

StRH – 11220/2010
Bericht betreffend die Prüfung
„**Haftungsübernahmen der Stadt Graz**“

Graz, 21. Oktober 2010
BerichterstellerIn:

GRin Bergmann
Öffentlich!

Bericht an den **Gemeinderat**

Der Stadtrechnungshof hat gemäß § 98 Abs 6 Statut der Landeshauptstadt Graz die

Haftungsübernahmen der Stadt Graz

auf Grund eines **Prüfantrages von sieben Mitgliedern des Gemeinderates** vom 23. März 2010 untersucht. Der **Prüfungszeitraum** erstreckte sich vom Anfang des Jahres 2006 bis zum Ende des Jahres 2009. Teilweise wurden Ausblicke auf das Jahr 2010 gegeben.

(1) Prüfungsauftrag

Folgende Fragen wurden an den Stadtrechnungshof gerichtet und von diesem bearbeitet:

- 1) Wie viele Haftungen von der Stadt Graz bis heute übernommen wurden und wie hoch das Gesamtausmaß der bisher übernommenen Haftungen ist?
- 2) Wie hoch die Haftungen sind, welche auf städtische Beteiligungen entfallen und welche Beteiligungen davon betroffen sind?
- 3) Auf welche Höhe sich die Haftungen für andere Institutionen, Vereine und private Unternehmungen belaufen?
- 4) Wieviele Haftungen in welcher Höhe in der Vergangenheit für die Stadt bereits schlagend wurden?

Dargestellt werden im Prüfungsbericht,

- **Haftungen** (Garantien, Bürgschaften, Patronatserklärungen),
- die die **Stadt Graz** als Garant, Bürge, Patron,
- **gegenüber städtischen Unternehmen** (auch Unternehmen, an denen weniger als 100% der Anteile gehalten werden), oder
- **gegenüber dritten Organisationen** (Unternehmen, FörderungsnehmerInnen),
- **eingegangen** ist,
- sofern sie im Prüfungszeitraum **noch nicht vollständig getilgt** sind.

Methodisch hat der **Stadtrechnungshof** sich darauf **beschränkt,**

- **erstens** die von der **Finanz- und Vermögensdirektion** vorgelegten **Unterlagen zum Rechnungsabschluss** zu sichten und darzustellen,

- **zweitens** im Wege einer Umfrage unter den AbteilungsvorständInnen **zu erheben**, ob in den vergangenen fünf Jahren **Subventionsübernahmen insbesondere für Dritte** erinnerlich und in den Ämtern dokumentiert sind,
- **drittens** aus eigenen Prüferledigungen heraus Fälle von Haftungsübernahmen zu dokumentieren.

Ausdrücklich NICHT erhoben und untersucht wurde, ob städtische Tochterunternehmen ihrerseits Garantien, Bürgschaften oder Patronatserklärungen für Dritte übernommen haben und wie hoch die Eventualverbindlichkeiten aus solche Haftungsübernahmen sind.

Darauf wird im **Prüfungsbericht zum Rechnungsabschluss 2009** der Landeshauptstadt Graz im **Kapitel „Haftungen“** näher eingegangen.

(2) Ergebnisse in Zahlen

Auf die einzelnen **gestellten Fragen** lauten die **Antworten** wie folgt:

Frage 1 : Gesamtausmaß der Haftungen

Die Stadt Graz hatte bis **zum 31.12.2009 insgesamt 31 Haftungszusagen** mit einem **Gesamtausmaß von EUR 369,7 Mio.** übernommen. Bei der Übernahme für die Grazer UnternehmensfinanzierungsgmbH (GUF) handelt es sich um einen konsolidierten Saldo der 27 teilnehmende Unternehmungen, Beteiligungen bzw. Organisationen umfasst.

Frage 2: Haftung für Schulden städtischer Beteiligungen

Die Stadt Graz hat **zum 31.12.2009 gesamt 29 Haftungszusagen** in einem **Ausmaß von EUR 369 Mio.** übernommen (inkl. GUF).

Zum **Stichtag Ende 2009** bestanden daher nahezu ausschließlich **Haftungen für Schuldaufnahmen städtischer Unternehmen.**

Frage 3: Haftungen für andere

Die Haftungen für Dritte betragen **zum 31.12.2009 EUR 0,7 Mio.** und betrafen **zwei** Haftungsübernahmen für den **Wasserverband Umland Graz.**

Von **diesen Finanzhaftungen abgesehen** bestanden im Prüfungszeitraum einige **Haftungszusagen für gewährte Subventionszusagen** der Stadt (etwa betreffend das GAK-Trainingszentrum oder das Popkulturzentrum p.p.c.). **Materiell** wird in solchen Fällen jedoch **keine neue Schuld begründet**, sondern eine schon bestehende Schuld aus einer Subventionszusage zusätzlich abgesichert.

Im **Laufe des Jahres 2010** wurden dem Gemeinderat weitere Beschlussstücke über Haftungsübernahmen für Dritte vorgelegt; siehe dazu weiter unten.

Frage 4: Schlagend gewordene Haftungen

Für diese Betrachtung wurde ein Zeitraum von etwas mehr als acht Jahren (ab 1.1.2002) herangezogen.

Im Jahr 2002 wurde von der Stadt Graz eine **Ausfallsbürgschaft für die Innenstadttinitiative „ININ“** i. H. v. TEUR 367,3 übernommen. Aufgrund eines Vergleiches aus dem **Jahr 2004** waren von der Stadt Graz TEUR 183,65 als Schadensfall zu übernehmen bzw. zu bezahlen.

Weiters wurde im Zuge der **Sanierung der CPC GmbH** im **Jahr 2006** eine zuvor bestandene Patronatserklärung der Stadt durch eine Kapitalerhöhung abgelöst.

(3) Zusätzliche allgemein gültige Ergebnisse

Wir haben auftragsgemäß eine **Einschau in die laufenden finanzwirtschaftlichen und rechtlichen Unterlagen zu den Haftungsübernahmen durch die Stadt Graz** durchgeführt und gelangen zu folgenden allgemein gültigen Ergebnissen:

- Bei der Prüfung haben wir die Nichterfassung von Haftungen für Subventionen in **der Haftungsbeilage** zu den **Rechnungsabschlüssen** festgestellt; diese ist aber betraglich unwesentlich und materiell gut begründet, da die Haftung in diesen Fällen keine Risikoerhöhung, sondern die zusätzliche Absicherung einer ohnedies schon bestehenden Verbindlichkeit gegenüber dem FörderungsnehmerIn darstellt.
- Nichtsdestotrotz **empfiehlt der Stadtrechnungshof**, künftig Haftungsübernahmen ohne Ausnahme in den Beilagen zu den Rechnungsabschlüssen zu dokumentieren.
- **Nicht geprüft** wurden **etwaige Haftungsübernahmen der städtischen Tochterunternehmen für Dritte**. Auch diese sollten in der konsolidierten Betrachtungsweise von der zuständigen städtischen Stelle dokumentiert werden; eine diesbezügliche Meldepflicht der städtischen Unternehmen sollte im Reformprozess des „Hauses Graz“ verankert werden.
- Derzeit ist eine **steigende Tendenz an städtischen Haftungsübernahmen für Dritte** zu verzeichnen.
- Es ist insbesondere durch fremdübliche Haftungsprovisionen darauf zu achten, dass **nicht die** geltenden nationalen und internationalen **Wettbewerbsregeln verletzt** werden.
- Das **Risiko, dass außer den im Bericht genannten Haftungen der Stadt** weitere Garantien/Bürgschaften oä für Dritte bestehen könnten, wird als **gering** eingeschätzt. **Ausdrücklich nicht von dieser Einschätzungen umfasst** sind – wie schon erwähnt – **etwaige Haftungsübernahmen durch städtische Tochterunternehmen**.

(4) Empfehlungen für künftige Haftungszusagen

In den Sitzungen des Kontrollausschusses, in denen der Bericht diskutiert wurde, wurde der **Wunsch** geäußert, der **Stadtrechnungshof möge eine allgemeine Empfehlung für künftige Haftungsübernahmen** der Stadt abgeben. Diese Empfehlung möge als Richtlinie formuliert sein.

Dazu **nimmt der Stadtrechnungshof wie folgt Stellung:**

(4.1.) Haftungsbegriff und Strukturierung des Themas

Haftung bedeutet **einstehen müssen für eine Schuld**.

Die **hier formulierten Empfehlungen** gelten **für jene Fälle**, in denen die **Stadt Graz** oder ihre **Unternehmen** Bürgschaften, Garantien, Patronatserklärungen oä **für Schulden von Dritten** übernimmt.

Kein expliziter Regelungsbedarf ist aus unserer Sicht daher **für jene Fälle** gegeben, in denen die **Stadt Graz Haftungen für Schulden ihrer zugehörigen Unternehmen** und Betriebe übernimmt sowie **vice versa**. In solchen Fällen steht der Haftung ja in gleicher Höhe ein Liquiditätszufluss für Stadt oder Unternehmen gegenüber. In konsolidierter Sicht fallen daher in solchen Fällen Schuld und Haftung zusammen.

(4.2.) Mögliche Motive für Haftungsübernahmen für Dritte

Denkbar sind **folgende Grundmotive** für Haftungsübernahmen:

- **Fall (1):** Die Stadt stellt – ähnlich einer Bank – ihre günstige bonitätsmäßige Position gegen Entgelt Dritten zur Verfügung und erzielt daraus Erträge.
- **Fall (2):** Die Haftungsübernahme selbst soll eine Vorteilsgewährung an den Begünstigten darstellen – sie ist inhaltlich in solchen Fällen eine Transfer- oder Subventionsleistung.

(4.3.) Grenzen solcher Haftungsübernahmen

Aus unserer Sicht sind **solche Fälle von Haftungsübernahmen** nur unter **folgenden Einschränkungen** mit den **Gebarungsprinzipien** der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Rechtmäßigkeit vereinbar:

- **zu Fall (1): Haftungsübernahmen für Dritte gegen Entgelt** müssen hinsichtlich der Konditionen **fremdüblich** sein und sind nach hier vertretener Ansicht **nur dann mit den Gebarungsgrundsätzen vereinbar**, wenn mit deren Gewährung außer dem Ertragsziel auch **kommunale Ziele verfolgt und gefördert** werden; die **Rechtfertigung solcher Haftungsübernahmen** ist aus unserer Sicht **eng zu sehen**, das heißt es müssen **besonders wichtige städtische Anliegen damit unterstützt** werden; dies ist im Einzelfall ausführlich und zweifelsfrei zu **begründen**.
- **zu Fall (2):** sofern die **Haftungsübernahme einen Transfer (oder eine Subvention) darstellen** soll, ist zunächst zu prüfen, ob **dem nicht wettbewerbsrechtliche oder beihilfenrechtliche Hindernisse** entgegen stehen.

Sofern Subventionen nach den einschlägigen Vorschriften der Subventionsordnung dem **Gemeinwohl** dienen und/oder im **Interesse der Stadt liegen** (siehe **§ 2 der geltenden Subventionsordnung**), ist eine Subvention in Form der Gewährung einer Haftung denkbar; hier sind aber die **allgemeinen Gebarungsgrundsätze zu beachten** – so ist etwa durch

die rechtliche Konstruktion im Einzelfall **sicher zu stellen, dass das Risiko für die Stadt Graz begrenzt und begrenztbar** ist. Hinzu kommt, dass damit **nicht die Bedingtheit der Subventionszusage an sich ausgehöhlt** wird. Dies wäre etwa der Fall, wenn eine Subventionszusage zusätzlich gegenüber einem Kreditinstitut in der Form bekräftigt wird, dass der Stadt defacto der Widerruf der Subvention – etwa wegen späterer Nichteinhaltung der Subventionsbedingungen - unmöglich gemacht wird.

(4.4.) Fazit

Haftungen der Stadt für Schulden Dritter sollten nur **ausnahmsweise** gewährt werden, wenn **im Einzelfall schlüssig nachgewiesen** werden kann, dass für die Haftungsübernahme **besonders schwer wiegende städtische Interessen** sprechen. Dafür sind nach hier vertretener Auffassung **enge Grenzen** gesetzt und muss **im Einzelfall das Risiko vorsichtig abgeschätzt, begrenzt und begrenztbar** sein. Die **rechtlichen Rahmenbedingungen** sind **einzuhalten**.

Eine **Einschränkung des Widerrufsrechts von Subventionszusagen** wäre mit den **Gebarungsprinzipien** nach **hier vertretener Auffassung nicht vereinbar**.

Es ergeht auf dieser Grundlage der

Antrag,

der **Gemeinderat möge den Prüfbericht des Stadtrechnungshofes** sowie die **Stellungnahme des Kontrollausschusses zur Kenntnis** nehmen.

Die Vorsitzende des Kontrollausschusses:

Der Stadtrechnungshofdirektor:

GRin Ingeborg Bergmann

Dr. Günter Riegler

Vorberaten in den Kontrollausschusssitzungen am 6. Juli, 13. September und 11. Oktober 2010.

Die Vorsitzende:

GRin Ingeborg Bergmann

StRH – 11220/2010

Graz,

**Stellungnahme
gemäß § 67a Abs 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz**

zum Prüfbericht gem § 98 Abs 6 Statut der Landeshauptstadt Graz betreffend die

Haftungsübernahmen der Stadt Graz

Der **Kontrollausschuss** hat den **Prüfbericht des Stadtrechnungshofes** betreffend der **Haftungsübernahmen der Stadt Graz**, in seinen Sitzungen am 6. Juli, 13. September und 11. Oktober 2010 eingehend beraten. Gemäß § 67a Abs. 5 des Statutes wird zum vorliegenden Prüfbericht folgende

Stellungnahme

abgegeben:

Der **Kontrollausschuss** hat den vom Stadtrechnungshof **vorgelegten Bericht** und die darin enthaltenen **Feststellungen ausführlich diskutiert**. Sämtliche **Berichtsteile** betreffend der **Haftungsübernahmen der Stadt Graz** wurden vom Kontrollausschuss **zustimmend zur Kenntnis genommen**.

Die Vorsitzende des Kontrollausschusses:

GRin Ingeborg Bergmann