherungsvergleich mit der Haftpflichtversicherung (umfasste sämtliche Konsulenten und Sonderfachleute) ab und lukrierte die volle Versicherungssumme von 11,10 Mio. EUR; darüber hinaus stellte sie keine weitere Forderungen an Konsulenten; dies deshalb, weil sie – wie der RH in seinem Vorbericht festgestellt hatte – die Bauherrnfunktion bis zum Baustopp unzureichend wahrnahm und die Konsulenten dies bei weiteren Schadensverfolgungen seitens der Flughafen Wien AG ins Treffen führen würden.

Weiters reduzierte die Flughafen Wien AG die Forderung des Auftragnehmers AP 050 um rd. 14,40 Mio. EUR (siehe TZ 27). Das nach dem Baustopp durchgeführte gerichtliche Beweissicherungsverfahren kostete der Flughafen Wien AG rd. 3,10 Mio. EUR.

21.2 Der RH stellte fest, dass den Schadenersatzleistungen von 27,98 Mio. EUR Kosten für die Schadensverfolgung von 8,86 Mio. EUR gegenüberstanden.

21.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG seien die Kosten der gerichtlichen Beweissicherung in Höhe von 3,10 Mio. EUR nicht der Schadensverfolgung zuzurechnen. Die gerichtliche Beweissicherung sei ausschließlich aufgrund des verhängten Baustopps durchgeführt worden (siehe auch TZ 29.2) und habe der Feststellung und Beseitigung von Mängeln gedient, die für die Baufortführung unabdingbare Voraussetzung gewesen seien.*

Die Darstellung in Tabelle 7, wonach die Summe der Schadensverfolgung 8,86 Mio. EUR betrage, sei daher falsch und sei um die Kosten der Beweissicherung zu korrigieren.

21.4 Der RH erwiderte, dass eine gerichtliche Beweissicherung bei Streitigkeiten im Baubereich die entscheidungsrelevanten Tatsachen außer Streit stellen soll. Die gerichtliche Beweissicherung diente somit grundsätzlich zur Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen (Schadensverfolgung), so dass der RH – bei der Quantifizierung der Kosten für die Schadensverfolgung – die Kosten der gerichtlichen Beweissicherung mitberücksichtigte.

Umsetzung von Aufträgen des Vorstands

22.1 (1) Der RH hatte der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 29) die Nachverfolgung der Aufträge des Vorstands durch geeignete Maßnahmen (z.B. Berichtspflichten) empfohlen.

Nach den Feststellungen des Vorberichts hatte der Vorstand die Einhaltung bzw. Erfüllung der von ihm im Steering Committee erteilten Aufträge nicht in allen Fällen verfolgt.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in den wöchentlich stattfindenden Managementteam– und Sektorensitzungen die Aufträge des Vorstands fortlaufend in einer To–Do–Liste am Ende des Protokolls zusammengefasst und in den folgenden Sitzungen regelmäßig der Umsetzungsstatus hinterfragt worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG mit der Neuorganisation des Projekts – nach dem Baustopp – anstelle des Steering Committee einen „Lenkungsausschuss“ und in weiterer Folge einen „Skylink Ausschuss“ implementierte. In diesen Ausschüssen wurde u.a. der konkrete Projektfortschritt besprochen. Die Protokolle der „Skylink Ausschüsse“ enthielten eine Spalte mit dem Hinweis, wer für eine bestimmte Aufgabe zuständig bzw. bis wann diese zu erledigen war.

Der RH stellte weiters fest, dass die Dienstanweisung vom Juli 2011 festlegte, dass in Sitzungen mit Vorstandsbeteiligung, in denen ein Protokoll geführt wird, am Ende des Protokolls allfällige Aufträge des Vorstands in einer To–Do–Liste zusammengefasst werden müssen. In dieser Liste ist die Stelle anzuführen, welche für die Bearbeitung verantwortlich ist. Die Evidenzhaltung erfolgt durch den Bereich C (Generalsekretariat).

Das Protokoll einer Managementteamsitzung enthielt entsprechend der Dienstanweisung vom Juli 2011 am Ende eine To–Do–Liste. In dieser Liste waren die Aufträge des Vorstands aufgelistet und welcher Bereich für die konkrete Bearbeitung bzw. Umsetzung zuständig war. Das Generalsekretariat überprüfte im Zusammenwirken mit dem Vorstand die tatsächliche Umsetzung der Aufträge.

22.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH durch Festlegung der Zuständigkeit und der Führung einer Evidenzliste um.

Abschlagszahlung an die Gesamtprojektleitung

23.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 116) hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, auf eine Reduktion der Abschlagszahlung von 500.000 EUR der seit Juli 2008[21] beauftragten Gesamtprojektleitung hinzuwirken.

(2) Nach Mitteilung der Flughafen Wien AG im Nachfrageverfahren habe die Gesamtprojektleitung auf ihre Forderung von 500.000 EUR verzichtet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG mit der Gesamtprojektleitung eine Abschlussvereinbarung abschloss. Darin verzichteten beide Parteien u.a. auf die Forderung der Gesamtprojektleitung von 500.000 EUR. Nicht betroffen davon waren strafrechtliche Ansprüche wegen einer vorsätzlichen Handlung oder Unterlassung seitens der Gesamtprojektleitung.

23.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die Abschlagszahlung von 500.000 EUR nicht gewährte.

Forderungen gegenüber Konsulenten

24.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 113, 114) der Flughafen Wien AG empfohlen, Forderungen der Flughafen Wien AG gegenüber Konsulenten ehestmöglich zu beziffern und – soweit möglich – die Aufrechnung zu erklären. Dabei sollte Sorge getragen werden, dass die nach Abschluss der vorläufigen Vereinbarungen offen gebliebenen Forderungen nicht untergehen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie auf Grundlage technischer und juristischer gutachterlicher Empfehlungen mit den Konsulenten und Sonderfachleuten einen Vergleich mit der Versicherung abgeschlossen habe. Die Versicherung habe die volle Versicherungssumme von 11,10 Mio. EUR im Juni 2012 an die Flughafen Wien AG ausbezahlt. Darüber hinaus wäre von den betroffenen

[21] Gebarungsüberprüfung „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Wien und Niederösterreich 2011/1 Flughafen Wien AG; Projekt Skylink, TZ 19)

Konsulenten ein zusätzlicher Forderungsverzicht von rd. 3,00 Mio. EUR erreicht worden. Die Flughafen Wien AG habe im Gegenzug auf die Verfolgung von darüber hinausgehenden Forderungen gegen die Konsulenten (Versicherungsnehmer) verzichtet. Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen aufgrund eines strafrechtlich relevanten Verhaltens sei aber weiterhin möglich.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG insgesamt rd. 14,08 Mio. EUR von den Konsulenten erzielte. Der Forderungsverzicht der Konsulenten (in Summe rd. 2,98 Mio. EUR inkl. dem in TZ 23 dargestellten Forderungsverzicht) gliederte sich wie folgt auf:

Tabelle 8: Aufteilung des Forderungsverzichts

Konsulent	Höhe des Forderungsverzichts
	in Mio. EUR
ARGE weiterführende Objektplanung	rd. 0,88
Örtliche Bauaufsicht–Bautechnik	1,60
Gesamtprojektleitung	0,50
Summe	**rd. 2,98**

Quelle: Flughafen Wien AG; Darstellung RH

Die Flughafen Wien AG ließ im Vorfeld des Versicherungsvergleichs durch technische und juristische Gutachter untersuchen, ob eine Klagsführung vor einem ordentlichen Gericht (Schadenersatz gegen einzelne Planer und Konsulenten) hinsichtlich des bestehenden Kostenrisikos und etwaiger Verschuldensfragen – gegenüber einem Versicherungsvergleich – zielführender wäre. Die Gutachter sprachen sich für einen Versicherungsvergleich aus, weil aufgrund der Mängel auf Seiten des Bauherrn eine eindeutige Schadenszuordnung ausschließlich auf die Konsulenten nicht möglich sei. Diese Mängel betrafen u.a. lange Entscheidungszeiten bei Leistungsänderungen, Verzögerungen durch Änderungen der Projektstruktur, Verzögerungen durch Fehlentscheidungen im Zusammenhang mit Kosten und Terminen und die Koordination bei der Erstellung der Ausführungs– und Detailplanung. Die Flughafen Wien AG folgte der Empfehlung, schloss einen Versicherungsvergleich ab und stellte keine weiteren Ansprüche an Konsulenten.

24.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung um, indem sie Forderungsverzichte von 2,98 Mio. EUR erwirkte. Der RH hielt aber fest, dass – wie er in seinem Vorbericht festgestellt hatte – der Grund für

die geringen Erfolgsaussichten für die weitere Schadensverfolgung insbesondere die Mängel in der Projektorganisation und –abwicklung seitens der Flughafen Wien AG bis zum Baustopp 2009 waren.[22] Am Beispiel des Projekts Skylink wurde ersichtlich, welche nachteiligen Auswirkungen die mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion (u.a. mangelhafte Dokumentation, keine zeitnahe Behandlung von Leistungsänderungen) bei einer späteren Schadensverfolgung bzw. –regulierung hat.

24.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG werde (nochmals) eine allfällige Verletzung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten der ehemaligen Vorstandsmitglieder geprüft. Die Flughafen Wien AG habe zu diesem Zweck die Erstellung eines Rechtsgutachtens in Auftrag gegeben. Sofern Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können, werde die Flughafen Wien AG diese konsequent verfolgen.*

Ansprüche gegen Haftpflichtversicherer

25.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 115) hatte der RH der Flughafen Wien AG empfohlen, geltend gemachte Ersatzforderungen gegen Haftpflichtversicherungen weiterzubetreiben.

(2) Die Flughafen Wien AG verwies im Nachfrageverfahren auf ihre Ausführungen zu TZ 24.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG vor Abschluss des Vergleichs umfangreiche Untersuchungen anstellte, ob sie den Vergleich mit der Haftpflichtversicherung annehmen (und so auf alle versicherten Schadenersatzansprüche verzichten würde) oder die Planer und Konsulenten auf Schadenersatz klagen sollte. Die Flughafen Wien AG beauftragte mehrere Konsulenten mit der Thematik.[23] Diese listeten eine Vielzahl an Gründen auf, die dafür sprachen,

[22] Gebarungsüberprüfung „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Wien 2011/1 und Niederösterreich 2011/1, TZ 115)

[23] darunter ein Rechtsgutachten (betreffend der Vereinbarkeit eines Vergleichsabschlusses mit den Sorgfaltspflichten des Vorstands), drei Memoranden (u.a. betreffend rechtliche und wirtschaftliche Erwägungen im Zusammenhang mit dem Vergleichsabschluss, bezieht bereits ermittelte Schadenersatzansprüche mit ein) sowie eine Stellungnahme mit Gutachten eines Sachverständigen (betreffend eine Empfehlung zum Vergleichsabschluss)

den Vergleich anzunehmen.[24] Sie bezifferten die Gewinn–/Verlustaussichten von + rd. 34,00 Mio. EUR bis – rd. 31,00 Mio. EUR.

Die Konsulenten empfahlen, den Vergleich anzunehmen. Die Flughafen Wien AG stimmte dem Vergleich am 24. Mai 2012 zu. Die Flughafen Wien AG lukrierte im Wege des Vergleichs mit der Haftpflichtversicherung den Versicherungshöchstbetrag von 11,10 Mio. EUR.

Hinsichtlich weiterer Forderungen der Flughafen Wien AG bzw. Forderungsverzichte verwies der RH auf die TZ 23 und 24.

25.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung um, indem sie vor Abschluss des Vergleichs mit der Haftpflichtversicherung mehrere Gutachten einholte.

Rückforderungen gegenüber ARGE HKL und ARGE HKL–P

26.1 (1) Aufgrund festgestellter Mängel in den Abrechnungen der Honorare für die Ausführungsplanung durch die ARGE HKL bzw. ARGE HKL–P behielt die Flughafen Wien AG zunächst aus diesem Titel rd. 3,95 Mio. EUR ein. Im Zuge einer Vergleichslösung, die eine weitere Beteiligung der ARGE HKL bzw. ARGE HKL–P am Projekt sicherstellen sollte, musste dieser Betrag vorbehaltlich einer späteren Rückforderung im Klagswege wieder an die ARGE HKL–P ausbezahlt werden.

Daher hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 97, 117) der Flughafen Wien AG empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass die aufgezeigten Rückforderungsansprüche gegenüber der ARGE HKL bzw. ARGE HKL–P geltend gemacht werden. Weitere Ansprüche wären zeitgerecht vor Ablauf der vereinbarten Verjährungsfrist (31. Dezember 2012) zu prüfen.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die ARGE HKL vom Versicherungsvergleich ausgenommen sei. Sie habe ein Sachverständigengutachten erstellt, auf dessen Basis Schadenersatzforderungen gestellt würden. Die Empfehlung befinde sich daher in Umsetzung.

[24] Kosten wegen umfangreichen Erhebungen zur Ermittlung der Sachverhalte von bis zu rd. 10 Mio. EUR; Verfahrenskosten wegen umfangreicher Sachverständigengutachten von rd. 20 Mio. EUR; geringe Chance auf Einbringung von Ansprüchen gegenüber Konsulenten, u.a. wegen entgegengesetzter Argumentation und schwierig feststellbarer Kausalitäten; Haftungsbegrenzung bei Konsulenten für leichte Fahrlässigkeit von maximal rd. 0,58 Mio. EUR; Unsicherheiten wegen Verjährung; die schwierige Einbringung von Gewinn im Falle der Insolvenz von Konsulenten – höchstens rd. 11,39 Mio. EUR, bei einem maximal möglichen Gewinn von rd. 33,89 Mio. EUR; ein zu erwartender Verlust von rd. 31 Mio. EUR, wenn die Verfahren verloren gehen, etc.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG umfassende Prüfungen hinsichtlich möglicher Ansprüche beauftragte. Letztendlich entschieden sich die Flughafen Wien AG und ihre Auftragnehmer, die Forderungen in einem Schiedsverfahren abzuhandeln. Das Schiedsverfahren umfasste Ansprüche der Flughafen Wien AG von insgesamt rd. 59,07 Mio. EUR. Das Schiedsverfahren endete am 23. Dezember 2013 mit einem Zugeständnis an die Flughafen Wien AG von 13,90 Mio. EUR.

Die Flughafen Wien AG hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH an Ort und Stelle fest, dass aufgrund der unterschiedlichen Standpunkte der Parteien im Schiedsverfahren ein höheres Zugeständnis nicht möglich war.

26.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung um, indem sie Rückforderungsansprüche geltend machte und davon 13,90 Mio. EUR im Schiedsverfahren zugesprochen bekam. Der RH hielt aber fest, dass – wie der RH in seinem Vorbericht festgestellt hatte – der Grund für die geringen Erfolgsaussichten für die weitere Schadensverfolgung insbesondere der schwache Bauherr und die Mängel in der Projektorganisation und –abwicklung seitens der Flughafen Wien AG bis zum Baustopp 2009 waren (siehe TZ 24).

Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, die Verantwortung der ehemaligen Vorstandsmitglieder hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende rechtliche Schritte zu setzen.

26.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG werde (nochmals) eine allfällige Verletzung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten der ehemaligen Vorstandsmitglieder geprüft. Die Flughafen Wien AG habe zu diesem Zweck die Erstellung eines Rechtsgutachtens in Auftrag gegeben. Sofern Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können, werde die Flughafen Wien AG diese konsequent verfolgen.*

Reduktion der Forderungen des Auftragnehmers AP 050

27.1 (1) Der Auftragnehmer des AP 050 Innenausbau verzeichnete in seiner Schlussrechnung Ansprüche wegen des Entfalls von Leistungen von insgesamt rd. 23,07 Mio. EUR. Deshalb hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 118) der Flughafen Wien AG empfohlen, auf eine Reduktion dieser Forderungen hinzuwirken.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sie eine rechtliche Prüfung durchgeführt habe und sie die Empfehlung wegen mangelnder Erfolgsaussicht nicht weiter verfolgen werde. Sie

würde jedoch Verdachtsmomente auf Doppelverrechnung weiter verfolgen. Eine Geltendmachung sei – trotz nicht sehr hoch eingeschätzter Erfolgsaussichten – im Laufen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG gemäß einer mit dem Auftragnehmer abgeschlossenen Schlussvereinbarung die Forderungen aus dem Titel des „nicht ersparten Aufwands" mit 5,00 Mio. EUR vergütete. Sie berücksichtigte dabei auch die Forderung des Auftragnehmers bezüglich Verzugszinsen in Höhe von rd. 421.000 EUR.

Die nachfolgende Tabelle stellt die in der Schlussrechnung des Auftragnehmers ausgewiesenen Forderungen und die Vergütung der Flughafen Wien AG gegenüber:

Tabelle 9: Forderungen und Vergütung von Ansprüchen wegen des Entfalls von Leistungen beim AP 050

Leistungsteil	Forderung lt. Schlussrechnung	Vergütung durch die Flughafen Wien AG
	in Mio. EUR[1]	
nicht verbautes Material	5,35	4,09
nicht ersparter Aufwand	17,72	5,00
Verzugszinsen	0,42	
Summe	**23,49**	**9,09**
Differenz Forderung – Vergütung	14,40	

1 Beträge gerundet

Quellen: Flughafen Wien AG; RH

Die Flughafen Wien AG reduzierte die Forderung des Auftragnehmers AP 050 somit um rd. 14,40 Mio. EUR; dies waren rd. 61 % der ursprünglichen Forderung.

27.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung somit um, indem sie die Forderungen des Auftragnehmers um rd. 14,40 Mio. EUR (rd. 61 % des ursprünglichen Forderungsbetrags) reduzierte.

Technische Gutachten für Schadenersatzansprüche gegenüber Konsulenten

28.1 (1) Der RH hatte der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 112, 114) empfohlen, die zur Abklärung der Sachverhalte für die Geltendmachung von Ansprüchen erforderlichen technischen Gutachten einzuholen und dafür Sorge zu tragen, dass Schadenersatzansprüche aus Planungsmängeln nicht untergehen.

(2) Nach Mitteilung der Flughafen Wien AG im Nachfrageverfahren seien technische Gutachten zur Aufarbeitung der Sachverhalte beauftragt worden, um allfällige Schadenersatzansprüche geltend zu machen. Mit den Konsulenten und Sonderfachleuten sei ein Versicherungsvergleich abgeschlossen worden, die Flughafen Wien AG habe im Gegenzug auf die Verfolgung von darüber hinausgehenden Forderungen gegen die Versicherungsnehmer verzichten müssen. Die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen aufgrund eines strafrechtlich relevanten Verhaltens sei aber weiterhin möglich.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG im Vorfeld des Versicherungsvergleichs durch technische und juristische Gutachter untersuchen ließ, ob eine Klagsführung vor einem ordentlichen Gericht (Schadenersatz gegen einzelne Planer und Konsulenten) hinsichtlich des bestehenden Kostenrisikos und etwaiger Verschuldensfragen – gegenüber einem Versicherungsvergleich – zielführender wäre. Die Gutachter sprachen sich für einen Versicherungsvergleich aus, weil aufgrund der Mängel auf Seiten des Bauherrn eine eindeutige Schadenszuordnung ausschließlich auf die Konsulenten nicht möglich sei. Die Flughafen Wien AG folgte der Empfehlung und schloss einen Versicherungsvergleich ab und stellte keine weiteren Ansprüche an Konsulenten.

28.2 Die Flughafen Wien AG setzte die Empfehlung um, indem sie die erforderlichen technischen Gutachten einholte. Der RH hielt aber fest, dass – wie der RH in seinem Vorbericht festgestellt hatte – die Gründe für die geringen Erfolgsaussichten für die weitere Schadensverfolgung insbesondere der schwache Bauherr und die Mängel in der Projektorganisation und –abwicklung bis zum Baustopp 2009 waren (siehe TZ 24). Der RH empfahl der Flughafen Wien AG, die Verantwortung der ehemaligen Vorstandsmitglieder hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende rechtliche Schritte zu setzen.

28.3 *Laut Stellungnahme der Flughafen Wien AG werde (nochmals) eine allfällige Verletzung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten der ehemaligen Vorstandsmitglieder geprüft. Die Flughafen Wien AG habe zu diesem Zweck die Erstellung eines Rechtsgutachtens in Auftrag gegeben. Sofern Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können, werde die Flughafen Wien AG diese konsequent verfolgen.*

Gerichtliche Beweissicherung

29.1 (1) Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum die Flughafen Wien AG in ihrem Antrag auf gerichtliche Beweissicherung nicht bloß ausführende Unternehmen, sondern auch Planungsunternehmen als

Antragsgegner bezeichnete. Darüber hinaus verwies der RH darauf, dass die formalisierte gerichtliche Beweissicherung dann zweckmäßig ist, wenn der Zustand des Bauwerks zu einem bestimmten Zeitpunkt rechtserheblich ist, etwa weil die Arbeiten ab diesem Zeitpunkt von einem anderen Auftragnehmer fortgeführt werden sollen und die Gewährleistungsansprüche gegen den früheren Auftragnehmer gesichert werden sollen. Insbesondere im Bereich Heizung, Klima, Lüftung und Sanitär wäre eine förmliche Beweissicherung nicht zwingend gewesen.

Daher hatte der RH der Flughafen Wien AG in seinem Vorbericht (TZ 121) empfohlen, künftig abzuwägen, ob eine formlose Beweisaufnahme im Vergleich zu einer kostenintensiven Beweisaufnahme in einem gerichtlichen Verfahren nicht wirtschaftlicher wäre. Dies insbesondere dann, wenn die Arbeiten nach einer Bauunterbrechung von denselben Auftragnehmern wie bisher fortgeführt werden. Auf Grundlage des im Zuge der Beweissicherung erhobenen Befunds im Einzelnen wäre zu prüfen, in welchen Punkten die Einholung von Gutachten erforderlich ist.

(2) Die Flughafen Wien AG hatte im Nachfrageverfahren auf ihre Stellungnahme im Bericht verwiesen. In ihrer damaligen Stellungnahme hatte sie u.a. ausgeführt, dass sich erst durch die gerichtliche Beweissicherung die Bereitschaft für eine außergerichtliche Einigung mit den betroffenen Auftraggebern über eine systematische Mängelbeseitigung eingestellt habe. Eine solche Mängelbeseitigung sei unabdingbare Voraussetzung für die Fortführung der Bauarbeiten gewesen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich zu seiner Empfehlung, abzuwägen, ob eine formlose Beweisaufnahme im Vergleich zu einer kostenintensiven Beweisaufnahme (Kosten rd. 3,10 Mio. EUR) in einem gerichtlichen Verfahren nicht wirtschaftlicher wäre, für die Flughafen Wien AG seit der früheren Gebarungsüberprüfung (siehe Vorbericht) kein Anwendungsfall ergab.

29.2 Für die Flughafen Wien AG ergab sich – seit der dargestellten gerichtlichen Beweissicherung – kein Anwendungsfall für die Empfehlung des RH. Der RH hielt seine Empfehlung für allfällige neue Anwendungsfälle aufrecht.

Brandschutz– und Fluchtwegekonzept

30.1 Die Flughafen Wien AG beauftragte einen Konsulenten mit der Erstellung eines Brandschutz– und Fluchtwegekonzepts (unter anderem) als Grundlage für die Errichtungsbewilligung (durch das BMVIT) im November 2003. Im Zuge der behördlichen Verfahren im Projektver-

lauf erfolgte eine laufende Anpassung des Konzepts, um die erforderlichen Änderungsbewilligungen (durch das BMVIT) und schlussendlich die gewerberechtliche Generalgenehmigung (durch die Bezirkshauptmannschaft Wien Umgebung) zu erwirken.

Hinsichtlich Fluchtwegekonzept gab es eine größere Änderung bzw. Ergänzung im Zuge der gewerberechtlichen Generalgenehmigung. Die Behörde ordnete eine zusätzliche Fluchtstiege in den Ladehof an; dies verursachte Kosten von rd. 919.000 EUR.

Die Flughafen Wien AG setzte sämtliche ihr vorgeschriebenen Maßnahmen (sowohl die in den Errichtungsbewilligungen als auch jene in der Generalgenehmigung) hinsichtlich Brandschutz und Fluchtwege vollständig um.

30.2 Der RH hielt fest, dass die Flughafen Wien AG die Auflagen gemäß den Vorgaben der Behörden im Projekt Skylink erfüllte bzw. umsetzte. Er sah die unterschiedliche Bewertung durch die beiden zuständigen Bewilligungsbehörden kritisch, weil dadurch ein nachträglicher Investitionsbedarf von rd. 919.000 EUR entstand.

Schlussempfehlungen

31 Der RH stellte nunmehr fest, dass die Flughafen Wien AG von 25 überprüften Empfehlungen des Vorberichts 16 umgesetzt, fünf teilweise umgesetzt und drei nicht umgesetzt hat. Bei einer Empfehlung war kein Anwendungsfall gegeben, weil keine Situation vorlag, die eine Entscheidung über die Durchführung einer Beweissicherung notwendig machte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Niederösterreich 2011/1 und Reihe Wien 2011/1

Vorbericht		Follow–up–Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
20	Anpassung der Ressourcen auf Bauherrnseite entsprechend dem Projektfortschritt	4	X		
37, 104	Verstärkte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion	4	X		
20, 50, 95, 104 u. 110	Ausreichender Einsatz von rechtlichem, bauwirtschaftlichem und technischem Know–how zur Wahrung der Interessen	5	X		
21	Gewährleistung einer funktionierenden und unabhängigen Kontrolle (Vier–Augen–Prinzip) durch die Örtliche Bauaufsicht	6		X	
37	Verstärkte Wahrnehmung des bauherrnseitigen Kostencontrolling	7			X
33, 42, 48	Grundsätzlich keine Budgetierung und Abrechnung funktional zusammenhängender Leistungen und Baumaßnahmen in getrennten Projekten	8		X	
39	Heranziehung von thematisch für den Einzelfall gebildeten Reserven	9		X	
41, 43	Regelmäßige Berichte über die Gesamtkosten an den Aufsichtsrat seit dem Budgetbeschluss 2009; Genehmigung von Schnittstellenprojekten durch den Aufsichtsrat	10		X	
44	Berücksichtigung allfälliger finanzieller Auswirkungen auf den Stand der Ist–Kosten in der Gesamtkostenaufstellung	11	X		
47	Neuberechnung der Position „Unvorhergesehenes“	12	X		
69	Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen der Vergabevorschriften	13	X		

Fortsetzung: Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Niederösterreich 2011/1 und Reihe Wien 2011/1					
Vorbericht		Follow–up–Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
70	Bewertung der Höhe der allfälligen Forderung aus dem Vergabeverfahren für den städtebaulichen Wettbewerb	14	X		
100	Zuordnung von Leistungsänderungen gemäß dem Verursacherprinzip; Inanspruchnahme der verursachenden Dritten und allenfalls Kürzung von Leistung	15	X		
101	Sicherstellung der Vorlagen der Kalkulationsblätter des Auftragnehmers	16	X		
103	Abermalige Prüfung der Preisbasis der einzelnen beauftragten Nachträge im Zuge der Schlussrechnungsprüfungen	17		X	
107	Neuerliche Prüfung der beauftragten Nachträge beim Auftragnehmer AP 050	18			X
108	Einforderung und Prüfung von Nachweisen zu den Positionen der bauwirtschaftlichen Nachträge vor der endgültigen Vergütung der Schlussrechnung	19			X
29	Sicherstellung der Nachverfolgung der Aufträge des Vorstands durch geeignete Maßnahmen	22	X		
116	Reduktion der Abschlagszahlung an die Gesamtprojektleitung	23	X		
113, 114	Ehestbaldige Bezifferung von Forderungen und Klärung der Aufrechnungen	24	X		
115	Weitere Betreibung von geltend gemachten Ersatzforderungen gegen Haftpflichtversicherungen	25	X		
97, 117	Geltendmachung der im Zuge der Effizienzkontrolle aufgezeigten Rückforderungsansprüche wegen mangelhafter Leistungen bzw. unrichtiger Abrechnungen der ARGE HKL bzw. HKL–P gegenüber dem Auftragnehmer	26	X		
118	Reduktion der Forderungen des Auftragnehmers AP 050	27	X		
112, 114	Einholung der zur Abklärung der Sachverhalte für die Geltendmachung von Ansprüchen erforderlichen technischen Gutachten	28	X		
121	Wirtschaftliche Abwägung der Vorteile einer formlosen Beweisaufnahme im Vergleich zu einer kostenintensiven Beweisaufnahme in einem gerichtlichen Verfahren	29	kein Anwendungsfall		

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen an die Flughafen Wien AG hervor:

(1) Um die Gefahr eines Kontrolldefizits zu vermeiden, sollte das Vier–Augen–Prinzip in den Regelwerken verstärkt implementiert werden. Weiters sollten Prozesse prinzipiell (grafisch) so dargestellt werden, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 6)

(2) Im Sinne der Transparenz wären in die Berichterstattung die Finanzierungskosten von Projekten aufzunehmen. (TZ 3)

(3) Es wären geeignete qualitätssichernde Maßnahmen im Kostencontrolling zu setzen. (TZ 7)

(4) Auf eine transparente Kostendarstellung im Berichtswesen sollte geachtet werden; insbesondere systembedingt unterschiedliche Kostenstände wären in das Berichtswesen aufzunehmen und zu begründen. (TZ 7)

(5) Künftig sollten die mit einem Projekt in Verbindung stehenden Kosten umfassend und transparent dargestellt werden und den Gremien berichtet werden. (TZ 8, 10)

(6) Die Vorsorgen sollten künftig entsprechend dem Projektverlauf angepasst und deren Entwicklung transparent dargestellt werden. (TZ 9)

(7) Der Vergabeleitfaden wäre regelmäßig zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 13)

(8) Aufgrund des hohen Risikopotenzials (z.B. hinsichtlich Korruption) wären Vergaben explizit und regelmäßig in das Prüfprogramm der Internen Revision aufzunehmen. (TZ 13)

(9) Die Verantwortung der ehemaligen Vorstandsmitglieder hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten wäre zu prüfen; gegebenenfalls wären entsprechende rechtliche Schritte einzuleiten. (TZ 15, 26, 28)

(10) Im Falle von Schlechtleistungen externer Konsulenten sollte sich die Flughafen Wien AG an diesen schadlos halten. (TZ 18)

ANHANG

Entscheidungsträger

des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Gründruck

Flughafen Wien AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Johannes CORETH (7. Mai 1998 bis 20. August 2009)
	Dr. Christoph HERBST (20. August 2009 bis 31. August 2011)
	Mag. Erwin HAMESEDER (31. August 2011 bis 30. April 2013)
	Ing. Ewald KIRSCHNER (seit 30. April 2013)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dkfm. Alfred REITER (25. April 2003 bis 29. April 2011)
	KR Karl SAMSTAG (22. April 2004 bis 29. April 2011)
	Ing. Ewald KIRSCHNER (29. April 2011 bis 30. April 2013)
	Dr. Wolfgang RUTTENSTORFER (seit 29. April 2011)
	Mag. Erwin HAMESEDER (seit 30. April 2013)

Vorstand

Ing. Gerhard SCHMID
(1. Oktober 1999 bis 31. Dezember 2011)

Mag. Herbert KAUFMANN
(1. Oktober 1999 bis 31. Dezember 2010)

Mag. Christian DOMANY
(1. Oktober 2004 bis 28. Februar 2009)

Ernest GABMANN
(1. März 2009 bis 31. Dezember 2011)

Dr. Christoph HERBST
(1. Jänner 2011 bis 31. August 2011)

Mag. Julian JÄGER
(seit 5. September 2011)

Mag. Dr. Günther OFNER
(seit 5. September 2011)

Wien, im Mai 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Bisher erschienen:

Reihe Niederösterreich 2015/1	Bericht des Rechnungshofes – Stadtgemeinde Tulln: Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten
Reihe Niederösterreich 2015/2	Bericht des Rechnungshofes – EU–Finanzbericht 2012 – Flughafen Wien Aktiengesellschaft – Fahrzeugbeschaffungen und Fuhrparkmanagement
Reihe Niederösterreich 2015/3	Bericht des Rechnungshofes – Umbau des Palais Kaunitz für die Anti–Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg