

21/AB

vom 10.01.2014 zu 18/J (XXV.GP)

Vizekanzler Dr. Michael Spindelegger
Bundesminister für Finanzen

**BMF****BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN**

Frau Präsidentin
des Nationalrates
Mag. Barbara Prammer
Parlament
1017 Wien

Wien, am 9 Jänner 2014

GZ: BMF-310205/0262-I/4/2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

Auf die an meine Amtsvorgängerin gerichtete schriftliche parlamentarische Anfrage Nr. 18/J vom 12. November 2013 der Abgeordneten Mag. Werner Kogler, Kolleginnen und Kollegen beehre ich mich Folgendes mitzuteilen:

Zu 1.:

Die Rechtsansicht des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) zu den Richtlinien der Länder gemäß § 21 Abs. 9 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (FAG 2008) sowie Überlegungen zu deren Gestaltung wurden mit GZ BMF-111112/0082-II/3/2008 (Teil C) bekannt gegeben (siehe Beilage). Das Rundschreiben steht auch auf der Homepage des BMF zur Verfügung:

<https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/>

Rundschreiben_Richtlinien__Par_21_FAG_2008_2.pdf?3vtfko

Die darin zum Ausdruck gebrachte Rechtsansicht besteht weiterhin. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf dieses Rundschreiben.

Zu den Fragen 2. bis 4.

Wenn mehr als zwei Gemeinden fusionieren, dann handelt es sich nicht nur um eine Fusion, sondern um entsprechend mehr, d.h. beispielsweise bei einer Fusion von vier Gemeinden zu einer neuen um drei Fusionen.

Die Höhe der Vorausanteile ist in einer Richtlinie des Landes festzulegen, wobei das FAG 2008 nur einen Mindestbetrag vorgibt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Michael Lindner". The signature is written in dark ink and is positioned to the right of the closing text.

Beilage zur Beantwortung der parl. Anfrage Nr. 18/J

BMF - II/3 (II/3)
Hintere Zollamtsstraße 2b
1030 Wien

Sachbearbeiter:
Mag. Christian Sturmlechner
Telefon +43 (1) 514 33 502084
Fax 01514335902084
e-Mail Christian.Sturmlechner@bmf.gv.at
DVR: 0000078

GZ. BMF-111112/0082-II/3/2008

An
alle Ämter der Landesregierungen
die Verbindungsstelle der Bundesländer
den Österreichischen Städtebund
den Österreichischen Gemeindebund

Betreff: § 21 FAG 2008: Richtlinien der Länder

Im Folgenden gibt das Bundesministerium für Finanzen seine Rechtsansicht zu den Richtlinien der Länder gemäß § 21 Abs. 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (FAG 2008) und Überlegungen zu deren Gestaltung bekannt. Zitate ohne Paragraphen beziehen sich auf § 21 FAG 2008.

Dieses Schreiben erfolgt im Nachhang zur Besprechung am 21. Februar 2008 im Bundesministerium für Finanzen (zur Einladung siehe die GZ BMF-111112/0024-II/3/2008) und baut auf dem dort behandelten Diskussionspapier und den Diskussionsergebnissen auf. Besonders hingewiesen wird auf Punkt C.3., wo die damals aufgeworfene Frage des Vorweganteils im Jahr 2008 beantwortet wird.

Das Bundesministerium für Finanzen nimmt in Aussicht, etwa Ende Mai zu einer weiteren Gesprächsrunde im Bundesministerium für Finanzen einzuladen, um den Erfahrungsaustausch der Länder bei der Vorbereitung der Richtlinien fortzusetzen.

Richtlinien der Länder gemäß § 21 FAG 2008

A. Sprachregelung für die Verteilungsvorgänge

Die folgenden Ausführungen verwenden für die einzelnen Bestandteile der Finanzausweisung gemäß § 21 FAG 2008 folgende Begriffe:

Ermittlung durch das Bundesministerium für Finanzen:

- **„1. Verteilungsdurchgang“**: Verteilung nach dem Bedarf gemäß Abs. 7.
- **„Zusatzmittel“**: Mittel gemäß Abs. 8 (bis zu 3,98 Mio. Euro).
- **„16-Millionen-Euro-Topf“** für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern (Abs. 11).

Ermittlung durch die Länder:

- **„Vorweganteil“** für Gemeindefusionen und -kooperationen gemäß Abs. 9
- **„2. Verteilungsdurchgang“** = Verteilung auf Basis der Richtlinien der Länder nach den Vorgaben des FAG (Anhebung möglichst auf Landesdurchschnitt, Abs. 10 erster Satz)
- **„3. Verteilungsdurchgang“** = Verteilung allfälliger restlicher Mittel auf Basis der Richtlinien der Länder ohne Vorgaben durch FAG (Abs. 10 zweiter Satz).

B. Richtlinien für den 2. Verteilungsdurchgang (Abs. 10 erster Satz):

B.1. Rechtliche Rahmenbedingungen:

1. Anspruchsberechtigt sind nur Gemeinden, die die in Abs. 5 genannten Abgaben im höchstmöglichen Ausmaß erheben.
2. Die Finanzkraft der einzelnen Gemeinde richtet sich nach Abs. 5. Der 1. Verteilungsdurchgang und die Zusatzmittel sind auf die Finanzkraft der Gemeinden anzurechnen, nicht hingegen die Mittel aus dem Vorweganteil. Vom 16-Millionen-Euro-Topf sind die nach der Finanzkraft verteilten Mittel (Abs. 11 Z 3 lit. c) anzurechnen, nicht hingegen die Mittel für die Städte mit eigenem Statut und für die Landeshauptstädte (Abs. 11 Z 3 lit. a und b).
3. Der Landesdurchschnitt ist für die einzelnen Größenklassen gemäß Abs. 3 Z 2 zu bilden.

4. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden richten sich nach dem Jahr, das für die Gemeindegebarungsdaten herangezogen wird, also nach dem zweitvorangegangenen Jahr.

ad 1 Erhebung von Abgaben im höchstmöglichen Ausmaß:

Nach der aktuellen Rechtslage hat die Gemeinde nur mehr bei der Festlegung des Hebesatzes für die Grundsteuer einen Gestaltungsspielraum. Jede Gemeinde, die für die Grundsteuer A und B einen Hebesatz von 500 vorgesehen hat, erfüllt daher diese Voraussetzung. Entscheidend ist der Hebesatz in dem Jahr, dessen Gebarungsergebnisse der Berechnung der Finanzaufweisung zugrunde liegen.

ad 2 Finanzkraft:

Dass die nach der Finanzkraft verteilten Anteile an der Finanzaufweisung für die Ermittlung des 2. Verteilungsdurchgangs anzurechnen sind, ergibt sich aus der Systematik der Verteilungsdurchgänge: Der zweite und dritte Verteilungsdurchgang baut auf den vorangehenden auf, es können daher nur mehr die nach den jeweils bereits durchgeführten Verteilungsdurchgängen verbleibenden Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf geschlossen werden. Eine Nichtanrechnung hätte die Möglichkeit zur Folge, dass finanzschwache Gemeinden ursprünglich finanzstärkere Gemeinden finanzkraftmäßig überholen, was aber kein gewolltes Ergebnis einer Ausgleichsregelung wäre.

Aus dem gleichen Grund sind für die Verteilung des 16-Millionen-Euro-Topfes nach der Finanzkraft allfällige Mittel der einzelnen Gemeinden aus dem 1. Verteilungsdurchgang und aus den Zusatzmitteln anzurechnen. Die umgekehrte Anrechnung, d.h. Berechnung des zweiten Verteilungsdurchgangs ohne die Mittel aus dem 16-Millionen-Euro-Topfes nach der Finanzkraft gemäß Abs. 11 und dafür Anrechnung des zweiten und dritten Verteilungsdurchgangs auf die Finanzkraft gemäß Abs. 11, scheidet schon deshalb aus, weil dem Bund die Informationen über die Höhe des zweiten und dritten Verteilungsdurchgangs nicht rechtzeitig für die Berechnung und Überweisung des 16-Millionen-Euro-Topfes zur Verfügung stehen würden.

Dass weder die Mittel aus dem Vorweganteil noch die Mittel für die Städte mit eigenem Statut und die Landeshauptstädte anzurechnen sind, ergibt sich aus dem Zweck dieser Mittel: Sie dienen dem Ausgleich von zusätzlichen Belastungen und Aufgaben, die einzelne Gemeinden im Vergleich zu anderen, auch gleich großen Gemeinden haben, sodass eine höhere Finanzausstattung an diese Gemeinden im Vergleich zu gleich finanzstarken Gemeinden geboten ist.

ad 3 Größenklassen:

Der Verteilung der Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und der Bildung von Größenklassen für die Finanzausstattung gemäß § 21 liegt zugrunde, dass größeren Gemeinden auch zentralörtliche Aufgaben zukommen und sie daher eine höhere Finanzausstattung benötigen. Ob eine Gemeinde finanzschwach oder finanzstark ist, kann daher immer nur im Vergleich mit den Gemeinden derselben Größenklasse ermittelt werden. Da ein Ausschluss finanzschwacher größerer Gemeinde dem Abs. 5 ebenso wenig entnommen werden kann wie der Regelung des 1. Verteilungsdurchgangs, ist der Landesdurchschnitt für die einzelnen Größenklassen auch im 2. Verteilungsdurchgang für die einzelnen Größenklassen gemäß Abs. 3 Z 2 zu bilden.

ad 4 Einwohnerzahlen:

Die Finanzausstattung gemäß § 21 soll nicht die Entwicklung der Einwohnerzahlen der letzten zwei Jahre ausgleichen, sondern vielmehr die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden. Ohne Gleichklang zwischen den für den § 21 und den für die Verteilung der in die Finanzkraft einfließenden Ertragsanteile verwendeten Einwohnerzahlen der Gemeinden würde die Finanzausstattung nach § 21 die Verteilung der Ertragsanteile konterkarieren. So würde z.B. eine Gemeinde, die mittlerweile eine Stufengrenze des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nach oben überschritten hat, nunmehr aus der Finanzausstattung Mittel erhalten, die das FAG bei den Ertragsanteilen noch nicht vorgesehen hat.

B.2. Gestaltungsspielraum der Länder

Wenngleich sich die Richtlinien der Länder innerhalb dieses rechtlichen Rahmens zu bewegen haben, gibt es einen gewissen Gestaltungsspielraum – das ergibt sich schon daraus, dass es sonst keiner Richtlinien bedürfte. Gestaltungsspielraum besteht vor allem für Folgendes:

1. Finanzkraft: Detailregelungen für die einzubeziehenden Einnahmen: z.B. Einbeziehung der Spielbankabgabe, Nichteinbeziehung des Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft bei Rechtsträgern von gemeinn. Krankenanstalten.
2. Ermittlung des Landesdurchschnitts: Mit oder ohne die anzurechnenden Verteilungsdurchgänge.
3. Begrenzung des Anspruchs für die einzelne Gemeinde, insb. durch Obergrenzen in Euro pro Gemeinde, in Euro pro Einwohner, in Prozent des Landesdurchschnitts, in Prozent der Differenz zwischen Finanzkraft und Landesdurchschnitt, in Form einer Kombinationen dieser Obergrenzen.
4. Unterschiedliches Ausmaß der Aufstockung je nach Abstand der Gemeindefinanzkraft zum Durchschnitt.

ad 1 Finanzkraft:

Auch wenn die Ermittlung der Finanzkraft einer Gemeinden in Abs. 5 grundsätzlich abschließend geregelt ist, so können die Richtlinien aus sachlichen Erwägungen im Detail davon abweichen, solange sie sich noch Rahmen der Intentionen des FAG bewegen.

ad 3 Begrenzung des Anspruchs der Gemeinden:

Gemäß Abs. 10 soll die Finanzkraft der Gemeinden „möglichst auf den Landesdurchschnitt angehoben“ werden, allerdings kann eine wörtliche Auslegung dieser Bestimmung zu unerwünschten Effekten führen:

In den Ländern, in denen für den 2. Verteilungsdurchgang so viele Mittel zur Verfügung stehen, dass tatsächlich alle Gemeinden auf den Landesdurchschnitt der jeweiligen

Größenklasse angehoben werden könnten, hätten alle bisher finanzschwachen Gemeinden dann eine -- gleich hohe -- Finanzkraft. Das hätte zwei unerwünschte Konsequenzen:

- a) Alle Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft (also etwa die Hälfte der Gemeinden) würden unabhängig von der Höhe der eigenen Grundsteuer und Kommunalsteuer jedenfalls auf den Durchschnitt angehoben, sie hätten damit alleine aufgrund des § 21 einen „Grenzsteuersatz“ von 100%, d.h. jede zusätzliche Einnahme führt zu einer gleich großen Kürzung beim § 21 und umgekehrt. Diese Gemeinden könnten damit jeden Anreiz verlieren, eine Erhöhung der eigenen Abgaben etwa durch Investitionen in Gewerbegebiete anzustreben.
- b) Da die Finanzkraft nicht nur für die Ermittlung der Finanzzuweisung nach § 21, sondern auch für andere Umlagen und Kostenbeiträge herangezogen wird, hätten finanzschwache Gemeinden den Vorteil, dass sie einerseits durch den § 21 auf den Durchschnitt angehoben werden, andererseits aber bei diesen Umlagen und Kostenbeiträgen geringer belastet werden als finanzstärkere Gemeinden. Der „Grenzsteuersatz“ steigt damit in Summe auf über 100 %, finanzschwache Gemeinden würden damit ursprünglich finanzstärkere Gemeinden finanzkraftmäßig überholen, was nicht nur kein gewolltes Ergebnis einer Ausgleichsregelung wäre, sondern auch gleichheitswidrig bedenklich.

Die Vorgabe einer Anhebung „möglichst auf den Landesdurchschnitt“ ist daher nicht so zu verstehen, dass die Gemeinden jedenfalls auf den Landesdurchschnitt anzuheben sind, vielmehr ist es eine Vorgabe für die Methode der im 2. Verteilungsdurchgang verteilten Mittel. Um das gleichheitsrechtlich bedenkliche Ergebnis einer völligen Nivellierung aller Gemeinden bis zum Landesdurchschnitt zu verhindern, muss der Umfang des 2. Verteilungsvorgangs in den Ländern, in denen die Mittel für eine solche Nivellierung ausreichen, begrenzt werden, sei es durch Obergrenzen in Euro pro Gemeinde, in Euro pro Einwohner, in Prozent des Landesdurchschnitts, in Prozent der Differenz zwischen Finanzkraft und Landesdurchschnitt oder in Form einer Kombinationen dieser Obergrenzen.

C. Richtlinien der Länder für den Vorweganteil (Abs. 9)

Das FAG enthält nur wenige Vorgaben für die Richtlinien der Länder zum Vorweganteil gemäß Abs. 9:

- Der Vorweganteil ist als Teil der Richtlinien der Länder jedenfalls vorzusehen. Ob die Richtlinien gemäß Abs. 9 und 10 formal als eine Richtlinie oder in zwei Teilen abgefasst werden, ist gleichwertig, jedenfalls sind beide Teil zu veröffentlichen.
- Vorweganteil für Gemeindefusionen: Normiert wird eine Mindesthöhe je Gemeindefusion und die zeitliche Befristung.
- Dem Wortlaut des FAG ist die zeitliche Befristung als Vorgabe zu entnehmen.

C.1. Gemeindefusionen:

Da das FAG 2008 nur eine Mindesthöhe normiert, haben die Richtlinien der Länder auch den Vorweganteil für Gemeindefusionen in den Richtlinien zu regeln, wobei vor allem die Höhe des Vorweganteils als Regelungsgegenstand in Frage kommt, und zwar hinsichtlich des Betrages für die einzelnen Jahre als auch für die Dauer (also etwa auch für das fünfte Jahr).

Wenn mehr als zwei Gemeinden fusionieren, dann handelt es sich nicht nur um eine Fusion, sondern um entsprechend mehr, d.h. z.B. bei einer Fusion von vier Gemeinden zu einer neuen um drei Fusionen.

Der Vorweganteil soll pauschal die Kosten der Umstrukturierung berücksichtigen, eine Abrechnung der tatsächlichen Ausgaben als Anspruchsvoraussetzung ist zumindest hinsichtlich des Mindestbetrages nicht vorgesehen, könnte aber in den Richtlinien als Voraussetzung für allfällige darüber hinausgehende Vorweganteile vorgesehen werden.

C.2. Gemeindekooperationen:

Auch wenn – wie in den Erläuterungen zum FAG 2008 ausgeführt wird – „sowohl die konkrete Ausgestaltung als auch die Dichte der Regelungen den Richtlinien der Länder

vorbehalten bleibt“, so ergeben die Motive für die Einführung des Vorweganteiles doch gewisse Vorgaben.

Während in den FAG-Verhandlungen primär vom Bund der Wunsch nach Anreizen für eine Bereinigung der Gemeindestruktur eingebracht wurde, verlangte der Österr. Gemeindebund die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit durch einen (vom Bund finanzierten) Vorwegabzug aus dem FAG, mit dem über § 17 FAG hinaus auch andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (Bsp. Verwaltungsgemeinschaften, Kosten von gemeinsamen Infrastrukturprojekten) gefördert werden. Diskutiert wurde aber auch, dass interkommunalen Zusammenarbeit bereits durch Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel gefördert wird und dass sich jede derartige Förderung auf eine Anstoßförderung beschränken sollte, da sich die Zusammenarbeit auf Dauer selbst rechnen soll.

Beispiele, die dem Bundesministerium für Finanzen als besonders geeignet für einen Vorweganteil erscheinen, sind die Förderung von gemeinsamen Schulorten statt Kleinstschulen zu nennen, weil damit durch Qualitätssicherung auch eine Standortsicherung erreicht werden kann. Ähnliches gilt für Kinderbetreuungseinrichtungen, wo durch einen größeren Einzugsbereich leichter längere Öffnungszeiten angeboten werden könnten.

Weitere mögliche Projekte, die für einen Vorweganteil in Betracht kommen – wobei hier allerdings die geografische Struktur zu berücksichtigen ist – sind Infrastrukturprojekte wie Fernwärmanlagen (inkl. Biomasseanlagen) und Kläranlagen. Die Erläuterungen zum FAG 2008 heben die Bildung von Kleinregionen hervor, womit die gemeinsame und effiziente Erledigung von kommunalen Aufgaben durch Gemeindeverbände angesprochen wird.

Die Richtlinien der Länder sollten daher folgende Überlegungen berücksichtigen:

- Die zeitliche Befristung des Vorweganteiles soll die Startinvestitionen und die zusätzlichen Kosten durch die Zusammenarbeit und durch den größeren Umfang des Projekts berücksichtigen, nicht aber auf Dauer die laufenden Kosten mitfinanzieren, denn auf Dauer soll sich die Zusammenarbeit selbst rechnen.
- Die Zusammenarbeit soll einen Effizienzgewinn gegenüber dem status quo (d.h. entweder einen Einsparungserfolg oder eine Qualitätsverbesserung bei gleichen

Kosten) mit sich bringen. Ziel des Vorweganteiles ist es nicht, neue Projekte zu erfinden, die ohne Vorweganteil nicht verwirklicht worden wären mit dem Effekt, dass die Gesamtausgaben am Ende höher sind als zuvor.

- Ein Anreiz für das Heranziehen externer Berater sollte vermieden werden, es sollte vielmehr auf die vorhandenen Kapazitäten der Länder und Gemeinden zurückgegriffen werden. Jedenfalls würde ein Vorweganteil für Beratungskosten für Projekte, die nicht umgesetzt werden, nicht den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen.
- Der Vorweganteil ist mit Förderungen aus Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln und sonstigen Förderungsschienen abzustimmen, d.h. vor allem, dass bei einer Förderung des Projekts auch in anderen Förderungsschienen darauf zu achten ist, dass nicht mehr als 100 % der Kosten gefördert werden.
- Da die § 21-Mittel insgesamt beschränkt sind, sollte der Vorweganteil für die einzelnen Projekte und für die Gesamtsumme der Projekte bzw. für die Anzahl der geförderten Projekte begrenzt werden.

Die Inhalte der Richtlinien sollten jedenfalls folgende Punkte abdecken:

- Wer erhält einen Vorweganteil (z.B. wie viele Gemeinden müssen an der Kooperation teilnehmen)?
- Welche Projekte werden gefördert?
- Bemessungsgrundlage der Höhe des Vorweganteiles.
- Höhe und maximale Höhe des Vorweganteiles für das einzelne Projekt und für alle Projekte.
- Prozedere, insb. Termine für die Antragstellung, Anhörungsrechte u. dgl.
- Bestimmungen über die Refundierung (z.B. aliquote Refundierung bei Projekten, die nach einer bestimmten Zeit wieder aufgegeben werden).

Je weiter die inhaltlichen Bestimmungen gefasst sind, umso ausführlicher sollte das Prozedere geregelt werden.

Das FAG bietet keine Grundlage dafür, Mittel für die Vorweganteil für Gemeindefusionen und -kooperationen zu reservieren und bei Nichtausschöpfen auf das nächste Jahr vorzutragen.

Gemäß Abs. 2 ist vielmehr die Finanzzuweisung – sohin die gesamte – von den Ländern bis spätestens 15. August eines jeden Jahres an die Gemeinden weiterzuleiten, d.h. alle Mittel, die nicht für den Vorweganteil verwendet werden, sind im selben Jahr nach den weiteren Verteilungsdurchgängen auszuführen.

Da das FAG keine konkreten Vorgaben trifft, für welche Projekte es einen Vorweganteil gibt und in welcher Höhe, ist auch nicht ausgeschlossen, dass es in einem Jahr ausnahmsweise keine Gemeindefusionen gibt, die den Richtlinien des Landes entspricht. Das Land wird aber darauf zu achten haben, dass nicht durch zu enge Richtlinien oder deren Handhabung die Intentionen des FAG konterkariert werden; eine solche Vorgangsweise würde vom Bundesministerium für Finanzen als zweckwidrige Verwendung der Mittel gemäß § 21 durch das Land angesehen werden.

C.3. Vorweganteil im Jahr 2008:

Da die Vorbereitung der Richtlinien und auch die Auswahl von förderungswürdigen Projekten einen gewissen Vorlauf benötigt, vertritt das Bundesministerium für Finanzen die Ansicht, dass keine zweckwidrige Verwendung der Mittel gemäß § 21 durch die Länder vorliegt, wenn im ersten Jahr noch kein Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen vorgesehen wird.

Trotz dieses Spielraums im ersten Jahr des Geltungsbereiches des FAG 2008 ist die Bedingung des Abs. 9, dass die Richtlinien der Länder einen zeitlich befristeten Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen vorzusehen haben, jedenfalls zu erfüllen. Derartige Richtlinien sind von den Ländern bis spätestens 15. Juli 2008 zu erlassen.

25.04.2008

Für den Bundesminister:

Dr. Anton Matzinger

(elektronisch gefertigt)