



**Der  
Rechnungshof**

Dampfschiffstraße 2  
1031 Wien  
Postfach 240

Tel +43 (1) 711 71 -8264  
Fax +43 (1) 712 94 25  
presse@rechnungshof.gv.at

## **RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE STEIERMARK 2009/4**

**Vorlage vom 15. Juli 2009**

### **Zusammenfassung**

<b>Haushaltsstruktur der Länder (außer Wien) .....</b>	<b>2</b>
<b>Kläranlage Graz – Gössendorf; Follow-up-Überprüfung.....</b>	<b>6</b>

## **HAUSHALTSSTRUKTUR DER LÄNDER (AUSSER WIEN)**

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

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

### Maastricht-Ergebnisse

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

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

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

### Maastricht-Schulden

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

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

#### Eignung der Kameralistik für die Haushaltssteuerung

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

#### Reformen und Reformvorschläge für das Haushaltswesen

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

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

#### Analyse der Rechnungsabschlüsse

Die von den Ländern in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Daten zur Haushaltslage und ihrer Entwicklung sind — gemessen an den Zielsetzungen eines zeitgemäßen externen Rechnungswesens — verbesserungsfähig. Eine Aussage über den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes lässt sich aufgrund der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt treffen. Im Regelfall erstellen die Länder ausgeglichene Haushalts-

ergebnisse, wobei die Ausgleichsmaßnahmen den Rechenwerken in unterschiedlicher Übersichtlichkeit zu entnehmen waren. Eine gesonderte Abbildung von ökonomischen Sondereffekten (im Sinne von einmaligen Ergebnisbeiträgen) war nicht vorgesehen. Ohne Zusatzinformationen ist es für den Leser der Rechnungsabschlüsse daher nicht möglich, solche für die strukturelle – nachhaltige – Haushaltsentwicklung wichtige Ergebnisgrößen zu ersehen und zu bewerten. (TZ 11)

#### Vermögensstand

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

#### Verschuldung

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

#### Mittelfristplanungen

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

#### Finanzielle Verflechtungen

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

**Zusammenfassend empfahl der RH den Bundesländern:**

- (1) Die Länder sollten sich auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung ihres Rechnungswesens im Sinne einer vollständigen Vermögens- und Erfolgsrechnung verständigen und sich diesbezüglich sowohl untereinander als auch mit dem Bund abstimmen. Dies auch deshalb, um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Gesamtstaates zu erhalten. (TZ 10)*
- (2) Beim Maastricht-Ergebnis sollten neue Gestaltungsmaßnahmen vermieden werden, damit eine transparente und vergleichbare Darstellung sichergestellt ist. (TZ 5)*
- (3) Im Interesse einer nachhaltigen Wirtschaftsführung sollten tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität entwickelt werden. (TZ 6)*
- (4) Der Jahreserfolg sollte in den Rechnungsabschlüssen in einem Übersichtsblatt offen ausgewiesen und darin auch die Methode des Haushaltsausgleichs sowie Einmaleffekte gesondert dargestellt werden. (TZ 11)*
- (5) Hinsichtlich der Darstellung des Landesvermögens wären — im Sinne einer übersichtlichen und transparenten Rechnungslegung — die Beteiligungsnachweise des Landes in der Weise zu gestalten, dass daraus alle wesentlichen Beteiligungen des Landes zu ersehen sind. Die Bewertung des Landesvermögens sollte nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden. Eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Landesvermögens und der Landesschulden in der Art einer Bilanz würde die Übersicht über diesen Bereich deutlich erhöhen. (TZ 12)*
- (6) Die Länder sollten eine möglichst umfassende und einheitliche Darstellung der Verschuldungssituation und deren Entwicklung sicherstellen. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung von außerbudgetären Schulden sowie eine einheitliche Darstellung der noch nicht fälligen Verwaltungsschulden. (TZ 13)*
- (7) Mittelfristige Planungen sollten in Form von möglichst realistischen Prognosen der finanziellen Lage eines Landes erstellt werden. Diese sollten einen ausreichenden Detaillierungsgrad aufweisen, regelmäßig fortgeschrieben werden und nicht mit der aktuellen Finanzausgleichs- oder Legislaturperiode enden, um eine durchgehende Planung zu gewährleisten. (TZ 14)*
- (8) Um die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesamthaft beurteilen zu können, wäre pro Aufgabengebiet (wie Sozialhilfe oder Krankenanstaltenwesen) eine übersichtliche Darstellung über alle Gebietskörperschaften erforderlich. Die Länder sollten gemeinsam mit dem Bund und den Gemeinden Übersichten erstellen, um beurteilen zu können, welche Mittel bei einer gesamthaften Betrachtung in bestimmte Aufgabengebiete fließen. (TZ 15)*

## **KLÄRANLAGE GRAZ – GÖSSENDORF; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG**

**Die Landeshauptstadt Graz setzte hinsichtlich der Anpassung der Kläranlage Graz – Gössendorf an den Stand der Technik die meisten Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2007 um. Eine Reduktion des Entgelts an Auftragnehmer für nicht oder fehlerhaft erbrachte Leistungen erfolgte jedoch erst teilweise.**

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Landeshauptstadt Graz (Kanalbauamt) war, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung im Zusammenhang mit der Anpassung der Kläranlage Graz – Gössendorf an den Stand der Technik abgegeben und deren Verwirklichung die Landeshauptstadt Graz zugesagt hatte. (TZ 1)

Die Empfehlung, sämtliche noch bestehenden Mehrkostenforderungen bewertet darzustellen sowie die Valorisierungskosten gewerkeweise zu ermitteln und darzustellen, setzte die Landeshauptstadt Graz vollständig um. (TZ 3)

Die Landeshauptstadt Graz entsprach den Empfehlungen des RH, bei Großprojekten eigene Strukturen für bauherrnimmanente Aufgabenbereiche zu schaffen und die „Ausschreibungsreife“ von Planungen sowie die Richtigkeit der Leistungsverzeichnisse sicherzustellen, vollständig. (TZ 6, 7)

Weiters wiederholte die Landeshauptstadt Graz im Zuge der Schlussrechnungsprüfung Aufmaßfeststellungen einzelner Beauftragungen und korrigierte die Abrechnung. Die Umsetzung der Empfehlungen des RH erfolgte bei einzelnen Beauftragungen aufgrund noch nicht vorliegender Schlussrechnungen nur teilweise bzw. war als noch offen zu werten. Verbesserungsbedarf bestand hinsichtlich der Systematik und der Qualität der erfolgten Korrekturen einzelner Abrechnungsunterlagen. (TZ 4, 5)

Den Empfehlungen des RH, Kontrollmechanismen bei Planerverträgen zu vereinbaren und die Einhaltung von Formalerfordernissen für vertragsändernde Vereinbarungen zu beachten, trug das Kanalbauamt der Landeshauptstadt Graz bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch nicht Rechnung, weil keine weiteren Großprojekte angefallen waren. (TZ 9, 10)

### **Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

*Der RH stellte fest, dass von acht überprüften Empfehlungen des Vorberichts vier zu Gänze und zwei teilweise umgesetzt wurden. Zwei Empfehlungen waren mangels weiterer Großprojekte des Kanalbauamts der Landeshauptstadt Graz noch nicht umsetzbar gewesen. Er hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor.*

*(1) Hinsichtlich der noch offenen Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer wäre auf strikte Einhaltung der vertraglich vereinbarten Preisanpassungsformeln (Valorisierung) und Leistungsumfangsgrenzen zu achten. (TZ 3)*

*(2) Nicht oder fehlerhaft erbrachte Leistungen der Auftragnehmer wären bei der Entgeltbemessung zu berücksichtigen; allfällige Schadenersatzansprüche wären rechtzeitig geltend zu machen. (TZ 4)*

*(3) Aufmaßfeststellungen wären zu wiederholen und Abrechnungen zu korrigieren. (TZ 5)*

*(4) Bei der Bauabwicklung wären vertragsändernde Vereinbarungen nur unter Einhaltung der Formalerfordernisse abzuschließen. (TZ 9)*

*(5) Bei Planerverträgen wären ein Kontrollmechanismus zu den beauftragten Leistungen sowie Mindestanforderungen an die zu erstellenden Berichte zu vereinbaren und einzufordern. (TZ 10)*