

Bericht des Rechnungshofes

**Haftungsbergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****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
Risikoversorge _____	75
Schlussempfehlungen _____	85

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Art. 13 ÖStP 2012 _____	32
Tabelle 2:	Rechtsnatur der Regelungen über die Haftungs- obergrenzen; Länder _____	36
Tabelle 3:	Geltungszeitraum – Länder _____	40
Tabelle 4:	Ermittlung der Haftungsobergrenzen – Länder, 2012 ____	45
Tabelle 5:	Unterschiede der Ermittlungsgrundlagen der Haftungs- obergrenzen – 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 Haftungs- obergrenzen – Länder, 2012 _____	56
Tabelle 10:	Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungs- obergrenzen – 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 Haftungs- obergrenzen – Länder _____	67
Tabelle 15:	Haftungen – Einbeziehung der Bankenhaftungen in die Haftungsobergrenzen – Länder _____	68
Tabelle 16:	Haftungen und Haftungsobergrenzen – Gemeinden ____	71

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

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B	Burgenland
BGBI.	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	Gemeindegesezt
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
K	Kärnten
LGBI.	Landesgesetzblatt
lt.	laut
LVA	Landesvoranschlag
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

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 Bundesministeriums für Finanzen

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 betragen 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 betragen 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. ESVG¹ 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 Ausnutzungsstandes 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)

Kurzfassung

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)

Kurzfassung

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 Risikoversorge 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 Haftungsanspruchnahme durch Gesellschafterzuschüsse bereits im Vorfeld abgewendet werden muss – bildeten die Risikogruppen nicht ausreichend ab. Dazu kam, dass die Länder Kärnten und Salzburg² 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 belegt. 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 Gebarungüberprüfung bestehenden Ausprägung keine aussagekräftige Grundlage für die Ermittlung des Ausnutzungsstandes 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 Ausnutzungsstand nur einen geringen Aussagewert hatten. (TZ 18)

Ausnutzung der Haftungsobergrenzen

Die Höhe und die Ermittlung des Ausnutzungsstandes 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, betragen 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	9.562,8
Niederösterreich	12.275,95	3.862,62	317,8
Oberösterreich	10.058,63	14.000,00	71,8
Salzburg³	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 Haftungen¹	davon Haftungen zugunsten von Banken²	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
Salzburg⁵	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 betragen 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 betragen 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 Risiko-bewertung erlaubte, war zur Zeit der Gebarungüberprüfung 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.)		
<p>als fixer oder variabler Betrag festgelegt</p> <p>variable Beträge beruhen auf unterschiedlich hohen Anteilen an</p> <ul style="list-style-type: none"> – unterschiedlichen Bezugsgrößen (Rechnungsabschlüsse, Landesvoranschläge, ordentliche Einnahmen) und auf – unterschiedlichen Bezugszeiträumen (laufendes Jahr t; t-2) 	<p>Haftungsobergrenzen weisen</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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) <p>keine Vergleichbarkeit, keine Aussagekraft</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung einer gesamtstaatlichen Haftungsobergrenze mit Haftungs-obergrenzen jeweils für Bund, Länder und Gemeinden – für eine gesamtstaatliche Vergleichbarkeit Vereinheitlichung der Methodik zur Ermittlung der Haftungsobergrenzen, beruhend auf einheitlichen Ermittlungsgrundlagen
Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
<p>Haftungen werden auf die Haftungsobergrenzen angerechnet mit</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nominalwerten – gewichtet auf Grundlage von Risikogruppen und damit mit niedrigeren Beträgen als den Nominalwerten 	<p>bei Haftungen der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR betragen die Haftungsobergrenzen insgesamt 30,614 Mrd. EUR; auf diese Haftungs-obergrenzen wurden Haftungsbeträge in Höhe von 19,462 Mrd. EUR ange-rechnet</p>	<p>Länder und Gemeinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anrechnung der Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen
Risikogruppen und Risikogewichtung (TZ 15, 16)		
<ul style="list-style-type: none"> – Risikogruppen fassen Haftungen nach Maßgabe des Einflusses der Gebietskörperschaft auf den Haftungsnehmer zusammen – unterschiedliche Anzahl an Risiko-gruppen je Land – unterschiedliche Gewichtungsfaktoren 	<p>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</p>	<p>Länder und Gemeinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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)		
<p>Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken, der Pfandbrief-stelle sowie ehemaliger Gemeindeparkassen wurden</p> <ul style="list-style-type: none"> – vollständig – gewichtet oder – gar nicht <p>in die Haftungsobergrenzen einbezogen</p> <p>Unterschiede bei Einbeziehung der Haftungen für Verbindlichkeiten, die einer Gebietskörperschaft ohnehin für ihre Rechtsträger lt. ESVG 95 zugerechnet werden</p>	<p>von den Bankenhaftungen bezogen</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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 Haftungs-obergrenzen an 	<p>Länder und Gemeinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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.

Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden

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 Haftungs-obergrenzen, 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 (Gemeindegesezt – 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

Gebahrung Haftungen

Gemeinden

31. Dezember 2012	Haftungs- obergrenzen	Haftungen ⁴	davon in Haftungs- obergrenzen einbezogene ⁵ Beträge	gewichtet	absolut
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	185,64	
Steiermark	2.546,79	1.507,68	1.083,05		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	3.577,79	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 2012⁶ 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 EU⁷ 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 Darlehen⁸ 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.

Rechtlicher Rahmen

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 zugehörigen 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.

Rechtlicher Rahmen

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.

Rechtlicher Rahmen

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 Landesgesetz¹⁰ 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 Gebarungüberprüfung 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 zugehörigen 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 zugehörigen 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 2012²⁰ 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.*

Haftungsbergrenzen

11.4 (1) Der RH erwiderte dem Land Kärnten, dass es dem Landesgesetzgeber unbenommen ist, zu einer Haftungsbergrenze 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 Haftungsbergrenzen 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 Haftungsbergrenzen gesamtstaatlich nach einer einheitlichen Methodik und auf vergleichbaren Grundlagen vorzunehmen.

Festlegung der Haftungsbergrenzen

Länder

12.1 (1) Oberösterreich bestimmte als Haftungsbergrenze einen feststehenden Betrag von 14 Mrd. EUR. Ebenso legte Tirol absolute Beträge als Haftungsbergrenzen für die Haftungen zugunsten der Landeshypothekenbank und der Pfandbriefstelle fest.²³ Die übrigen Länder bestimmten ihre Haftungsbergrenzen in Relation zu den Einnahmen oder zu Teilen der Einnahmen (20 %, 40 % oder 50 %) des Landeshaushalts. Die überwiegend als Berechnungsgrundlagen herangezogenen Abschnitte²⁴ 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 Rechnungsabschluss (Tabelle 4):

²³ Für die darüber hinaus bestehenden Haftungen legte das Land Tirol eine variable Haftungsbergrenze 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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	Rechnungsabschluss	Voranschlag	
Burgenland²		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
Tirol⁴	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 Haftungsbegrenzen. Die folgende Tabelle zeigt die Haftungsbegrenzen 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 Haftungsbergrenzen (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 Haftungsbergrenzung 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 Haftungsbergrenzen 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 Haftungsbergrenze 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 widersprechen.*

12.4 (1) Zu den Ausführungen des Landes Burgenland stellte der RH fest, dass sich die Haftungsbergrenzung 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 Haftungsbergrenzungsregelung 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 gesamtsstaatliche Steuerung unbefriedigenden Ergebnisse hervorgebracht.

Gemeinden

13.1 (1) Die Haftungsbergrenzen für Gemeinden waren ebenfalls landesweise unterschiedlich geregelt. Mit Ausnahme von Niederösterreich ermittelten sich die Haftungsbergrenzen 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 Gemeindeeinnahmen 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. Hierzu 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 Haftungsanspruchnahme 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 Risikogruppe²⁵ 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 Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen methodische Vorgaben.

Der RH empfahl daher den Ländern, die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung des Ausnutzungsstandes 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 Schuldner 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 Ausnutzungsstand.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

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 Ländern²⁷ 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 Ausfallrisiko 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 Haftungsbeiträge 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:

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

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

	Risikogruppen	Gewichtung
Burgenland¹	– 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 Wohnbaurdarlehen 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 Reinhaltverbände 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:

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsbergrenzen

Tabelle 10: Risikogruppen, Anrechnung auf die Haftungsbergrenzen – 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 Haftungsbergrenzen 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 Salzburg²⁸ 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 Gebarungüberprüfung 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.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsbergrenzen

(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 Haftungsbergrenzen ohne Gewichtung würde weder die Transparenz noch die Vergleichbarkeit erhöhen, weil die Bonität des Behafteten im Ländervergleich keine Rolle spielen würde. Bei einer Haftungsbergrenze, 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 Haftungsbergrenze, 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 Haftungsbergrenzen 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 Wohnbaurdarlehen/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

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

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 Pfandbriefstelle²⁹ 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 %.

Ermittlung des Ausnützungsstandes der Haftungsobergrenzen

(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 einzurechnen.

18.2 Die Ausnahmebestimmungen in den Ländern Burgenland, Kärnten, Steiermark und Vorarlberg sowie der Stadt Wien³¹, 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

**Haftungsobergrenzen im Bereich der
Länder und Gemeinden**

*gend aufgrund einer bundesgesetzlichen Regelung erbe (S 2 Sparkas-
sengesetz) 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 Haftungs-
obergrenzen waren im Wesentlichen beeinflusst durch
- die gewichtete Anrechnung von Haftungen auf die Haftungs-
obergrenzen (TZ 16),
 - die Nichteinbeziehung von Haftungen (TZ 18) und durch
 - unterschiedliche Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfas-
sungen (TZ 18).

Dies führte dazu, dass die Länder von ihren Haftungen in Höhe von insgesamt 70,411 Mrd. EUR in Summe 19,462 Mrd. EUR³² auf die Haf-
tungsobergrenzen (Gesamthöhe 30,614 Mrd. EUR) anrechneten (siehe
dazu die folgenden TZ).

Länder

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

³² ohne Burgenland

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

Tabelle 13: Haftungen und Haftungsobergrenzen – Länder			
	Summe Haftungen¹	Haftungsobergrenzen	Anteil Haftungen an Haftungsobergrenzen
	in Mio. EUR		in %
Burgenland	2.926,50	460,49 ²	635,5
Kärnten	17.724,65	185,35	9.562,8
Niederösterreich	12.275,95	3.862,62	317,8
Oberösterreich	10.058,63	14.000,00	71,8
Salzburg³	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, betrug 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		
Burgenland²	2.926,50	–	–
Kärnten	17.724,65	82,07	
Niederösterreich	12.275,95	2.734,22	
Oberösterreich	10.058,63		9.879,33 ³
Salzburg⁴	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:

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

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
Salzburg⁵	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. EUR³³). 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 Ausnützungständen 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 weit aus 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 Gebarungüberprüfung – 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 betragen 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 Haftungen¹	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 Gemeindeparkassen

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Ausnützung der Haftungsbergrenzen

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 Haftungsbergrenzen.

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

Tabelle 17: Haftungen – Anrechnung auf die Haftungsbergrenzen – Gemeinden			
	Summe Haftungen ¹	auf Haftungsbergrenzen angerechnet	
		gewichtet	absolut
	in Mio. EUR		
Burgenland²	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 Haftungsbergrenzen 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		
Burgenland¹	188,07	0,00	–
Kärnten	473,34	0,00	–
Niederösterreich	1.260,75	0,00	–
Oberösterreich	1.110,68	51,56	ja
Salzburg	476,27	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.

Ausnützung der Haftungsobergrenzen

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 Regelung³⁴, 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: Ausnutzungsstand der Haftungsobergrenzen 2012 – Gemeinden¹

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 Ausnutzungsstand vor.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Unter Zugrundelegung der unterschiedlichen Vorgangsweisen der Gemeinden bei Ermittlung des Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen in den einzelnen Ländern bewegte sich der Ausnutzungsstand 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.

Risikoversorge

Allgemein

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

(2) Gleichartige Haftungen konnten zur Risikoversorgebildung 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 Risikoversorgen für Risikogruppen erfolgte anhand der Erfahrungswerte der zumindest letzten fünf Finanzjahre (Art. 13 Abs. 6 ÖStP 2012).

Risikoversorge

Länder

24.1 (1) Die Regelungen der Länder für die Länderebene knüpften die Verpflichtung zur Risikoversorge 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 Risikoversorge. Aber auch die Regelung für das Jahr 2013 enthielt keine Verpflichtung zur Bildung von Risikoversorgen.

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

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

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 wurden³⁵, eine Risikovorsorge zu bilden, wenn eine Inanspruchnahme überwiegend wahrscheinlich war. Bei Haftungen für Dritte³⁶ 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 Haftungsansprüchen 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 Risikoversorge durch Gemeinden:

Tabelle 23: Regelungen zur Risikoversorge – Gemeinden			
	Risikoversorge bei überwiegender Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme	pauschale Risikoversorge bzw. Mindestrisikoversorge	Höhe der Risikoversorge
			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 Ausnutzungsstand 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 Risikoversorge orientierte sich entweder am jeweiligen Ausnutzungsstand der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Haftungssumme, am jeweils aushaftenden Betrag oder am (gewichteten) Wert der Haftung.

Die Risikoversorge 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 Ausgabenverpflichtungen³⁷ 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 betrug 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 Haftungsanspruchnahme orientieren, zur Bildung einer Risikovorsorge für notwendig erachtete und hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Risikoversorge

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 zugehörigen 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.)		
<ul style="list-style-type: none"> als fixer oder variabler Betrag festgelegt variable Beträge beruhen auf unterschiedlich hohen Anteilen an <ul style="list-style-type: none"> – unterschiedlichen Bezugsgrößen (Rechnungsabschlüsse, Landesvoranschläge, ordentliche Einnahmen) und auf – unterschiedlichen Bezugszeiträumen (laufendes Jahr t; t-2) 	<ul style="list-style-type: none"> Haftungsobergrenzen weisen <ul style="list-style-type: none"> – 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 	<ul style="list-style-type: none"> – 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 Ausnutzungsstandes der Haftungsobergrenzen (TZ 14 ff.)		
<ul style="list-style-type: none"> Haftungen werden auf die Haftungsobergrenzen angerechnet mit <ul style="list-style-type: none"> – Nominalwerten – gewichtet auf Grundlage von Risikogruppen und damit mit niedrigeren Beträgen als den Nominalwerten 	<ul style="list-style-type: none"> bei Haftungen der Länder in Höhe von 70,411 Mrd. EUR betragen die Haftungsobergrenzen insgesamt 30,614 Mrd. EUR; auf diese Haftungsobergrenzen wurden Haftungsbeträge in Höhe von 19,462 Mrd. EUR angerechnet 	<ul style="list-style-type: none"> Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – Anrechnung der Haftungen mit den jeweiligen Nominalwerten auf die Haftungsobergrenzen
Risikogruppen und Risikogewichtung (TZ 15, 16)		
<ul style="list-style-type: none"> – Risikogruppen fassen Haftungen nach Maßgabe des Einflusses der Gebietskörperschaft auf den Haftungsnehmer zusammen – unterschiedliche Anzahl an Risikogruppen je Land – unterschiedliche Gewichtungsfaktoren 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Risikogruppen nur für die Risikoversorge, 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)		
<ul style="list-style-type: none"> Haftungen zugunsten der Landes-Hypothekenbanken, der Pfandbriefstelle sowie ehemaliger Gemeindeparkassen wurden <ul style="list-style-type: none"> – 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 	<ul style="list-style-type: none"> von den Bankenhaftungen bezogen <ul style="list-style-type: none"> – 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 	<ul style="list-style-type: none"> Länder und Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> – 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 einschließ-
lich der Stadt Wien**

(6) Die länderweise unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung des Ausnutzungsstandes 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

Schlussempfehlungen

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 ausgliederten 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)