

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Übersicht

Gemeinde-Bedarfszuweisungen in Niederösterreich und der Steiermark

22 Die folgende Tabelle zeigt die vom BMF den Ländern Niederösterreich und Steiermark im Zeitraum 2009 bis 2013 angewiesenen Bedarfszuweisungsmittel für Gemeinden:

Tabelle 15: An die Länder Niederösterreich und Steiermark angewiesene Gemeinde-Bedarfszuweisungen (BZ)

Bundesland	Anweisungen des Bundes 2009 bis 2013					Veränderung in %	Summe/ Durchschnitt in Mio. EUR
	2009	2010 ¹	2011	2012	2013		
	in Mio. EUR						
Niederösterreich²	154,27	151,98	168,95	177,90	187,19	21,33 %	840,29
Anteil an den angewiesenen BZ bundesweit in %	16,55 %	16,39 %	16,54 %	16,44 %	16,57 %		16,50 %
Steiermark²	119,47	118,35	131,89	139,31	144,73	21,14 %	653,75
Anteil an den angewiesenen BZ bundesweit in %	12,82 %	12,76 %	12,91 %	12,88 %	12,81 %		12,84 %
Summe bundesweit	932,15	927,40	1.021,67	1.081,95	1.129,70	21,19 %	5.092,87

¹ ohne Bedarfszuweisungen für Getränkesteuerrückzahlungen gemäß § 22a FAG 2008

² Anweisungen einschließlich Abrechnungen der Vorjahre

Quellen: BMF; RH

Die Zahlungen des Bundes für Bedarfszuweisungen an Gemeinden betragen im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt 5,093 Mrd. EUR. Dem Land Niederösterreich standen davon 840,29 Mio. EUR (16,50 %) zur Verfügung, dem Land Steiermark 653,75 Mio. EUR (12,84 %).

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Übersicht

23.1 Die folgende Übersicht stellt die Zuständigkeiten und organisatorischen Unterschiede bei Verteilung der Bedarfszuweisungen an Gemeinden in den beiden Ländern dar:

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Tabelle 16: Bedarfszuweisungen 2013; Gegenüberstellung Niederösterreich – Steiermark

Stand 2013	Niederösterreich	Steiermark
Anzahl der Gemeinden	573	539
Zuständigkeit für Bedarfszuweisungen laut Geschäftsverteilung der Landesregierung (TZ 24, 30)	Landeshauptmann gemeinsam mit dem Landeshauptmann-Stellvertreter	1. Landeshauptmann-Stellvertreter für Gemeinden mit ÖVP-Bürgermeistern; Landeshauptmann für alle anderen Gemeinden
Mit Bedarfszuweisungen befasste Abteilungen in den Ämtern der Landesregierung und weitere mit Bedarfszuweisungen befasste Stellen (TZ 24, 30)	<ul style="list-style-type: none"> - Abteilung Gemeinden (149,26 Mio. EUR) - Schul- und Kindergartenfonds/Abteilung Schulen (25,05 Mio. EUR) - Wasserwirtschaftsfonds/Abteilung Siedlungswasserwirtschaft (12,68 Mio. EUR) - Finanzabteilung (1,7 Mio. EUR) - Abteilung Hydrologie und Geoinformation (0,2 Mio. EUR) 	Abteilung für Landes- und Gemeindeentwicklung (144,73 Mio. EUR)
Erfassung der Bedarfszuweisungen in einer Datenbank (TZ 50)	nein	ja
Festlegung eines Soll-Prozesses für die Vergabe von Bedarfszuweisungen (TZ 25, 31)	nein	ja

Quellen: Land Niederösterreich; Land Steiermark; RH

- In Niederösterreich war der Landeshauptmann gemeinsam mit dem Landeshauptmann-Stellvertreter für die Verwaltung der Bedarfszuweisungen sämtlicher Gemeinden zuständig³⁴; in der Steiermark richtete sich die Zuständigkeit nach der Zugehörigkeit des Bürgermeisters zu einer politischen Partei.
- In Niederösterreich waren insgesamt fünf Abteilungen des Amtes der Landesregierung und zwei Landesfonds mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befasst³⁵; in der Steiermark war die Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel in einer Abteilung konzentriert.
- In Niederösterreich wurden – im Gegensatz zur Steiermark – an Gemeinden vergebene Bedarfszuweisungen nicht in einer Datenbank erfasst und evident gehalten.

³⁴ Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung, LGBl. 0001-0 i.d.G.F., § 2 Geschäftsverteilung, Punkt I.6. und Punkt II.3.

³⁵ Der RH nimmt im Folgenden mehrmals Bezug auf die mit der „Vergabe von Bedarfszuweisungen zuständigen Abteilungen“ des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung. Dabei wird die Unschärfe in Kauf genommen, dass die Abteilung Hydrologie und Geoinformation Bedarfszuweisungen nicht unmittelbar an Gemeinden vergibt, sondern eine mit Bedarfszuweisungen finanzierte Dienstleistung für Gemeinden zur Verfügung stellt.



Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

BMF

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

- Beide Länder veröffentlichten die Bedarfszuweisungen in Gemeindeförderberichten, aufgeschlüsselt nach Gemeinde (Niederösterreich) bzw. in einer Summe je Referent (Steiermark).
- Für die Abwicklung der Bedarfszuweisungen in der Abteilung Gemeinden war in der Steiermark ein schriftlicher Soll-Prozess festgelegt, in Niederösterreich nicht.

23.2 Durch die Unterschiede in den Ländern Niederösterreich und Steiermark bei Vergabe der Bedarfszuweisungen lagen für die Gemeinden dieser Länder höchst unterschiedliche Gegebenheiten vor. Diese Unterschiede konnten zu einer Ungleichbehandlung von Gemeinden führen, je nach Lage in einem Bundesland.

Niederösterreich

Mit Bedarfszuweisungen befasste Stellen

24.1 (1) Die folgende Tabelle stellt die in Niederösterreich mit Bedarfszuweisungen befassten Stellen im Einzelnen dar:

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Tabelle 17: Zuständigkeiten für die Bedarfszuweisungen an Gemeinden; Niederösterreich 2013

Organ/Organisationseinheit	Rechtsquelle	Geschäfts- und Zuständigkeitsbereich
Landesregierung als Kollegialorgan	Geschäftsordnung der Landesregierung	Erlassung von Richtlinien für Förderungen einschließlich Bedarfszuweisungen Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
LH und LHStv für Finanzen, Wohnbau und Arbeit gemeinsam	Geschäftsverteilung der Landesregierung	Bedarfszuweisungen als Teil der Gemeindeangelegenheiten
LHStv für Konsumentenschutz und Kommunale Verwaltung und Landesrat für Umwelt, Landwirtschaft und Energie		Bedarfszuweisungen als Teil der Fördermittel des NÖ Wasserwirtschaftsfonds
Landesrätin für Soziales, Bildung und Familie		Bedarfszuweisungen als Teil der Fördermittel des NÖ Schul- und Kindergartenfonds
LHStv für Finanzen, Wohnbau und Arbeit		Bedarfszuweisungen für Hochwasserschutzprojekte
Abteilung Gemeinden (IVW3)	Geschäftseinteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung; WasserwirtschaftsfondsG; Schul- und KindergartenfondsG	Bedarfszuweisungen nach Abzug der Mittel für die Dotierungen der beiden Landesfonds
Abteilung Siedlungswasserwirtschaft (WA4)		Verwaltung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds
Abteilung Schulen (K4)		Verwaltung des NÖ Schul- und Kindergartenfonds
Abteilung Finanzen (F1)		Förderung finanzschwacher Gemeinden für bauliche Maßnahmen im Bereich Hochwasserschutz
Abteilung Hydrologie und Geoinformation (BD3) ¹		Betreuung der Geodatenbank

¹ Durch die Abteilung Hydrologie und Geoinformation erfolgte keine direkte Verteilung von Bedarfszuweisungsmitteln an Gemeinden, sondern eine Verwendung für die Geodatenbank, die den Gemeinden kostenlos zur Verfügung stand.

LH = Landeshauptmann

LHStv = Landeshauptmann-Stellvertreter

Quellen: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; RH

Neben der für Bedarfszuweisungen grundsätzlich zuständigen Abteilung Gemeinden waren noch vier weitere Abteilungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung mit Bedarfszuweisungen befasst³⁶:

³⁶ Der RH nimmt im Folgenden mehrmals Bezug auf die mit der „Vergabe von Bedarfszuweisungen zuständigen Abteilungen“ des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung. Dabei wird die Unschärfe in Kauf genommen, dass die Abteilung Hydrologie und Geoinformation Bedarfszuweisungen nicht unmittelbar an Gemeinden vergibt, sondern eine mit Bedarfszuweisungen finanzierte Dienstleistung für Gemeinden zur Verfügung stellt.



Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

- Die Abteilung Siedlungswasserwirtschaft, der die Verwaltung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds oblag und
- die Abteilung Schulen, die für die Verwaltung des NÖ Schul- und Kindergartenfonds zuständig war.

Aufgrund landesgesetzlicher Regelungen³⁷ waren der NÖ Wasserwirtschaftsfonds und der NÖ Schul- und Kindergartenfonds zum Teil aus Bedarfszuweisungsmitteln zu dotieren.

- Die Abteilung Finanzen wickelte die Förderungen zur Unterstützung finanzschwacher Gemeinden für bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes³⁸ ab. Für diesen Förderzweck war ein Teil der dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds gewidmeten Mittel bestimmt.
- Die Abteilung Hydrologie und Geoinformation erhielt aufgrund von Vereinbarungen zwischen dem Land Niederösterreich und den Gemeinden in den Jahren 2010 bis 2013 Bedarfszuweisungsmittel zur Finanzierung der Geodatenbank, die sie den Gemeinden unentgeltlich zur Verfügung stellte³⁹ (siehe dazu TZ 27).

(2) Die Ausstattung der zuständigen Stellen mit Bedarfszuweisungsmitteln nahm im Zeitraum 2009 bis 2013 folgende Entwicklung:

³⁷ § 4 a NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz, LGBl. 1300-0 i.d.g.F. und § 4 Z 3 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl. 5070-0 i.d.g.F.

³⁸ z.B. Beschluss der Landesregierung zu GZ IVW3-ALLG-5040009/002-2013

³⁹ Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung vom 23. Februar 2010 und 25. September 2012

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Tabelle 18: Aufteilung der Bedarfszuweisungen (BZ) auf Abteilungen des Landes und Landesfonds

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					
BZ-Anweisungen des Bundes	154,27	151,98	168,95	177,90	187,19	840,29
<i>davon</i>						
<i>an die Gemeindeabteilung</i>	<i>107,98</i>	<i>105,50¹</i>	<i>141,07</i>	<i>150,02</i>	<i>149,26</i>	653,83
<i>an die Finanzabteilung</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	8,5
<i>an die Abteilung Hydrologie und Geoinformation</i>	<i>–</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	0,8
<i>an den NÖ Wasserwirtschaftsfonds</i>	<i>16,98</i>	<i>16,98</i>	<i>10,98</i>	<i>10,98</i>	<i>10,98</i>	66,90
<i>an den NÖ Schul- und Kindergartenfonds</i>	<i>27,61</i>	<i>27,61</i>	<i>15,00</i>	<i>15,00</i>	<i>25,05</i>	110,28

¹ ohne Bedarfszuweisungen für Getränkesteuerrückzahlungen gemäß § 22a FAG 2008 in Höhe von 2,16 Mio. EUR

Quellen: Rechnungsabschlüsse Niederösterreich; Darstellung RH

Von den insgesamt 840,29 Mio. EUR Bedarfszuweisungsmitteln, die das Land in den Jahren 2009 bis 2013 vom Bund erhielt, floss mit 77,81 % (653,83 Mio. EUR) der überwiegende Teil an die Gemeindeabteilung. Weitere 177,18 Mio. EUR (21,18 %) gingen an zwei Landesfonds (66,90 Mio. EUR an den NÖ Wasserwirtschaftsfonds und 110,28 Mio. EUR an den NÖ Schul- und Kindergartenfonds). Die restlichen Mittel verteilten sich auf die Finanzabteilung mit 8,5 Mio. EUR (1,01 %) und die Abteilung Hydrologie und Geoinformation mit rd. 800.000 EUR (0,10 %).

Die zuständigen Stellen des Landes Niederösterreich hatten demnach Bedarfszuweisungsmittel zwischen rd. 200.000 EUR und rd. 150 Mio. EUR zur weiteren Verwendung für Gemeinden zur Verfügung.

- 24.2** Der RH stellte kritisch fest, dass durch die Aufteilung der Zuständigkeiten für die Vergabe von Bedarfszuweisungen auf insgesamt fünf Abteilungen keine Gesamtsicht über die an Gemeinden insgesamt bereits ausbezahlten Mittel bzw. darüber, welche Mittel die einzelnen Gemeinden von den unterschiedlichen Stellen bereits erhalten hatten, bestand. Diese Informationen erachtete der RH jedoch für wesentlich, um die mit der Verteilung der Bedarfszuweisungen verbundene Steuerungsfunktion ausüben zu können und um Doppelförderungen zu verhindern.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die bestehende Aufteilung der Zuständigkeiten für die Bedarfszuweisungen auf insgesamt

fünf Abteilungen zu evaluieren und gegebenenfalls die Anzahl der mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befassten Stellen zu verringern. Zudem sollten alle sachdienlichen Informationen bei einer Stelle konzentriert werden, um sicherzustellen, dass alle entscheidungswesentlichen Aspekte bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen bekannt sind und berücksichtigt werden können.

- 24.3** *Laut der Stellungnahme des Landes Niederösterreich würde die Zuweisung der Geschäfte auf die verschiedenen Abteilungen gewährleistet, dass jeweils fachlich kompetente Mitarbeiter entsprechend ihrem Ausbildungs- und Weiterbildungsstand die Geschäfte zweckmäßig, sparsam und effizient erledigten. Nach Ansicht des Landes sollten daher Bedarfszuweisungen, bspw. für Schulen, nicht zentral von Abteilungen, die mit Angelegenheiten der Schulverwaltung nicht befasst seien, erledigt werden.*

Bei der Abteilung Hydrologie und Geoinformation würde kein Zahlungsstrom an Gemeinden erfolgen. Die Abteilung Wasserwirtschaft werde lediglich als Geschäftsapparat für den NÖ Wasserwirtschaftsfonds tätig, der gesetzlich für die Verteilung zuständig sei. Ebenso werde die Abteilung Schulen nur als Geschäftsapparat für den NÖ Schul- und Kindergartenfonds tätig.

- 24.4** Der RH hob hervor, dass seine Empfehlung nicht darauf abzielte, sämtliche Bedarfszuweisungen zentral durch eine Stelle zu vergeben, wie in der Stellungnahme angeführt. Vielmehr sollte die Anzahl der mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befassten Stellen insgesamt verringert werden. Wesentlich war für den RH, dass alle sachdienlichen Informationen bei einer Stelle konzentriert werden, um sicherzustellen, dass die entscheidungswesentlichen Aspekte bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen bekannt sind und berücksichtigt werden können.

Der RH wies das Land Niederösterreich auch darauf hin, dass die Ausführungen, wonach die Schulabteilung und die Abteilung Wasserwirtschaft jeweils als „Geschäftsapparat“ für den NÖ Wasserwirtschaftsfonds bzw. den NÖ Schul- und Kindergartenfonds fungierten, nicht im Widerspruch zu den Feststellungen und der diesbezüglichen Beurteilung des RH standen. Allerdings war zu berücksichtigen, dass neben den beiden angeführten Abteilungen noch die Gemeindeabteilung und die Finanzabteilung Bedarfszuweisungsmittel vergaben und teilweise keine optimale Abstimmung erfolgte. Von der Abteilung Hydrologie und Geoinformation gab es zwar keine Zahlungsflüsse an Gemeinden, allerdings erhielt diese Abteilung Bedarfszuweisungsmittel zur

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Finanzierung der Geodatenbank, die sie den Gemeinden zur Verfügung stellte.

Gemeindeabteilung

- 25.1** (1) Mit der Abwicklung der Bedarfszuweisungen in der Abteilung Gemeinden waren die Stabstelle Sanierungsreferenten sowie die sechs Prüfungsgruppen und die Finanzgruppe des Fachbereichs Aufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände gemeinsam oder ausschließlich betraut. Ein schriftlicher Soll-Prozess für die Vergabe von Bedarfszuweisungen, der die einzelnen Prozessschritte abbildete, war in der Abteilung Gemeinden nicht festgelegt.

(2) Im Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich für 2013 waren insgesamt 72,35 Mio. EUR an nicht ausgezahlten Bedarfszuweisungsmitteln aus Vorperioden ausgewiesen. Das waren bspw. 48,5 % der an die Abteilung Gemeinden im Jahr 2013 zur Verteilung angewiesenen Bedarfszuweisungsmittel. Laut dem Rechnungsabschluss 2014 hatte sich die Höhe der nicht ausgezahlten Bedarfszuweisungen auf 48,70 Mio. EUR reduziert.

Da die Zahlungen des Bundes für Bedarfszuweisungen monatlich erfolgten und das Land zwei bis drei jährliche Auszahlungstermine an Gemeinden hatte, konnte es zur Verschiebung der Auszahlungen in das folgende Haushaltsjahr kommen. Weitere Gründe für die Abweichungen zwischen den Zahlungen des Bundes an das Land und den Auszahlungen der Gemeindeabteilung waren bereits verplante, noch zu leistende Zahlungen für begonnene Projekte (rd. 15 Mio. EUR), Reserven zur Liquiditätssteuerung und für konjunkturelle Schwankungen sowie für Sonderaktionen.

- 25.2** (1) Der RH stellte kritisch fest, dass für die Vergabe der einzelnen Arten von Bedarfszuweisungen kein schriftlicher Soll-Prozess festgelegt war.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, zur Unterstützung effizienter Abläufe und zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse einen Soll-Prozess für die Vergabe der Bedarfszuweisungen schriftlich festzulegen.

(2) Soweit nicht ausgeschöpfte Bedarfszuweisungen auch als Liquiditätsreserve zur Sicherstellung eines kontinuierlichen Mittelflusses gehalten wurden, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, zu überprüfen, ob die Höhe dieser Reserven dem durchschnittlichen Bedarf der vergangenen Perioden angemessen ist. Da es sich bei den Bedarfs-

zuweisungen um Gemeindemittel handelte, wären diese Mittel alsbald zweckentsprechend den Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien in den Prozessvorlagen der elektronischen Akten die für die Entscheidungsabläufe notwendigen Prozessabläufe bereits definiert.*

Zu dem Stand an nicht ausbezahlten Bedarfszuweisungen im Rechnungsabschluss 2014 in Höhe von 48,70 Mio. EUR verwies das Land Niederösterreich darauf, dass dieser Betrag kontinuierlich sinke. Eine restlose Ausschöpfung der Ertragsanteilsvorschüsse würde die notwendige Sicherung der Liquidität gefährden; auch seien Schwerpunktförderungen mit langen Vorlaufzeiten nicht umsetzbar.

- 25.4** Der RH nahm die Ausführungen des Landes Niederösterreich, wonach der Stand an nicht ausbezahlten Bedarfszuweisungen kontinuierlich sinke, zur Kenntnis. Er betonte neuerlich, dass es sich bei den Bedarfszuweisungen um Gemeindemittel handelte, weshalb diese Mittel zweckentsprechend den Gemeinden zur Verfügung zu stellen wären.

Zu den weiteren Ausführungen des Landes Niederösterreich, wonach sich die Prozessabläufe in den Vorlagen der elektronischen Akten wiederfänden, entgegnete der RH, dass ein in einem elektronischen Akt vorgegebener Prozess nicht mit dem vom RH empfohlenen Soll-Prozess gleichzusetzen ist. Der RH hatte vielmehr die Festlegung eines Soll-Prozesses empfohlen, der den Ablauf der Vergabe von Bedarfszuweisungen idealtypisch entsprechend den Richtlinien abbildet, und zwar vom Ansuchen über die Arten an Bedarfszuweisungen sowie den Kontroll- und Abstimmungsabläufen (z.B. Erhebung des Sanierungsaufwands durch die zuständige Abteilung im Vorfeld zu den Bedarfszuweisungen II, Überprüfung der Einhaltung der Auflagen als Voraussetzung für die Auszahlung einer weiteren Tranche an Bedarfszuweisungen) bis zur letzten Auszahlung (z.B. wäre im Soll-Prozess auch die Möglichkeit von Sperrern abzubilden).

Finanzabteilung

- 26.1** Der Abteilung Finanzen oblag die Abwicklung von Förderungen für das Projekt Hochwasserschutzmaßnahmen 2006 bis 2016 für strukturschwache Gemeinden. Die Verwendung von Bedarfszuweisungen für bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes von finanzschwachen Gemeinden zu Lasten der Mittel des NÖ Wasserwirtschaftsfonds

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

ging auf einen Beschluss des Kommunalgipfels⁴⁰ vom 29. März 2007 zurück. Die dafür im Prüfungszeitraum veranschlagten 17,00 Mio. EUR stammten jeweils zur Hälfte aus Bedarfszuweisungen und Landesmitteln. Von 2009 bis 2013 wurden insgesamt 13,00 Mio. EUR an Gemeinden ausbezahlt und der Rest einer Rücklage zugeführt, deren Stand mit 31. Dezember 2013 8,20 Mio. EUR betrug (davon waren 50 % bzw. 4,10 Mio. EUR Bedarfszuweisungsmittel).

Eine Entscheidung über die zweckgewidmete Verwendung der nicht verbrauchten Mittel zu Projektende lag zur Zeit der Gebarungsprüfung nicht vor.

- 26.2** Die Bindung von Bedarfszuweisungen für Gemeinden durch die Landesebene über mehrere Jahre, ohne diese Mittel an Gemeinden zu vergeben und ohne eine Regelung über die Verwendung der bei Projektende voraussichtlich noch vorhandenen Mittel zu treffen, beurteilte der RH kritisch. Da es sich um Gemeindemittel handelte, empfahl er dem Land Niederösterreich, diese Mittel alsbald zweckentsprechend den Gemeinden zur Verfügung zu stellen.
- 26.3** *Laut der Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe sich aufgrund der dynamischen Veränderung im Förderprogramm die Notwendigkeit für eine Rücklagenbildung ergeben; diese Rücklagen würden aber zur Gänze für die im Programm „Hochwasserschutzmaßnahmen 2006 bis 2016“ enthaltenen Maßnahmen bzw. Projekte verwendet und entsprechend dem festgelegten Ablauf ausbezahlt.*

Abteilung für Hydrologie und Geoinformation

- 27.1** Die Abteilung Hydrologie und Geoinformation erhielt ab dem Jahr 2010 jährlich Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 200.000 EUR. Dieser Betrag war zur Mitfinanzierung eines sogenannten „Geodatenpakets“, das Gemeinden kostenlos elektronisch zur Verfügung stand, vorgesehen. Im Jahr 2013 waren 461 von 573 Gemeinden als Nutzer registriert.
- 27.2** Der RH wies darauf hin, dass im Zeitraum 2010 bis 2013 Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 800.000 EUR nicht direkt an Gemeinden gingen, sondern zur Mitfinanzierung eines „Geodatenpakets“ verwendet wurden. Im Sinne einer ökonomischen Vorgangsweise erachtete der

⁴⁰ Bei einem „Kommunalgipfel“ handelte es sich um Gesprächsrunden, an denen die inhaltlich zuständigen Landesregierungsmitglieder (bei Bedarf auch Vertreter der betroffenen Fachabteilungen), die Interessenvertretungen der niederösterreichischen Gemeinden und der Österreichische Städtebund-Landesgruppe NÖ teilnahmen.

RH pauschale Lösungen, insbesondere bei Kleinbeträgen, grundsätzlich für sinnvoll. Da es sich jedoch um Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel handelte, gab er zu bedenken, dass diese Regelung den konkreten Förderbedarf einer Gemeinde außer Acht ließ und auch nicht zwischen den Gemeinden differenzierte, wie dies für eine zweckentsprechende Verwendung von Bedarfszuweisungen erforderlich wäre (vgl. TZ 24).

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, keine weiteren pauschalen Finanzierungen unter Heranziehung von Bedarfszuweisungsmitteln zu vereinbaren.

27.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Falle einer geschäftsfallbezogenen Verrechnung die Gemeinden zusätzlich zu den Produktkosten auch die Kosten für die Abgeltung des landesinternen Verwaltungsaufwands zu tragen hätten.*

27.4 Der RH betonte, dass er – in Ansehung der einer Pauschalregelung immanenten Verwaltungsvereinfachung – die in Niederösterreich getroffene Pauschalregelung nicht kritisiert hatte. Allerdings hatte er empfohlen, pauschale Finanzierungen mit Bedarfszuweisungen in Zukunft nicht mehr durchzuführen, weil dies den konkreten Förderbedarf einer Gemeinde außer Acht ließ und es dadurch zu einer Förderung von Gemeinden ohne Förderbedarf kommen konnte und Gemeinden mit Förderbedarf möglicherweise benachteiligt würden.

NÖ Wasserwirtschaftsfonds

28.1 (1) Nach dem NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz⁴¹ war die Hälfte der dem Fonds zugeführten Landesmittel aus den Bedarfszuweisungen für Gemeinden zu entnehmen. Eine Begrenzung, welcher Anteil an Bedarfszuweisungsmitteln höchstens für die Finanzierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds herangezogen werden durfte, bestand nicht.

In den Jahren 2010 und 2011 stammten mit 55,35 % (2010) und 52,39 % (2011) mehr als die Hälfte der Zuwendungen des Landes aus Bedarfszuweisungen:

⁴¹ NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz, LGBl. 1300-0 i.d.g.F., § 4a

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Tabelle 19: Finanzierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds durch Landes- und Bedarfszuweisungsmittel

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					
Bedarfszuweisungsmittel	16,98	16,98	10,98	10,98	10,98	66,90
Zuwendungen des Landes	16,98	13,68	9,98	10,98	10,98	62,60
Differenz	-	3,30	1,0	-	-	4,30

Quelle: Land Niederösterreich

Die Finanzierung des Fonds aus Bedarfszuweisungsmitteln überstieg im Zeitraum 2009 bis 2013 jene aus Landesmitteln insgesamt um 4,30 Mio. EUR.

Das Land Niederösterreich teilte dazu mit, dass in den Jahren 2010 und 2011 die bestehende Kreditsperre von Landesmitteln teilweise nicht aufgehoben worden sei, diese Mittel dem Fonds aber nicht verloren gingen, sondern zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden sollten.

(2) Der NÖ Wasserwirtschaftsfonds gewährte Förderungen für Bauvorhaben im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft und seit 2010 auch zur Verbesserung des ökologischen Zustandes von Gewässern an öffentliche (Gemeinden, Gemeindeverbände) und nicht-öffentliche Fördernehmer (Genossenschaften, Einzelpersonen). Förderungswerber konnten neben Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Unternehmen, physische und juristische Personen sowie das Bundesland Niederösterreich sein.

Förderungen erfolgten in Form von Darlehen und als nicht rückzahlbare Beiträge. Da die Bedarfszuweisungen als Gemeindemittel diesen endgültig zukommen sollen, waren diese als nicht rückzahlbare Beiträge und nicht als Darlehen zu gewähren.

Bei Vergabe der Förderungen unterschied der Fonds nicht nach der Herkunft der Mittel (Landesmittel, Bedarfszuweisungsmittel). Die folgende Tabelle stellt die dem Fonds zur Auszahlung überantworteten Bedarfszuweisungen („erhaltene Bedarfszuweisungen“) jenen Beträgen gegenüber, die er in Form nicht rückzahlbarer Beiträge an Gemeinden und Gemeindeverbände auszahlte („ausbezahlte Bedarfszuweisungen“):



Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Tabelle 20: Auszahlungen des NÖ Wasserwirtschaftsfonds an öffentliche Fördernehmer

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					
Auszahlungen des Fonds ¹	26,65	22,03	14,70	17,78	13,64	94,80
davon						
nicht rückzahlbare Beiträge – ausbezahlte Bedarfszuweisungen	17,39	13,57	9,18	11,98	8,73	60,85
erhaltene Bedarfszuweisungen	16,98	16,98	10,98	10,98	10,98	66,90
Anteil ausbezahlter Bedarfs- zuweisungen an gesamten Auszahlungen des Fonds ¹ in %	65,25	61,57	62,50	76,37	64,01	64,19
Differenz erhaltene Bedarfs- zuweisungen/ausbezahlte Bedarfszuweisungen	- 0,41	3,41	1,79	- 1,00	2,24	6,03

¹ Zahlungen an Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich Darlehen ohne Private und Unternehmen

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Der NÖ Wasserwirtschaftsfonds zahlte in den Jahren 2009 bis 2013 von den ihm zugekommenen Bedarfszuweisungen in Höhe von 66,90 Mio. EUR 60,85 Mio. EUR als nicht rückzahlbare Beiträge an Gemeinden und Gemeindeverbände aus. Im Zeitraum 2009 bis 2013 wurden demnach Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 6,03 Mio. EUR nicht für Zuschüsse an Gemeinden oder Gemeindeverbände (nicht rückzahlbare Beträge) verwendet.

Der NÖ Wasserwirtschaftsfonds teilte dazu mit, dass für Annuitätenzahlungen eines Darlehens aus dem Jahr 1993 je zur Hälfte Bedarfszuweisungen und Landesmittel herangezogen worden seien. Im überprüften Zeitraum handle es sich dabei um einen Betrag von 13,6 Mio. EUR (davon 6,8 Mio. EUR Bedarfszuweisungen), der dem Gesamtbetrag an nicht rückzahlbaren Beiträgen der Jahre 2009 bis 2013 hinzuzurechnen wäre. Die Aufnahme des Darlehens sei für Förderungen von öffentlichen und nicht-öffentlichen Fördernehmern im Bereich Siedlungswasserwirtschaft erfolgt, wobei in den Jahren 1993 bis 2001 durchschnittlich 95,8 %, 2002 bis 2008 88,9 % und 2009 bis 2013 77,3 % der Mittel an öffentliche Fördernehmer weitergegeben worden seien.

28.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die landesrechtlichen Regelungen de facto keine Begrenzung vorsahen, welcher Anteil an Bedarfszuweisungen für die Dotierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds heranzuziehen war. Das gänzliche Fehlen einer Obergrenze beurteilte der RH kritisch, weil dies dazu führen könnte, dass alle bzw. der Großteil der Bedarfszuweisungsmittel für den NÖ Wasserwirtschaftsfonds verwendet werden.

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, für die Dotierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds aus Bedarfszuweisungsmitteln eine Obergrenze festzulegen.

(2) Der RH kritisierte, dass während zwei Jahren der Anteil der Bedarfszuweisungen höher war als jener der Landesmittel. Insgesamt wurden im Zeitraum 2009 bis 2013 um 4,30 Mio. EUR mehr an Bedarfszuweisungsmitteln dem Fonds zugeführt, als das NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz vorgab. Der RH wies darauf hin, dass die dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds zugewendeten Beträge aus Landes- und aus Bedarfszuweisungsmitteln sich decken sollten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, Bedarfszuweisungsmittel nur im gesetzlich vorgesehenen Ausmaß dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds zuzuführen.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass nicht ausgeschlossen werden konnte, dass Bedarfszuweisungen im Rahmen der Fördermittelvergaben des Fonds auch an Dritte flossen. Somit wären Bedarfszuweisungen, obwohl es sich dabei um Gemeindemittel handelt, nicht ausschließlich Gemeinden zugute gekommen. Der RH stellte nämlich fest, dass der NÖ Wasserwirtschaftsfonds im Zeitraum 2009 bis 2013 um 6,03 Mio. EUR weniger an nicht rückzahlbaren Beiträgen an Gemeinden und Gemeindeverbände auszahlte, als er in diesem Zeitraum an Bedarfszuweisungen erhielt.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, sicherzustellen, dass die dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds überwiesenen Bedarfszuweisungsmittel ausschließlich an Gemeinden und Gemeindeverbände ausbezahlt werden. Jedenfalls sollte eine mehrjährige Betrachtung ergeben, dass alle dem Fonds zugeführten Bedarfszuweisungen auch tatsächlich an Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt wurden.

28.3 (1) *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass eine Obergrenze für die Verwendung von Bedarfszuweisungsmitteln einerseits mit den im Umweltförderungsgesetz festgeschriebenen Fördermitteln vorgegeben sei und andererseits die Dotation des NÖ Wasserwirtschaftsfonds jährlich mit dem Voranschlag des Landes Niederösterreich vom Niederösterreichischen Landtag beschlossen werde. Eine gesetzlich geregelte Obergrenze für die Dotierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds aus Bedarfszuweisungsmitteln halte das Land Niederösterreich auf Grundlage der jährlichen Beschlussfassung für nicht erforderlich.*

(2) Weiters stellte das Land Niederösterreich in Aussicht, künftig darauf zu achten, dass die Landes- und Bedarfszuweisungsmittel innerhalb einer Abrechnungsperiode in gleicher Höhe zur Verfügung stehen.

(3) Wie schon der NÖ Wasserwirtschaftsfonds im Nachhang zu dieser Prüfung teilte nunmehr auch das Land Niederösterreich mit, dass bei einer mehrjährigen Betrachtung der Auszahlung von Fördermitteln an öffentliche Fördernehmer (Gemeinden und Verbände) und den bestehenden Annuitätenverpflichtungen seit 1993 die ordnungsgemäße Verwendung der überwiesenen Bedarfszuweisungsmittel nachgewiesen werden könne. Der Empfehlung des RH werde auch künftig Folge geleistet.

- 28.4** Der RH stellte klar, dass er eine Begrenzung des Anteils an Bedarfszuweisungsmitteln, der höchstens für die Finanzierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds herangezogen werden kann, empfohlen hatte, um dadurch die Interessen der Gemeinden sicherzustellen. Eine fixe Obergrenze hatte er nicht empfohlen.

NÖ Schul- und Kindergartenfonds

- 29.1** (1) Das NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz⁴² sah ebenfalls die Inanspruchnahme von Bedarfszuweisungen⁴³ für die Finanzierung des Fonds vor, enthielt aber eine Deckelung im Ausmaß von 25 % der gesamten Bedarfszuweisungsmittel.

Der NÖ Schul- und Kindergartenfonds gewährte u.a. Beihilfen für bauliche Maßnahmen und für den Ankauf von Schülerautobussen. Der Fonds erhielt zwischen 18,17 % (2010) und 8,43 % (2012) der dem Land Niederösterreich insgesamt zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungsmittel.

(2) Die ausbezahlten Förderungen des Fonds stammten im folgenden Umfang aus Bedarfszuweisungen:

⁴² NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl. 5070-0 i.d.g.F.

⁴³ § 4 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, Aufbringung der Fondsmittel

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Tabelle 21: Auszahlungen des NÖ Schul- und Kindergartenfonds

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					
gesamte Auszahlungen Fonds ¹	110,15	81,01	74,80	32,90	43,81	342,67
<i>davon</i>						
<i>Bedarfszuweisungen</i>	27,61	27,61	15,00	15,00	25,05	110,28
	in %					
Anteil Bedarfszuweisungen an gesamten Auszahlungen Fonds	25,07	34,09	20,05	45,60	57,18	32,18

¹ Zahlungen laut NÖ Gemeindeförderungsberichten 2009 bis 2013

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Der Anteil der Bedarfszuweisungen an den ausbezahlten Förderungen des Fonds lag in den Jahren 2009 bis 2013 bei 32,18 % (110,28 Mio. EUR). Die jeweiligen Anteile schwankten zwischen 20,05 % (2011) und 57,18 % (2013).

29.2 Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“ (Reihe Bund 2013/11) hin. Darin hatte der RH den Schuldenstand des Fonds kritisch beurteilt und den Schuldenabbau im Hinblick auf zurückgehende Landeszuweisungen als wenig ambitioniert und wenig nachhaltig erachtet. Wie der RH in diesem Bericht ausgeführt hatte, wäre bei gleichbleibenden Nettoeinnahmen des Fonds selbst bei einer wesentlichen Verringerung der Kindergartenförderung eine fristgemäße Rückzahlung der Kontokorrentkredite nicht möglich. Der RH hatte dem Land Niederösterreich daher empfohlen, Maßnahmen zum Abbau der Schulden des Fonds zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken (vgl. Reihe Bund 2013/11, TZ 33), die Gebarung des NÖ Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen (vgl. Reihe Bund 2013/11, TZ 34).

Steiermark

30.1 (1) Die Geschäftsverteilung der Steiermärkischen Landesregierung⁴⁴ sah grundsätzlich für den gesamten Geschäftsbereich der Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung eine wechselseitige Zuständigkeit

⁴⁴ Die Geschäftsverteilung der Steiermärkischen Landesregierung stellte einen Bestandteil der Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung – GeOLR, LGBl. Nr. 53/1975 i.d.G.F. – dar und war dieser als Anhang angeschlossen.

des Landeshauptmanns und des 1. Landeshauptmann–Stellvertreters vor (Stand 2013):

- Für den Bereich der Bedarfszuweisungen war der zum Prüfungszeitpunkt 1. Landeshauptmann–Stellvertreter zuständig für Gemeindeverbände mit überwiegend nicht industrieller Struktur, für Gemeinden mit ÖVP–Bürgermeistern und für Gemeinden, in denen ein Regierungskommissär eingesetzt war und die Zusammenrechnung der Ergebnisse der letzten Gemeinderatswahl (Parteisummen) im Bereich der (neugeschaffenen) Gemeinde eine Mehrheit für die ÖVP ergab; der Landeshauptmann war für den Bereich der Bedarfszuweisungen der restlichen Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig.
- Für die Aufsicht über Gemeinden und deren Organe war die Zuständigkeit des jeweils anderen politischen Referenten vorgesehen, d.h. diesbezüglich war der 1. Landeshauptmann–Stellvertreter bspw. für Gemeinden mit SPÖ–Bürgermeistern zuständig.
- Weitere Geschäftsbereiche, wie bspw. das Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Finanzwesen sowie die Voranschläge, die Jahresrechnungen der Gemeinden und die Aufsicht über Gemeindeverbände und deren Organe waren dem Landeshauptmann als Hauptreferenten im Korreferat mit dem 1. Landeshauptmann–Stellvertreter zugewiesen.⁴⁵

(2) Die Bedarfszuweisungsmittel waren den beiden Referenten nach einem politisch vereinbarten Aufteilungsschlüssel zugewiesen.

(3) Am 1. August 2012 trat die Neuorganisation des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung in Kraft. Nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung⁴⁶ zur Umsetzung der Organisationsreform war in Gemeindeangelegenheiten, und damit für Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, ausschließlich die Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung (A7) zuständig.

(4) Die folgende Tabelle stellt die mit Bedarfszuweisungen befassten Stellen des Landes Steiermark im Einzelnen dar:

⁴⁵ Geregelt in Punkt A.6. und B.2. der Geschäftsverteilung der Steiermärkischen Landesregierung (Anhang zur GeOLR). Diese Regelung der wechselseitigen Zuständigkeit erfolgte mit Novelle vom 27. Oktober 2009, LGBl. Nr. 95/2009, um in Gemeindeangelegenheiten ein Vier–Augen–Prinzip zu gewährleisten.

⁴⁶ Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, kundgemacht in der „Grazer Zeitung – Amtsblatt für die Steiermark“, Nr. 507/2001, zuletzt i.d.F. 25/2012

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

Tabelle 22: Zuständigkeiten für Bedarf zuweisungen an Gemeinden in der Steiermark

Organ/Organisations-einheit	Rechtsquelle	Geschäftsbereich	Zuständigkeitsbereich
Landesregierung als Kollegialorgan	GeOLR	Erlassung von Richtlinien für Bedarf zuweisungen	alle Gemeinden und Gemeindeverbände
	Richtlinien für Bedarf zuweisungen	Gewährung von Bedarf zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	alle Gemeinden und Gemeindeverbände
LH als Einzelmitglied der Landesregierung	Geschäftsverteilung der Landesregierung	Bedarf zuweisungen	Gemeinden mit nicht ÖVP-Bürgermeistern und Gemeindeverbände mit überwiegend industrieller Struktur
1. LHStv als Einzelmitglied der Landesregierung		Aufsicht über Gemeinden	Gemeinden mit ÖVP-Bürgermeistern
		Bedarf zuweisungen	Gemeinden mit ÖVP-Bürgermeistern und Gemeindeverbände mit überwiegend nicht industrieller Struktur
LH (Hauptreferat) mit 1. LHStv im Korreferat		Aufsicht über Gemeinden	Gemeinden mit nicht ÖVP-Bürgermeistern
Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung (A7)	Geschäftseinteilung des Amtes der Stmk. Landesregierung	z.B. Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Finanzwesen, Voranschläge, Jahresrechnungen der Gemeinden, Aufsicht und Aufsichtsmaßnahmen gegenüber Gemeindeverbänden und deren Organe	alle Gemeinden und Gemeindeverbände
		umfassender Geschäftsbereich in Gemeindeangelegenheiten (u.a. Bedarf zuweisungen)	alle Gemeinden und Gemeindeverbände

LH = Landeshauptmann

LHStv = Landeshauptmann-Stellvertreter

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; RH

30.2 Der RH hob hervor, dass die wechselseitige Zuständigkeit des Landeshauptmanns und des 1. Landeshauptmann-Stellvertreters für Bedarf zuweisungen einerseits und für die Aufsicht über Gemeinden andererseits beiden politischen Referenten einen Einblick in die finanzielle Gebarung aller Gemeinden ermöglichte. Die Zuständigkeit der politischen Referenten nach der Zugehörigkeit der Bürgermeister zu einer bestimmten politischen Partei beurteilte der RH jedoch kritisch, weil dies mit einer Aufteilung der zur Verfügung stehenden Bedarf zuweisungsmittel verbunden war, die sachliche Anknüpfungspunkte vermisse-

sen ließ.⁴⁷ Der RH kritisierte diese Aufteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen nach einem politisch vereinbarten Aufteilungsschlüssel ohne nachvollziehbare Bedarfserhebung und ohne Offenlegung der zugrunde liegenden Kriterien. Das Fehlen offengelegter, sachlicher Aufteilungskriterien hatte eine erhebliche Intransparenz zur Folge. Zudem bestand dadurch die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Gemeinden aufgrund unterschiedlicher Verfahrensabläufe.

Positiv beurteilte der RH, dass die geschäftsmäßige Abwicklung der Bedarfszuweisungen in der Steiermark – anders als in Niederösterreich – bei einer Stelle, der Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung, konzentriert war. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass im Land ein Überblick über die Ausschöpfung und die tatsächliche Auszahlung aller Bedarfszuweisungsmittel bestand.

30.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Steiermärkische Landesregierung im September 2015 die Neuaufteilung der Budgetmittel aus Bedarfszuweisungen zwischen Nicht-SPÖ-Gemeinden und SPÖ-Gemeinden anhand gewichteter Indikatoren, rückwirkend mit 1. Juni 2015, beschlossen habe.*

30.4 Der RH betonte neuerlich die Notwendigkeit einer Offenlegung der Aufteilungskriterien im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz.

31.1 (1) Für die Abwicklung der Bedarfszuweisungen war die Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung zuständig; konkret das Referat Gemeindeaufsicht und Wirtschaftliche Angelegenheiten der Fachabteilung Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau.

(2) In der Fachabteilung Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau war auf Grundlage der Richtlinien für die Vergabe von Bedarfszuweisungen ein schriftlicher Soll-Prozess festgelegt, der die einzelnen Prozessschritte abbildete. Dieser mit den zuständigen politischen Referenten akkordierte Soll-Prozess stellte den idealtypischen Ablauf des Prozesses aus Sicht der Abteilung dar und sollte eine einheitliche Vorgangsweise bei der Abwicklung der Bedarfszuweisungen sicherstellen.

Der Soll-Prozess sah die Einbindung der politischen Referenten erst nach Beurteilung der Ansuchen durch die Fachabteilung vor. Bei einer Befürwortung durch die Fachabteilung war im weiteren Verlauf ent-

⁴⁷ Zur Kritik des RH an einer Zuständigkeitsregelung allein nach der Parteienzugehörigkeit anstatt nach sachlichen Gesichtspunkten siehe schon den Bericht des RH „Gemeinde Fohnsdorf“, Reihe Steiermark 2011/3, TZ 80.

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung

sprechend den Richtlinien 2009 eine Verwendungszusage des politischen Referenten erforderlich.

Erfolgte auf eine befürwortende Stellungnahme der Abteilung keine Reaktion des zuständigen politischen Referenten, sah der Soll-Prozess hierfür keine weiteren Schritte vor, so dass der Antrag in der Abteilung als unerledigt evident gehalten werden musste.

31.2 Der RH anerkannte, dass für die Abwicklung der Bedarfszuweisungen in der zuständigen Fachabteilung ein schriftlich festgelegter Soll-Prozess die wesentlichen Prozessschritte festlegte. Dadurch sollte eine einheitliche Vorgangsweise bei der Abwicklung der Bedarfszuweisungen sichergestellt werden. Kritisch beurteilte der RH allerdings, dass der Soll-Prozess – obwohl er die Möglichkeit vorsah, dass vom politischen Referenten keine Reaktion auf ein vorgelegtes Ansuchen erfolgte – hierfür der zuständigen Fachabteilung keine Handlungsalternativen bot. Um Anträge auf Bedarfszuweisungen nicht unerledigt evident halten zu müssen, empfahl der RH dem Land Steiermark, im Soll-Prozess für die Vergabe von Bedarfszuweisungen der zuständigen Abteilung eine Handlungsalternative zu ermöglichen.

31.3 *Das Land Steiermark teilte dazu in der Stellungnahme mit, dass durch eine Änderung des Soll-Prozesses für die Vergabe von Bedarfszuweisungen der Empfehlung des RH mittlerweile entsprochen worden sei.*

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Überblick

32.1 (1) Die inhaltlichen Schwerpunkte für die Vergabe der Bedarfszuweisungen und die Abläufe waren in beiden Ländern in Richtlinien geregelt. Diese Richtlinien dienten den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch als Hilfe bei der Antragstellung. Die überprüften Länder Niederösterreich und Steiermark verfügten über folgende Richtlinien:

Tabelle 23: Richtlinien für Bedarfzuweisungen

	Niederösterreich	Steiermark
Richtlinien für Bedarfzuweisungen	Bedarfzuweisungen an Gemeinden „Richtlinien 2000“ (vom 14. November 2000) und „Richtlinien 2011“ (vom 29. März 2011)	Richtlinien für die Gewährung von Bedarfzuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds an Gemeinden vom 10. Dezember 2001 und vom 19. Jänner 2009
weitere maßgebliche Richtlinien	NÖ Wasserwirtschaftsfonds: Förderungsrichtlinien – Siedlungswasserwirtschaft 2008 und Förderungsrichtlinien – Siedlungswasserwirtschaft 2009 (in Kraft seit 19. Mai 2009) Förderungsrichtlinien 2009 – Gewässerökologie für kommunale Förderungswerber und für Wettbewerbsteilnehmer (in Kraft seit 19. Mai 2009) NÖ Schul- und Kindergartenfonds: Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Sinne des NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetzes vom 29. März 2007 und vom 10. Dezember 2013	

Quellen: Land Niederösterreich; Land Steiermark

(2) Die Vergabe der Bedarfzuweisungen sowie die Förderschwerpunkte waren in den beiden Ländern unterschiedlich geregelt. Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Unterschiede zusammen:

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Tabelle 24: Vergabe der Bedarfszuweisungen und Förderschwerpunkte – Überblick

Stand 2013	Niederösterreich	Steiermark
Adressat der Förderanträge	Abteilung Gemeinden	Fachabteilung oder jeweiliger politischer Referent
Antragstellung	bis 31. Dezember des Vorjahres; für Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) kein Antrag erforderlich	keine Frist
Zusicherung – Genehmigung	– keine gesonderte Zusicherung – Genehmigung mit Beschluss der Landesregierung	– Zusicherung durch den jeweiligen politischen Referenten – die Genehmigung mit Beschluss der Landesregierung erfolgt erst nach Vorlage von Rechnungen bzw. Verwendungsnachweisen
Anweisung der Bedarfszuweisungen an die Gemeinde	nach Genehmigung	nach Genehmigung
Sperren (TZ 42)	ja	nein
Förderschwerpunkte (TZ 33, 43)	– Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden (Bedarfszuweisung I) – Verringerung des Haushaltsabgangs – Sanierungsgemeinden (Bedarfszuweisung II) – Projektförderung (Bedarfszuweisung III) – Härteausgleich (Bedarfszuweisung IV)	– Hilfe zum Ausgleich des Haushaltsabgangs – Projektförderungen – Ausgleich von Härten
Förderrahmen (TZ 36, 46)	max. 3 Projekte pro Jahr förderbar	Förderrichtsätze mit Zu- und Abschlägen bei Projekten
Berücksichtigung der Finanzkraft in den Richtlinien (TZ 51)	Basis für die Berechnung der Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I)	– Zu- und Abschläge bei den Richtsätzen für Projektförderung auf Basis der Finanzkraft – möglicher Verzicht auf den Eigenmittelnachweis
Anreize für Gemeinschaftsprojekte (interkommunale Vorhaben)	Förderung zusätzlich zu den drei maximal förderbaren Projekten pro Jahr möglich	Förderzuschlag von 10 % bei gemeinsamen Projekten

Quellen: Land Niederösterreich; Land Steiermark; RH

Unterschiede bestanden in den Ländern Niederösterreich und Steiermark insbesondere in den folgenden Bereichen:

- Beide Länder sahen Bedarfszuweisungen für die Abdeckung von Haushaltsabgängen, für Projektförderungen und für Härtefälle vor, Niederösterreich vergab allerdings darüber hinaus auch eine Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden ausschließlich auf Basis ihrer Finanzkraft.

- In Niederösterreich erfolgte die Auszahlung der Bedarfszuweisungsmittel nach Genehmigung der fristgerecht eingebrachten Anträge⁴⁸. Damit erhielten die niederösterreichischen Gemeinden die Projektförderung in der Regel vor Projektbeginn. In der Steiermark war die Auszahlung an eine Verwendungszusage des politischen Referenten und an die Vorlage von Rechnungen bzw. Verwendungsnachweisen geknüpft. Dies machte de facto eine Vorfinanzierung der geförderten Projekte durch die Gemeinden erforderlich. Die Landeshauptstadt Graz erhielt einen Pauschalbetrag.
- In den beiden Ländern waren unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten vorgesehen: Das Land Niederösterreich hatte bspw. die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen eine Auszahlungssperre über eine Gemeinde zu verhängen, auch konnten maximal drei Projekte pro Jahr gefördert werden. Die Steiermark hatte Steuerungsmöglichkeiten bei der Festlegung von Förderrichtsätzen für Projekte.
- Die Finanzkraft der Gemeinden fand in beiden Ländern bei Vergabe der Bedarfszuweisungen Berücksichtigung, allerdings mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten: In Niederösterreich war sie die Basis für die Berechnung der Strukturhilfe, in der Steiermark für die Ermittlung der Zu- und Abschläge bei den Richtsätzen für die Projektförderung.
- Beide Länder setzten Anreize für interkommunale Zusammenarbeit: Niederösterreich durch die Erhöhung der maximal förderbaren Projekte, die Steiermark durch Förderzuschläge.

32.2 Der RH wies auf die unterschiedlichen Vergabevoraussetzungen hin, die unterschiedliche Verteilungswirkungen mit sich brachten.

Der RH empfahl dem BMF sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, gemeinsam mit den übrigen Finanzausgleichspartnern im Zuge einer Reform des Finanzausgleichs die länderweise höchst unterschiedlichen Vorgaben für Bedarfszuweisungen und daraus resultierenden unterschiedlichen Verteilungswirkungen – entsprechend den Bedürfnissen der Gemeinden – zu vereinheitlichen. Für die unterschiedlichen Anforderungen der Gemeinden sollten bundesweit akzeptierte Lösungen ausgearbeitet werden. Dabei sollte mitberücksichtigt werden, dass der Verwaltungsaufwand der Länder für die Abwicklung der Bedarfszuweisungen im Hinblick auf deren Steuerungswirkung angemessen ist.

⁴⁸ In Niederösterreich war für Strukturhilfe kein Antrag erforderlich.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

32.3 (1) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme einerseits auf die laufenden Verhandlungen über eine Reform des Finanzausgleichs. Andererseits führte es aus, dass die Unterschiede in den beiden Ländern bei Vergabe der Bedarfszuweisungen nicht per se als Ungleichbehandlung von Gemeinden angesehen werden könnten, da Bedarfszuweisungen als Instrument der „Feinststeuerung“ besondere Erfordernisse und Gegebenheiten ausgleichen könnten. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Gemeindeebene in den einzelnen Ländern könne eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Vergabe von Bedarfszuweisungen sogar geboten sein.

(2) Das Land Steiermark ging in seiner Stellungnahme davon aus, dass durch den bundesweiten, teilweise starren Finanzausgleich eine regional gesteuerte Verteilung von Ertragsanteilen in Form von Bedarfszuweisungen zur Unterstützung der ländlich wie städtisch geprägten Gemeinden der Steiermark notwendig sei. Die Bedarfszuweisungen stellten damit aus der Sicht der Steiermärkischen Landesregierung ein wirkungsvolles Instrument zur regionalen Stützung und Unterstützung der steirischen Gemeinden und Städte dar.

32.4 Der RH stimmte dem Land Niederösterreich insoweit zu, als Bedarfszuweisungen als Instrument der „Feinststeuerung“ tatsächlich auf unterschiedliche „Erfordernisse und Gegebenheiten“ von Gemeinden Bedacht zu nehmen haben. Allerdings bestanden allein zwischen den Ländern Niederösterreich und der Steiermark – und somit nur bei zwei von acht Ländern – nicht nur bei den Abläufen, sondern auch bei den Vergabekriterien und Zielsetzungen erhebliche Unterschiede, so dass die Gemeinden je nach Bundesland mit unterschiedlichen Gegebenheiten konfrontiert waren. Zudem fehlten einheitliche Definitionen für wichtige Begriffe, wie etwa jenem der Finanzkraft.

Niederösterreich

Vergabe der Bedarfszuweisungen durch die Abteilung Gemeinden

33.1 (1) Die Richtlinien der Niederösterreichischen Landesregierung für Bedarfszuweisungen an Gemeinden (im Folgenden: Richtlinien 2011)⁴⁹ sahen vier Förderschwerpunkte vor (die folgenden Bezeichnungen sind den Richtlinien 2011 entnommen):

- Bedarfszuweisung I: als Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts im Haushalt;

⁴⁹ Geltung ab 1. April 2011

- Bedarfzuweisung II: zur Verringerung des Haushaltsabgangs bzw. zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt (Sanierungen);
- Bedarfzuweisung III: zur Projektförderung für kommunale Vorhaben;
- Bedarfzuweisung IV: zum Ausgleich besonderer Härtefälle bei der Zuteilung der Abgabenertragsanteile (Härteausgleich)⁵⁰.

Weiters bestanden Förderungsmaßnahmen und –programme unter Heranziehung von Bedarfzuweisungen, ohne dass die Vergabekriterien und Zielsetzungen verbindlich in Richtlinien festgelegt worden wären. Dies betraf insbesondere den Einsatz von Bedarfzuweisungsmitteln

- für Energie-Spar-Gemeinden (TZ 39),
- für das Investitionsprogramm zum Hochwasserschutz von finanzschwachen Gemeinden (TZ 40) und
- die Heranziehung von Mitteln der Projektförderung im Rahmen der Bedarfzuweisung III für Konsolidierungsgemeinden. Darunter waren Gemeinden zu verstehen, die zwar einen Haushaltsabgang aufwiesen, aber nicht als Sanierungsgemeinden zu qualifizieren waren. Eine verbindliche Definition, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde als Konsolidierungsgemeinde einzustufen war, fehlte (TZ 37).

(2) Die Abwicklung der Bedarfzuweisungen I bis IV oblag der Abteilung Gemeinden. In den Jahren 2009 bis 2013 wurden die Bedarfzuweisungen wie folgt verwendet:

⁵⁰ Bedarfzuweisung IV zum Härteausgleich waren letztmalig im Jahr 2002 jenen Gemeinden, die bei der Volkszählung 2001 gegenüber der Volkszählung 1991 Einwohner verloren hatten, gewährt worden. Im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 erfolgten keine Zahlungen als Härteausgleich.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Tabelle 25: Bedarfszuweisungen (BZ) der Gemeindeabteilung

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Veränderung 2009 bis 2013
	in Mio. EUR						in %
Bedarfszuweisung I (Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden)	27,0	27,0	27,0	27,0	27,21	135,21	+ 0,76
Anteil an den BZ-Mitteln der Abteilung	26,09 %	24,78 %	22,36 %	18,43 %	17,87 %	21,40 %	- 31,50
Bedarfszuweisung II (Haushaltsabgang)	11,61	12,00	12,45	15,24	16,91	68,21	+ 45,75
Anteil an den BZ-Mitteln der Abteilung	11,21 %	11,01 %	10,31 %	10,40 %	11,11 %	10,80 %	- 0,91
Bedarfszuweisung III (Projekte)	64,88	69,94	81,30	102,67	105,43	424,22	+ 62,48
Anteil an den BZ-Mitteln der Abteilung	62,70 %	64,20 %	67,33 %	70,10 %	69,26 %	67,14 %	+ 10,47
Förderung Energiespar-Gemeinden¹	-	-	-	1,56	2,67	4,23	-
Anteil an den BZ-Mitteln der Abteilung	-	-	-	1,07 %	1,75 %	0,67 %	-
Summe	103,49	108,94	120,75	146,47	152,22	631,87	+ 47,09

¹ siehe dazu TZ 39

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Im Zeitraum 2009 bis 2013 lag der Schwerpunkt der Gemeindeabteilung bei der Förderung von Projekten (Bedarfszuweisung III). Hierfür wendete die Gemeindeabteilung insgesamt 424,22 Mio. EUR bzw. 67,14 % der von ihr vergebenen Mittel auf. Rund 135,21 Mio. EUR erhielten finanzschwache Gemeinden als Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I), weitere 68,21 Mio. EUR (10,80 % der Mittel) flossen an Sanierungsgemeinden zur Abdeckung von Haushaltsabgängen (Bedarfszuweisung II).

33.2 Neben den Bedarfszuweisungen I bis IV bestanden weitere Förderungsmaßnahmen und –programme unter Heranziehung von Bedarfszuweisungen: für Energie-Spar-Gemeinden, Konsolidierungsgemeinden und das Investitionsprogramm zum Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden. Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich diese Förderungen mit Bedarfszuweisungsmitteln ohne eine explizite Regelung in den Richtlinien über Förderzweck und Förderkriterien dotierte.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, alle Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln im Hinblick auf die erforderliche Transparenz und die Verteilungsgerechtigkeit gegenüber den Gemeinden in Richtlinien zu regeln.

Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden (Bedarfszuweisung I)

34.1 (1) Für Bedarfszuweisungen I (Strukturhilfe) waren jährlich rd. 27 Mio. EUR vorgesehen. Das Land Niederösterreich gewährte die Strukturhilfe ohne Bindung an einen bestimmten Verwendungszweck mit dem Ziel, die Finanzkraft-Kopfquote⁵¹ der finanzschwächsten Gemeinden auf einen Mindestwert⁵² anzuheben. Dieser belief sich im Jahr 2009 auf 828,56 EUR pro Kopf und erhöhte sich bis zum Jahr 2013 auf 867,56 EUR pro Kopf. Im Vergleich dazu lag die Landesdurchschnitts-Kopfquote⁵³ 2009 bei 1.022,92 EUR und 2013 bei 1.068,77 EUR.

Um die Finanzkraft-Kopfquote auf den Mindestwert von 867,56 EUR anzuheben, förderte das Land Niederösterreich die betreffenden Gemeinden im Jahr 2009 mit durchschnittlich 85.173,50 EUR und im Jahr 2013 mit durchschnittlich 90.382,06 EUR (+ 6,12 %). Die Anzahl der Gemeinden, die Strukturhilfe erhielten, war im überprüften Zeitraum rückläufig; sie fiel von 317 im Jahr 2009 auf 302 im Jahr 2013 (- 5,05 %).

Tabelle 26: Bedarfszuweisungen I (BZ I) nach Einwohnergrößenklassen 2013

Einwohnergrößenklasse	unter 1.000 EW	1.001 bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der NÖ Gemeinden	106	293	111	40	23	573
<i>davon Gemeinden mit BZ I</i>	<i>69</i>	<i>183</i>	<i>44</i>	<i>5</i>	<i>–</i>	<i>301</i>
Anteil Gemeinden mit BZ I in %	65,09 %	62,46 %	39,64 %	12,50 %	–	52,53 %
BZ I in Mio. EUR	3,35	16,71	6,10	1,05	–	27,21
Anteil an den gesamten BZ I in %	12,31 %	61,41 %	22,41 %	3,87 %	–	100,0 %
durchschnittliche BZ I in EUR	48.547	91.292	138.563	210.403	–	90.382
durchschnittliche Förderhöhe pro Kopf in EUR	68,60	61,26	43,35	28,16	–	59,77

Quellen: Land Niederösterreich; RH

⁵¹ Die Finanzkraft einer Gemeinde wurde ab 2011 aus den im Rechnungsabschluss des zweitvorangegangenen Jahres ausgewiesenen Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen (ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern) und Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (ohne Spielbankabgabe) ermittelt. Die Finanzkraft-Kopfquote wurde ermittelt, indem die Finanzkraft durch die Einwohnerzahl des zugrunde liegenden Rechnungsabschlusses geteilt wurde.

⁵² Ermittlung im Näherungswertverfahren

⁵³ Die Landesdurchschnitts-Kopfquote wurde ab 2011 aus der Finanzkraft der niederösterreichischen Gemeinden des zweitvorangegangenen Jahres geteilt durch die Einwohnerzahl des Jahres ermittelt.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Die Strukturhilfe war durch die Bindung an die Finanzkraft–Kopfquote auch von der Einwohnerzahl der Gemeinden abhängig. Während im Jahr 2013 52,53 % der 573 niederösterreichischen Gemeinden Strukturhilfe erhielten, lag dieser Anteil bei den kleinen Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern bei 65,09 %. Gemeinden in der Größenklasse über 10.000 Einwohner wiesen in den Jahren 2009 bis 2013 eine Finanzkraft über dem Landesdurchschnitt aus und erhielten keine Strukturhilfe.

Die durchschnittliche Förderhöhe pro Kopf aus Mitteln der Bedarfszuweisung I war bei den kleinen Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern mit 68,60 EUR am höchsten.

Die Verteilung erfolgte – im Gegensatz zu den Bedarfszuweisungen II bis IV – ohne Antragstellung durch die Gemeinden. Über diese Mittel konnten die Gemeinden frei verfügen.

(2) Wurde einer Gemeinde Strukturhilfe gewährt, konnte sie bei Erfüllung der jeweiligen Voraussetzungen auch weitere Bedarfszuweisungen erhalten. Beispielsweise erhielten acht der 301 finanzschwächsten Gemeinden im Jahr 2013 als Sanierungsgemeinden auch Zuschüsse zum Ausgleich des Haushaltsabgangs; 299 Gemeinden erhielten auch Projektförderungen. Eine Gemeinde (Edlitz) erhielt neben Strukturhilfe alle weiteren Förderungsarten.

(3) Die Finanzkraft–Kopfquote – als alleiniges Kriterium für die Vergabe von Strukturhilfe – ließ keine Aussage über die finanzielle Lage, die Ausgabenstruktur sowie die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel einer Gemeinde zu. Dies wird auch dadurch verdeutlicht, dass von den 301 Gemeinden mit Anspruch auf Strukturhilfe nur acht Gemeinden (von insgesamt 31) auch gleichzeitig Sanierungsgemeinden waren.

- 34.2** Der RH wies darauf hin, dass das Land Niederösterreich Bedarfszuweisungen von rd. 27 Mio. EUR jährlich ausschließlich nach der Finanzkraft der Gemeinden vergab. Diese Größe stellte eine auf Einnahmen reduzierte Betrachtung der Gemeindefinanzen dar und berücksichtigte weder die Struktur der Ausgaben noch die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel. Dies barg nach Ansicht des RH die Gefahr, dass Strukturhilfe auch an Gemeinden floss, bei denen aufgrund ihrer Ausgabenstruktur ohnehin Möglichkeiten zur Bedeckung neuer Vorhaben bestanden bzw. bei denen aufgrund vorhandener Einsparungspotenziale kein Förderbedarf bestand.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Strukturhilfe – bei der es sich um eine Vergabe von Bedarfszuweisungen ausschließlich nach der Finanzkraft von Gemeinden handelte – zu evaluieren. Um bei Gemeinden, die Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) erhielten, eine abgestimmte Vorgangsweise bei Zuteilung der Bedarfszuweisungen insgesamt sicherzustellen, empfahl der RH dem Land Niederösterreich weiters, die Strukturhilfe bei der Zumessung von weiteren Bedarfszuweisungsmitteln zu berücksichtigen und dies auch verbindlich festzulegen.

- 34.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich stellten die Bedarfszuweisungen I lediglich einen Ersatz für fehlende Einnahmen dar, daher sei die Ausgabenseite nicht relevant. Der Handlungsspielraum der konkreten Gemeinden für eine sparsame ausgabenseitige Haushaltsführung werde bei der Verteilung der Bedarfszuweisungen II und III berücksichtigt.*

In den laufenden Verhandlungen über eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs würden die Steuerungs- und Verteilungswirkungen bestehender und möglicher neuer Kriterien für die Verteilung der Bedarfszuweisungen diskutiert und zwischen den Finanzausgleichspartnern abgestimmt.

- 34.4** Der RH wies darauf hin, dass es bei Vergabe der Bedarfszuweisungen I durch das Land Niederösterreich zu einer gänzlichen Entkoppelung der Einnahmenseite von sämtlichen andern Faktoren, wie bspw. der wirtschaftlichen Lage einer Gemeinde, und zu einer Außerachtlassung von bspw. regionalen oder sozialpolitischen Herausforderungen der jeweiligen Gemeinden kam. Dies entsprach nach Ansicht des RH nicht den Anforderungen einer „Feinsteuerung“.

Die in der Stellungnahme vom Land Niederösterreich in Aussicht gestellte Bereitschaft zur Diskussion und Abstimmung der Steuerungs- und Verteilungswirkungen von Zuteilungskriterien für Bedarfszuweisungen beurteilte der RH positiv.

Zuschüsse zur Verringerung des Haushaltsabgangs bzw. zum Haushaltsausgleich (Bedarfszuweisung II)

- 35.1** (1) Zuschüsse zum Haushaltsausgleich waren für Sanierungsgemeinden vorgesehen. Darunter waren jene Gemeinden zu verstehen, die langfristig nicht in der Lage waren, den ordentlichen Haushalt auszugleichen und sich u.a. durch Gemeinderatsbeschluss zur Umsetzung eines Sanierungskonzepts verpflichteten. Für diese Gemeinden waren die Mittel der Bedarfszuweisung II vorgesehen.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Wies eine Gemeinde im Voranschlag für den ordentlichen Haushalt einen Abgang aus, oblag dem zuständigen Mitarbeiter die Erstbeurteilung, ob die betreffende Gemeinde als Sanierungsgemeinde zu führen war. Aufgrund dieser Erstbeurteilung führten die Sanierungsreferenten Erhebungen vor Ort durch und beurteilten die Qualifikation der Gemeinde als Sanierungsgemeinde.

(2) Es bestanden keine schriftlich festgelegten, verbindlichen Vorgaben für die Berechnung des anzuerkennenden Haushaltsabgangs bei Sanierungsgemeinden. Die Höhe des ermittelten Haushaltsabgangs war für die Höhe der gewährten Bedarfszuweisungsmittel maßgebend. Das Land Niederösterreich hatte demnach einen weiten Spielraum bei Vergabe der Fördermittel.

(3) Die Anzahl der Sanierungsgemeinden (Gemeinden, die Bedarfszuweisung II bezogen) stieg von 23 im Jahr 2009 auf 31 im Jahr 2013 (34,78 %). Die für Zuschüsse zum Haushaltsabgang aufgewendeten Mittel erhöhten sich um 45,76 % von 11,60 Mio. EUR (2009) auf 16,91 Mio. EUR (2013).

Während im Jahr 2009 ein Haushaltsausgleich im Durchschnitt mit rd. 504.565 EUR erreicht werden konnte, mussten im Jahr 2013 dafür bereits 545.613 EUR aufgewendet werden. 2013 lagen die Zuschüsse in einer Bandbreite von 40.000 EUR bis 1,4 Mio. EUR je Gemeinde.

Zwölf der insgesamt 31 Sanierungsgemeinden hatten im Jahr 2013 weniger als 1.000 Einwohner. 11,32 % aller niederösterreichischen Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern erhielten Mittel aus der Bedarfszuweisung II. Von den 23 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern bezog nur eine Gemeinde (Neunkirchen) Zuschüsse zum Ausgleich des Haushaltsabgangs.

Tabelle 27: Bedarfszuweisungen II (BZ II) nach Einwohnergrößenklassen 2013

Einwohnergrößenklasse	unter 1.000 EW	1.001 bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der NÖ Gemeinden	106	293	111	40	23	573
<i>davon Gemeinden mit BZ II</i>	12	9	7	2	1	31
Anteil der Gemeinden mit BZ II in %	11,32 %	3,07 %	6,31 %	5,00 %	4,35 %	5,41 %
BZ II in Mio. EUR	4,01	4,09	4,96	2,45	1,40	16,91
Anteil an den gesamten BZ II in %	23,71 %	24,20 %	29,32 %	14,48 %	8,27 %	100 %
durchschnittliche BZ II in EUR	334.167	454.889	708.571	1.225.000	1.400.000	545.613
durchschnittliche Förderhöhe pro Kopf in EUR	682,81	274,67	214,84	212,61	114,17	409,97

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Ob eine Gemeinde langfristig Hilfe zum Haushaltsausgleich benötigte, war nicht alleine von der Einwohnerzahl, sondern auch von regionalen Gegebenheiten abhängig. Im Jahr 2009 befand sich knapp die Hälfte der Sanierungsgemeinden (elf von 23) im Bezirk Neunkirchen. Im Jahr 2013 lagen immer noch elf der 31 Sanierungsgemeinden (35,48 %) in diesem Bezirk, während in 15 der 25 Bezirke des Landes keine Mittel aus der Bedarfswweisung II vergeben wurden.

(4) Auch bei Sanierungsgemeinden war die zusätzliche Gewährung von Strukturhilfe (Bedarfswweisung I) bzw. von Projektförderungen (Bedarfswweisung III) möglich. Im Jahr 2013 erhielten bspw. acht der 31 Sanierungsgemeinden mit einer Finanzkraft-Kopfquote von unter 867,56 EUR zusätzlich Strukturhilfe und 26 Gemeinden zusätzlich eine Projektförderung.

- 35.2** (1) Der RH beanstandete, dass in der Abteilung Gemeinden des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung keine konkreten Vorgaben zur einheitlichen Berechnung des Haushaltsabgangs, der für die Gewährung von Bedarfswweisungen an Sanierungsgemeinden maßgebend war, bestanden. Dadurch war weder eine einheitliche Vorgangsweise noch eine Gleichbehandlung der betroffenen Gemeinden sichergestellt.

Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Gemeinden empfahl der RH dem Land Niederösterreich, konkrete Regelungen für die Ermittlung der Höhe jenes Haushaltsabgangs, der für die Gewährung von Bedarfswweisungen an Sanierungsgemeinden maßgebend ist, zu erlassen.

(2) Der RH hob hervor, dass Sanierungsgemeinden zusätzlich Strukturhilfe (Bedarfswweisung I) und Projektförderungen (Bedarfswweisung III) erhalten konnten. Im Jahr 2013 erhielten bspw. acht der 31 Sanierungsgemeinden mit einer Finanzkraft-Kopfquote von unter 867,56 EUR zusätzlich Strukturhilfe und 26 Gemeinden zusätzlich eine Projektförderung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, darauf Bedacht zu nehmen, dass die Zuschüsse zum Haushaltsabgang bei Zuerkennung einer Projektförderung (Bedarfswweisung III) berücksichtigt werden (siehe dazu auch TZ 34).

- 35.3** *Das Land Niederösterreich hob in seiner Stellungnahme hervor, dass sich die Höhe der jährlich zuerkannten Bedarfswweisungen II erst nach erfolgter Prüfung und Kontrolle der Einhaltung der konkreten Sanierungsmaßnahmen durch die Gemeindeaufsicht ergebe. Bei den im Prüfungsergebnis angeführten 26 Gemeinden, welche im Jahr 2013 zusätz-*

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

lich auch Bedarfszuweisungen III (Projektförderung) erhalten haben, handle es sich um Bedarfszuweisungen für die notwendige Güterwegeerhaltung und um Bedarfszuweisungen „Energie-Spar-Gemeinde (ESPG)“. Beide Schwerpunktförderungen seien als Pflichtvorhaben zu sehen, einerseits um Güterwege wieder in befahrbaren Zustand zu bringen und andererseits, um vorgeschriebene Umweltauflagen im Bereich der Energieeinsparung als auch im Bereich des nachhaltigen Umweltschutzes zu erfüllen. Daher stünden diese Möglichkeiten auch Sanierungsgemeinden offen.

Nur in sechs Fällen würde es sich um allgemeine Gemeindeprojekte handeln, wobei drei Vorhaben das Feuerwehrewesen betreffen, die nach eingehender Prüfung ebenfalls als unaufschiebbar anzusehen gewesen seien. Drei weitere Vorhaben würden längerfristige bereits über mehrere Jahre andauernde Finanzierungshilfen für ein gemeindeübergreifendes Vorhaben darstellen.

- 35.4** Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass sich seine Kritik auf die fehlenden konkreten Vorgaben zur einheitlichen Berechnung des Haushaltsabgangs, der für die Höhe der Bedarfszuweisungen an Sanierungsgemeinden maßgebend war, richtete. Dadurch war eine einheitliche Anwendung nicht sichergestellt.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass die Stellungnahme des Landes Niederösterreich nicht im Widerspruch zu seinen Ausführungen stand. Eine gleichzeitige Vergabe von Bedarfszuweisungen I, II und III sowie ESPG-Förderungen hatte der RH nicht kritisiert. Vielmehr empfahl der RH die wechselseitige Berücksichtigung bei der Vergabe unterschiedlicher Bedarfszuweisungen, um eine abgestimmte Vorgehensweise für alle Gemeinden bei der Vergabe sicherzustellen.

Projektförderung (Bedarfszuweisungen III)

- 36.1** (1) Die Zuerkennung der Bedarfszuweisung III für kommunale Projekte war an folgende Voraussetzungen gebunden:
- Aufnahme des Vorhabens in den außerordentlichen Voranschlag,
 - Einhaltung der Vergabevorschriften,
 - Vorlage eines Gesamtfinanzierungsplans (inklusive Finanzierung der Folgekosten) bei mehrjährigen Projekten,

- Vorlage eines Gesamtfinanzierungskonzepts bei Vorhaben betreffend den Rettungsdienst (überörtlich)⁵⁴.

Nicht förderbar waren Vorhaben, für die Mittel aus dem NÖ Schul- und Kindergartenfonds, dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds oder dem NÖ Gemeindeinvestitionsfonds⁵⁵ gewährt oder die mit Mitteln aus der Wohnbauförderung finanziert wurden.

(2) Bei Verteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden eines Verwaltungsbezirks waren auch die Einwohnerzahl, die Finanzkraft, der Finanzbedarf, die finanzielle Situation der Gemeinde und die raumordnungspolitische Bedeutung des Vorhabens zu berücksichtigen. Die Richtlinien 2011 enthielten keine Anhaltspunkte, wie diese Kriterien bei Aufteilung der Bedarfszuweisungen zu gewichten waren.

Waren bereits Bedarfszuweisungen zur Deckung eines Haushaltsabgangs bewilligt, konnten außerordentliche Vorhaben nur dann gefördert werden, wenn durch deren Realisierung keine zusätzliche finanzielle Belastung des Haushalts der Gemeinde eintrat.

Für die Förderung kommunaler Projekte im Rahmen der Bedarfszuweisungen III waren keine Förderquoten bzw. Richtsätze für die förderbaren Projektarten vorgesehen. Die Bedarfszuweisungen konnten demnach eine große Bandbreite aufweisen, von der Abdeckung nur eines geringen Anteils der Projektkosten bis hin zur gesamten Investitionssumme.

(3) Die Ausgaben für Projektförderungen (Bedarfszuweisungen III) stiegen von 64,88 Mio. EUR im Jahr 2009 auf 105,43 Mio. EUR im Jahr 2013 (+ 62,48 %). Im Jahr 2013 waren sie mit knapp 70 % der gesamten von der Gemeindeabteilung vergebenen Bedarfszuweisungsmittel der Förderschwerpunkt. Der überwiegende Teil der niederösterreichischen Gemeinden⁵⁶ erhielt in den Jahren 2009 bis 2013 Projektförderungen. Nur bei sechs der 573 Gemeinden (Schottwien, Semmering, Neunkirchen, Schwechat, Klausen-Leopoldsdorf und Wiener Neudorf) wurden im überprüften Zeitraum keine Vorhaben durch Bedarfszuweisungsmittel III gefördert; diese Gemeinden stellten keine entsprechenden Anträge.

⁵⁴ Die veranschlagte Förderung aus Bedarfszuweisungen aller betroffenen Gemeinden durfte bei diesem Vorhaben insgesamt ein Drittel der als notwendig anerkannten Gesamtkosten nicht überschreiten.

⁵⁵ Dies gilt nur mehr für auslaufende Projekte. Der GIF ist mittlerweile nicht mehr existent und im NÖ Wasserwirtschaftsfonds aufgegangen.

⁵⁶ zwischen 97,56 % und 98,60 %

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Die folgende Tabelle 28 stellt die Verteilung der Projektförderung (Bedarfszuweisung III) auf die Gemeinden, geschichtet nach den Einwohnergrößenklassen, dar:

Tabelle 28: Bedarfszuweisungen III (BZ III) nach Einwohnergrößenklassen 2013

Einwohnergrößenklasse	unter 1.000 EW	1.001 bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der NÖ Gemeinden	106	293	111	40	23	573
<i>davon Gemeinden mit BZ III</i>	<i>104</i>	<i>290</i>	<i>111</i>	<i>39</i>	<i>20</i>	<i>564</i>
Anteil der Gemeinden mit BZ III in %	98,11 %	98,98 %	100,0 %	97,50 %	86,96 %	98,43 %
BZ III insgesamt in Mio. EUR	13,23	49,41	21,48	11,50	9,81	105,43
Anteil an den gesamten BZ III in %	12,55 %	46,86 %	20,38 %	10,90 %	9,31 %	100 %
durchschnittliche BZ III in EUR	127.223	170.376	193.540	294.644	490.774	186.932
durchschnittliche Förderhöhe pro Kopf in EUR	191,93	110,50	59,22	44,19	33,49	108,11

Quellen: Land Niederösterreich; Berechnung RH

Auf die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 1.001 und 2.500 entfiel im Jahr 2013 mit rd. 47 % ein Großteil der Mittel. Die einwohnerstärksten Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern erhielten mit rd. 9 % den geringsten Anteil. Allerdings zeigte sich bei den größten Gemeinden der höchste Anstieg an durchschnittlichen Bedarfszuweisungsmitteln: von 230.747 EUR im Jahr 2009 auf 490.774 EUR im Jahr 2013 (+ 112,69 %).

(4) Förderbar waren im Rahmen der Projektförderung „Maßnahmen zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse“, von denen die Richtlinien 2011 beispielhaft 14 nannten.

Gemäß der Kontierung im Landeshaushalt umfasste die Projektförderung 19 verschiedene Vorhabensarten sowie die sogenannte Hilfe zum Haushaltsausgleich (siehe TZ 35). Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die geförderten Vorhaben und die dafür im überprüften Zeitraum aufgewendeten Beträge:

Abbildung 10: Bedarfszuweisungen III nach Vorhabensarten 2009 bis 2013



Quellen: Land Niederösterreich; RH

Im Zeitraum 2009 bis 2013 lag der Förderschwerpunkt im Bereich Straßen- und Brückenbau, auf den insgesamt 57,86 % der Auszahlungen entfielen. Für Hilfe zum Haushaltsausgleich wendete das Land Niederösterreich 13,35 % bzw. 56,46 Mio. EUR auf (siehe TZ 37).

(5) Die Richtlinien 2011 begrenzten die Anzahl der förderbaren Projekte je Gemeinde auf maximal drei pro Jahr zuzüglich allfälliger Projekte im Rahmen der Güterwegeerhaltung. Das Land überschritt diese Vorgabe im überprüften Zeitraum mehrfach. Beispielsweise wurden im Jahr 2009 bei 28 und im Jahr 2013 bei 14 Gemeinden mehr als die vorgesehene Höchstzahl an Projekten genehmigt.

Die Richtlinien 2011 enthielten keine Regelung über die Zusammenfassung von Projekten bzw. die dafür maßgebenden Kriterien, die Entscheidung lag vielmehr im Ermessen des Landes. Gründe für die Zusammenfassung waren in der Praxis bspw. ein sachlicher oder räumlicher Zusammenhang der geförderten Objekte, wie etwa bei einer Zusammenfassung von Feuerwehrgebäude und Feuerwehrfahrzeuge oder von Straße und Straßenbeleuchtung. Zum Teil wurden auch gemeinschaftliche Vorhaben mehrerer Gemeinden (z.B. Hallenbäder) nicht in die Gesamtzahl der Projekte je Gemeinde miteingerechnet.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

- 36.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die in den Richtlinien 2011 enthaltene Begrenzung der Anzahl der förderbaren Projekte je Gemeinde mehrfach überschritten wurde. Da die Richtlinien 2011 eine Zusammenfassung von Projekten nicht vorsahen und auch die Voraussetzungen für eine Zusammenfassung nicht geregelt waren, waren die darüber getroffenen Entscheidungen für die Gemeinden weder transparent noch nachvollziehbar und boten auch keine ausreichende Grundlage für eine solide Projektplanung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, in den Richtlinien die Projektförderung (Bedarfszuweisungen III) klar zu regeln. Dabei sollte eine Konkretisierung und Gewichtung der für die Vergabe maßgebenden Kriterien erfolgen sowie – falls gewollt – die Möglichkeit der Zusammenfassung mehrerer Projekte zu einem förderbaren Vorhaben zweifelsfrei festgelegt werden. Dadurch würde sich die Nachvollziehbarkeit der gewährten Bedarfszuweisungen erhöhen und die Gemeinden hätten eine verbindliche Planungsgrundlage für ihre Projekte.

Konsolidierungsgemeinden

- 37.1** (1) Das Land Niederösterreich verwendete Mittel der Projektförderung (Bedarfszuweisungen III) in Höhe von insgesamt 56,46 Mio. EUR – entgegen den Richtlinien 2011 – auch als Hilfe zum Haushaltsausgleich für Konsolidierungsgemeinden (siehe Abbildung 10). Unter Konsolidierungsgemeinden waren jene Gemeinden zu verstehen, die zwar einen Haushaltsabgang aufwiesen, aber nicht als Sanierungsgemeinden zu qualifizieren waren. Eine verbindliche, schriftlich festgelegte Definition, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde als Konsolidierungsgemeinde einzustufen war, fehlte.

Die für Konsolidierungsgemeinden aufgewendeten Mittel erhöhten sich von 1,53 Mio. EUR im Jahr 2009 auf 9,43 Mio. EUR im Jahr 2013. Ihre Anzahl stieg von elf im Jahr 2009 auf 56 im Jahr 2013. Im Jahr 2010 waren sowohl die Anzahl der Konsolidierungsgemeinden (113) als auch die Höhe der ausbezahlten Beträge (20,62 Mio. EUR) am höchsten.

(2) Konsolidierungsgemeinden hatten bspw. im Unterschied zu Sanierungsgemeinden nicht die Verpflichtung, mit Gemeinderatsbeschluss ein Sanierungskonzept zu übernehmen. Bedarfszuweisungen für diese Gemeinden waren nur kurz- bis mittelfristig als Überbrückung vorgesehen; die gewährten Beträge sollten nicht so hoch sein wie bei den Sanierungsgemeinden (siehe dazu näher TZ 35). Allerdings erhielten auch Konsolidierungsgemeinden mehrjährige Zuschüsse zum Haushaltsabgang. Eine klare und in der Praxis durchgängig feststellbare

Abgrenzung zwischen Sanierungs- und Konsolidierungsgemeinden bestand nicht.

Die Richtlinien 2011 sahen Konsolidierungsgemeinden nicht vor und enthielten dementsprechend auch keine Kriterien, nach denen Gemeinden Zuschüsse zum Haushaltsabgang beziehen konnten. Insbesondere fehlten Vorgaben über eine maximale Bezugsdauer als Abgrenzung zu Sanierungsgemeinden oder über die Art und Weise einzuleitender Sanierungsmaßnahmen. Auch bei den Konsolidierungsgemeinden bestanden keine schriftlich festgelegten, verbindlichen Vorgaben für die Berechnung des anzuerkennenden Haushaltsabgangs.

- 37.2** (1) Der RH beurteilte kritisch, dass das Land Niederösterreich – entgegen den Richtlinien 2011 – Mittel der Projektförderung auch für Konsolidierungsgemeinden zum Ausgleich von Haushaltsabgängen verwendete. Dies kam de facto der Schaffung einer weiteren Kategorie an Abgangsgemeinden, neben den Sanierungsgemeinden (diese erhielten Mittel aus den Bedarfszuweisungen II), gleich.

Obwohl das Land Niederösterreich Zuwendungen an Konsolidierungsgemeinden aus Mitteln der Projektförderung bereits seit mehreren Jahren vergab, enthielten die geltenden Richtlinien keine Regelungen über die Voraussetzungen für den Bezug einer Hilfe zum Haushaltsabgang. Insbesondere fehlte eine Festlegung der Bezugsdauer und der einzuleitenden Konsolidierungsmaßnahmen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, im Sinne der Rechtssicherheit und Transparenz die Voraussetzungen für die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden klar zu regeln.

(2) Der RH beanstandete weiters, dass in der Abteilung Gemeinden des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung keine konkreten Vorgaben zur einheitlichen Berechnung des Haushaltsabgangs, der für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden maßgebend war, bestanden (siehe auch TZ 35 bezüglich Sanierungsgemeinden).

Er empfahl dem Land Niederösterreich, solche Vorgaben verbindlich festzulegen.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Bedarfszuweisung IV

- 38** Die Richtlinien 2011 sahen eine Förderung zum Ausgleich von Härten bei Zuteilung der Abgabenertragsanteile vor. Zuletzt erfolgte ein derartiger Härteausgleich im Jahr 2002 an Gemeinden, die bei der Volkszählung 2001 Einwohnerabgänge zu verzeichnen hatten.

Bedarfszuweisungen für Energie–Spar–Gemeinden (ESPG)

- 39.1** Ab dem Jahr 2012 konnten einer Gemeinde zusätzlich zur Projektförderung Bedarfszuweisungsmittel für energiesparende Maßnahmen gewährt werden⁵⁷. Die dafür ausbezahlten Beträge stiegen von 1,56 Mio. EUR (2012) auf 2,67 Mio. EUR (2013) und stellten damit weniger als 1 % der von der Gemeindeabteilung verteilten Mittel dar. Die Anzahl der geförderten Gemeinden erhöhte sich von 122 im Jahr 2012 auf 188 im Jahr 2013. Durchschnittlich erhielt eine Gemeinde im Jahr 2013 14.209 EUR für energiesparende Maßnahmen, wobei die Bandbreite der Förderungen von 200 EUR bis 325.100 EUR je Gemeinde reichte.

Diese Förderung war in den Richtlinien 2011 nicht explizit geregelt.

- 39.2** Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich ohne eine explizite Regelung in den Richtlinien über Förderzweck und Förderkriterien Förderprogramme mit Bedarfszuweisungsmitteln dotierte.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, alle Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln in Richtlinien zu regeln.

- 39.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Voraussetzungen für die Bedarfszuweisungen „Energie–Spar–Gemeinden“ auf der Homepage des Landes nachvollziehbar ersichtlich gemacht worden wären.*

Die derzeit gültigen Richtlinien würden unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den laufenden Verhandlungen über eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs einer Evaluierung unterzogen.

- 39.4** Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass er im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung aller Gemeinden bei Vergabe der Bedarfszuweisungen eine Regelung in Form von Richtlinien für erforderlich erachtete. Dem stand nicht entgegen, dass im

⁵⁷ Energiesparmaßnahmen wurden als Annexmaterien zu den förderbaren Projekten behandelt und bei der Anzahl der maximal förderbaren Projekte nicht einbezogen.

Sinne einer verbesserten Zugänglichkeit der Informationen die in den Richtlinien festgelegten Kriterien auf der Homepage des Landes verfügbar waren.

NÖ Investitionsprogramm für Hochwasserschutz (Abteilung Finanzen)

- 40.1** (1) Die Heranziehung von Bedarfzuweisungsmitteln für bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes zu Lasten der Mittel für den NÖ Wasserwirtschaftsfonds⁵⁸ ging auf einen Beschluss des Kommunalgipfels⁵⁹ aus dem Jahr 2007 zurück⁶⁰.

Diese Sonderförderung war weder öffentlich bekannt gemacht worden, noch gab es Richtlinien für deren Vergabe. Für die Abwicklung dieser Förderung war die Abteilung Finanzen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung zuständig.

- (2) Gemeinden mit einer Finanzkraft-Kopfquote unter 900 EUR, Sanierungsgemeinden und – unabhängig von der Höhe der Finanzkraft-Kopfquote – Gemeinden mit Interessentenbeiträgen von mehr als 1,00 Mio. EUR erhielten eine Unterstützung von 37,5 % ihres jeweiligen Kostenanteils⁶¹.

Die Anknüpfung an die Finanzkraft (Finanzkraft-Kopfquote unter 900 EUR) kam im überprüften Zeitraum in untergeordnetem Ausmaß zum Tragen. 64,43 % bzw. 8,38 Mio. EUR der ausgezahlten Mittel erhielten hingegen finanzstarke Gemeinden:

⁵⁸ z.B. Beschluss der Landesregierung zu GZ IVW3-ALLG-5040009/002-2013

⁵⁹ Bei einem „Kommunalgipfel“ handelte es sich um Gesprächsrunden, an denen die inhaltlich zuständigen Landesregierungsmitglieder (bei Bedarf auch Vertreter der betroffenen Fachabteilungen), die Interessenvertretungen der niederösterreichischen Gemeinden und der Österreichische Städtebund-Landesgruppe NÖ teilnahmen.

⁶⁰ In Abänderung des Beschlusses des Kommunalgipfels vom 31. Mai 2005 erging ein Sideletter vom 29. März 2007, demzufolge finanzschwache Gemeinden in Niederösterreich in den nächsten zehn Jahren beginnend ab 2007 zur Unterstützung für bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes 34 Mio. EUR erhalten sollen, wobei die Hälfte davon aus Bedarfzuweisungsmitteln und die andere Hälfte aus Landesmitteln bedeckt wird (Vereinbarung zwischen der damaligen Landeshauptmann-Stellvertreterin Onodi, Landesrat Sobotka und den beiden Präsidenten der Gemeindevertreterverbände).

⁶¹ Der Beschluss des Kommunalgipfels bezeichnete den Kostenanteil der Gemeinde als „Interessentenbeitrag“.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Tabelle 29: Kenndaten zu Bedarfszuweisungen der NÖ Finanzabteilung

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	Anzahl					
geförderte Gemeinden	30	35	24	27	23	
	in Mio. EUR					
Auszahlungen gesamt ¹	4,20	3,43	2,10	2,28	0,99	13,00
davon						
<i>an Gemeinden mit FKQ über 900 EUR</i>	3,37	1,75	1,00	1,35	0,91	8,38
<i>an Gemeinden mit FKQ unter 900 EUR</i>	0,83	1,68	1,10	0,92	0,08	4,62

¹ davon 50 % Bedarfszuweisungsmittel und 50 % Landesmittel

FKQ = Finanzkraft-Kopfquote

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Die Anzahl der geförderten Gemeinden ging von 30 im Jahr 2009 auf 23 im Jahr 2013 zurück, wobei sich der Anteil der finanzstarken Gemeinden zwischen 47,64 % (2011) und 91,37 % (2013) bewegte. Durchschnittlich erhielt eine Gemeinde, die nach der Höhe ihres Kostenanteils gefördert wurde, im Jahr 2013 Bedarfszuweisungen in Höhe von 41.252,62 EUR, eine finanzschwache Gemeinde (Finanzkraft-Kopfquote unter 900 EUR) 3.572,17 EUR.

40.2 Zur Heranziehung von Bedarfszuweisungsmitteln für das Investitionsprogramm Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden stellte der RH kritisch fest:

- Diese Fördermöglichkeit für Gemeinden war weder öffentlich bekannt gemacht worden, noch wurden Richtlinien für deren Vergabe erlassen.
- Für finanzschwache Gemeinden galt – abweichend von den Bedarfszuweisungen I – eine eigene Finanzkraft-Kopfquote von unter 900 EUR.
- Obwohl dieses Förderprogramm für finanzschwache Gemeinden gelten sollte, kam das Kriterium Finanzkraft bei Vergabe der Mittel nur in untergeordnetem Ausmaß zum Tragen. 64,43 % bzw. 8,38 Mio. EUR der ausbezahlten Mittel erhielten hingegen finanzstarke Gemeinden.

Die Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln außerhalb von Richtlinien beurteilte der RH kritisch, weil dadurch nicht alle Gemeinden auf gleichem Niveau über die möglichen Förderungen informiert waren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, sämtliche Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln in Richtlinien zu regeln und dabei sowohl die Zielsetzungen der Förderungen als auch die Vergabekriterien festzulegen.

40.3 *Laut der Stellungnahme des Landes Niederösterreich liege der gegenständlichen Förderung das Bauprogramm „Hochwasserschutzmaßnahmen 2006 bis 2016“ mit definierten Maßnahmen und Projekten zugrunde. Der Adressatenkreis dieser Sonderförderung sei daher schon „im Programm definiert“. Die betroffenen Gemeinden seien informiert worden, eine gesonderte Richtlinie daher nicht erforderlich.*

40.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass seine Kritik am Investitionsprogramm Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden nicht nur die Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln außerhalb von Richtlinien betraf. Ebenso kritisch beurteilte der RH, dass dieses Förderprogramm zwar für finanzschwache Gemeinden gelten sollte, dieses konkrete Kriterium aber bei Vergabe der Mittel nur in untergeordnetem Ausmaß zum Tragen kam. Gerade diese Abweichung von dem beabsichtigten Förderzweck machte die Notwendigkeit von Richtlinien deutlich.

Abstimmung der Förderprogramme

41.1 Obwohl für Vorhaben, die aus Mitteln des NÖ Wasserwirtschaftsfonds oder des NÖ Schul- und Kindergartenfonds gefördert wurden, zusätzlich keine Bedarfszuweisungen der Gemeindeabteilung gewährt werden durften, waren Doppelförderungen nicht auszuschließen. Dazu konnte es etwa dann kommen, wenn durch ein gefördertes Projekt ein Haushaltsabgang entstand oder sich erhöhte, der in der Folge durch Bedarfszuweisungen der Gemeindeabteilung abgedeckt werden musste.

Bei Zuteilung der Förderungen durch den NÖ Wasserwirtschaftsfonds, den NÖ Schul- und Kindergartenfonds und die Finanzabteilung war die Gemeindeabteilung in der Vergangenheit nicht eingebunden. Dadurch konnten Bedarfszuweisungen, die eine Gemeinde aus Fondsmitteln oder im Rahmen der Sonderförderung für Hochwasserschutzmaßnahmen erhalten hatte, bei der Gesamtzumessung von Bedarfszuweisungen durch die Gemeindeabteilung nicht berücksichtigt werden. Die aktuellen Richtlinien des NÖ Schul- und Kindergartenfonds sahen ab dem Jahr 2014 bei Neu- und Zubauten die Einbindung der Gemeindeabteilung vor.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

- 41.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Abteilung Gemeinden bei der Vergabe von Förderungen durch den NÖ Wasserwirtschaftsfonds, den NÖ Schul- und Kindergartenfonds und die Finanzabteilung nicht bzw. nur bei größeren Projekten eingebunden war, wodurch die von diesen Organisationseinheiten ausgezahlten Förderungen bei der Gesamtzumessung der Bedarfszuweisungen I bis III durch die Gemeindeabteilung keine Berücksichtigung fanden. Er kritisierte, dass die Abstimmung aller mit Bedarfszuweisungen befassten Stellen in den Richtlinien nicht standardmäßig vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich neuerlich, die Zweckmäßigkeit der Verteilung von Bedarfszuweisungen auf fünf Abteilungen zu evaluieren und diese gegebenenfalls zu verringern, jedenfalls aber die sachdienlichen Informationen bei einer Stelle zu konzentrieren (siehe TZ 24). Darüber hinaus empfahl er, für einen optimalen Einsatz der Bedarfszuweisungsmittel und zur Vermeidung von Doppelförderungen eine Abstimmung aller mit Bedarfszuweisungen befassten Stellen standardmäßig vorzusehen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich weiters, die Zielsetzungen und Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. An diesen festgelegten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen wären die einzelnen Fördertöpfe im Hinblick auf Förderhöhe und –umfang auszurichten.

- 41.3** *Das Land Niederösterreich sagte in seiner Stellungnahme zu, die Abstimmung aller entscheidungsrelevanten Sachverhalte durch eine engere Koordination aller befassten Stellen zu verbessern. Zur Vermeidung von Doppelförderungen würde z.B. vorgesehen, auch die Richtlinie des NÖ Schul- und Kindergartenfonds dahingehend zu ändern, dass die Abteilung Gemeinden von allen bewilligten Förderungsmaßnahmen des Fonds in Kenntnis gesetzt werde.*

Hinsichtlich der Zielsetzungen verwies das Land Niederösterreich auf die Abstimmung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden. Zum einen würden sich die Ziele aus den landesgesetzlichen Vorgaben und den vom Niederösterreichischen Landtag für diese Zwecke im jeweiligen Voranschlag vorgesehenen Beträgen bestimmen, zum anderen würden weitere Zielsetzungen in den verschiedenen Richtlinien festgelegt.

- 41.4** Der RH wies darauf hin, dass neben den Zielsetzungen auch die Verteilungswirkungen der Bedarfszuweisungen von Bedeutung sind. Um nicht unerwünschte Verteilungswirkungen in Kauf zu nehmen, wäre

neben einer klaren Definition der Ziele der einzelnen Förderungsmaßnahmen auch eine Abstimmung aller beteiligten Stellen erforderlich.

Sperren

- 42.1** Bei Vorliegen bestimmter Gründe – wie z.B. begründeten Bedenken, dass nicht alle Einnahmemöglichkeiten aus Steuern, Abgaben und Gebühren im höchstzulässigen Ausmaß ausgeschöpft oder Sanierungsbedingungen und –auflagen nicht eingehalten wurden – konnte eine vorläufige Sperre von Bedarfszuweisungen verhängt werden. Eine Anweisung der gesperrten Mittel durfte erst nach Wegfall der für die Sperre maßgeblichen Gründe erfolgen⁶². In der Praxis gab es Mittelsperren in allen Jahren und bei allen Bedarfszuweisungen (I bis III).
- 42.2** Der RH erachtete Auszahlungssperren als geeignete Mittel, um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für die Zuerkennung von Bedarfszuweisungsmitteln vorliegen.

Steiermark

Überblick

- 43.1** (1) Nach den Richtlinien der Steiermärkischen Landesregierung für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds⁶³ (im Folgenden: Richtlinien 2009) konnten Bedarfszuweisungen in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen auf Ansuchen der Gemeinde mittels Formblatt

- zum Ausgleich von Härten,
- zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt (Haushaltsabgänge) oder
- zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse (Projektförderung)

gewährt werden. Das Land konnte die drei Arten von Bedarfszuweisungen einer Gemeinde auch gleichzeitig gewähren.

(2) Der überwiegende Teil der Bedarfszuweisungen (60,33 %) floss in die Förderung von Projekten, gefolgt von der Förderung zur Abdeckung von Haushaltsabgängen (16,46 %) und dem Härteausgleich (11,18 %).

⁶² vgl. Richtlinien für Bedarfszuweisungen an Gemeinden der Gemeindeabteilung IVW3 i.d.F. vom 29. März 2011

⁶³ zuletzt erlassen mit Geltung ab 1. Februar 2009

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Die Landeshauptstadt Graz erhielt einen Pauschalbetrag im Ausmaß von 11 % der gesamten Bedarfszuweisungen. Durch Vorschüsse und Abrechnungen des Vorjahres ergab sich 2013 ein Anteil von rd. 12,03 %.

Die folgende Tabelle stellt die vorgesehenen Förderzwecke und die dafür jeweils eingesetzten Mittel dar:

Tabelle 30: Zahlungen nach Mittelverwendung

	2009	2010	2011	2012	2013	Summe	Veränderung 2009/2013
	in Mio. EUR						in %
gesamte Auszahlungen	124,74	116,33	121,62	118,85	115,80	597,34	- 7,17
davon							
Projektförderung ¹	85,35	68,30	64,56	71,65	70,51	360,37	- 17,40
Anteil Projektförderung in %	68,43 %	58,72 %	53,08 %	60,28 %	60,89 %	60,33 %	- 11,02
Ausgleich Haushaltsabgang	10,42	17,86	31,92	21,87	16,27	98,34	+ 56,10
Anteil Ausgleich Haushaltsabgang in %	8,36 %	15,35 %	26,24 %	18,40 %	14,05 %	16,46 %	+ 68,58
Härteausgleich	15,68	17,13	10,69	11,20	12,08	66,78	- 22,92
Anteil Härteausgleich in %	12,57 %	14,73 %	8,79 %	9,42 %	10,44 %	11,18 %	- 16,95
Pauschalbetrag Landeshauptstadt Graz	13,28	13,03	14,46	14,14	16,94	71,85	+ 27,55
Anteil Pauschalbetrag in %	10,65 %	11,20 %	11,89 %	11,89 %	14,63 %	12,03 %	+ 37,37

¹ inklusive Projekte der Landeshauptstadt Graz

Quellen: Land Steiermark; RH

Von 2009 auf 2013 verringerten sich die Auszahlungen von Bedarfszuweisungen an Gemeinden um 7,17 % (8,94 Mio. EUR), obwohl insgesamt 21,14 % mehr an Mitteln zur Verfügung standen. Dieser Rückgang betraf mit einem Minus von 14,84 Mio. EUR (- 17,40 %) vor allem die Förderung von Projekten. Dabei handelte es sich um Mittel, die bereits durch Verwendungszusagen seitens des Landes gebunden waren, aber noch keine Nachweise der Gemeinde für eine Auszahlung vorlagen. Nach Auskunft des Landes Steiermark kam es insbesondere durch die Gemeindestrukturreform, von der rd. 400 Gemeinden betroffen waren, zu einer Rückstellung geplanter Projekte.

Auch die Zahlungen an Gemeinden für den Ausgleich von Härten gingen um 3,60 Mio. EUR (- 22,92 %) zurück. Die Hilfen zum Ausgleich von Haushaltsabgängen verdreifachten sich hingegen von 2009 bis 2011, insbesondere als Folge des Rückgangs der prognostizierten Ertragsanteile im Jahr 2010; in den Folgejahren wurde diese Fördermöglichkeit in geringerem Umfang beansprucht.

- 43.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass sich im Zeitraum 2009 bis 2013 bei einem Anstieg der Bedarfszuweisungen die Auszahlungen, insbesondere für Projektförderungen, verringerten. Der RH empfahl dem Land Steiermark, nach Umsetzung der Gemeindestruktureform in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden den allenfalls noch bestehenden oder aufgrund der Reform geänderten Bedarf bei den rückgestellten Projekten zu erheben und gegebenenfalls die bereits zugesagten Mittel umzuwidmen.

(2) Zu der pauschalen Bedarfszuweisung für die Landeshauptstadt Graz verwies der RH auf seinen Bericht „Teilgebiete der Gebarung des Landes Steiermark“ (Reihe Steiermark 2004/3). Er hatte darin empfohlen, diese pauschalierten Beträge „von Zeit zu Zeit auf ihre Angemessenheit zu überprüfen“⁶⁴. Da dem RH keine aktuellen Berechnungsgrundlagen über die Ermittlung der Höhe des Vorweganteils der Landeshauptstadt Graz vorlagen, empfahl er dem Land Steiermark neuerlich, diese pauschale Festlegung der Bedarfszuweisungen auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen.

- 43.3** *Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass diese Erhebung und gegebenenfalls Umwidmung von bereits zugesagten Budgetmitteln seit der Gemeinderatswahl 2015 und Konstituierung der neuen Gemeinderäte kontinuierlich erfolge.*

Bedarfszuweisungen zum Ausgleich von Härten

- 44.1** (1) Der Härteausgleich stellte eine Hilfestellung in besonderen Notlagen bei Gemeinden mit finanziellen Schwierigkeiten dar und war am tatsächlichen Förderbedarf zu bemessen. Die Anzahl der Gemeinden, die Härteausgleich bezogen, verringerte sich von 181 im Jahr 2009 auf 142 im Jahr 2013 bzw. um 27,46 %. Im Jahr 2013 benötigten die Gemeinden der Steiermark um 3,59 Mio. EUR (22,92 %) weniger Bedarfszuweisungsmittel für den Härteausgleich als noch im Jahr 2009.

⁶⁴ Bericht des RH, „Teilgebiete der Gebarung des Landes Steiermark“, Reihe Steiermark 2004/3, TZ 9, S. 15 ff.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

(2) Im Durchschnitt erhielt eine Gemeinde im Jahr 2013 rd. 85.100 EUR an Härteausgleich. Der Förderbedarf der einzelnen Gemeinden war dabei sehr unterschiedlich; im Jahr 2013 lagen die Zuschüsse in einer Bandbreite von 5.000 EUR bis 750.000 EUR je Gemeinde:

Tabelle 31: Bedarfszuweisungen zum Härteausgleich nach Einwohnergrößenklassen 2013, Land Steiermark

Einwohnergrößenklassen	unter 1.000 EW	1.001 bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der Gemeinden	186	271	53	20	9	539
<i>davon Gemeinden mit Härteausgleich</i>	73	57	7	4	1	142
Anteil Gemeinden mit Härteausgleich in %	39,25 %	21,03 %	13,21 %	20,00 %	11,11 %	26,35 %
Härteausgleich insgesamt in Mio. EUR	4,89	3,85	0,90	1,69	0,75	12,08
Anteil am gesamten Härteausgleich in %	40,45 %	31,90 %	7,46 %	13,99 %	6,21 %	100,00 %
durchschnittlicher Härteausgleich in EUR	66.960	67.621	128.800	422.500	750.000	85.099
durchschnittliche Förderhöhe pro Kopf in EUR	157,01	47,03	40,63	54,35	70,28	103,62

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Steiermark; RH

Rund 39 % aller Gemeinden unter 1.000 Einwohner benötigten im Jahr 2013 Hilfe in finanziellen Notlagen, während nur eine der einwohnerstärksten Gemeinden (Einwohnergrößenklasse über 10.000 Einwohner) um Härteausgleich ansuchte.

44.2 Im Zusammenhang mit dem aufgezeigten hohen Förderbedarf insbesondere bei Klein- und Kleinstgemeinden verwies der RH auf die in der Zwischenzeit stattgefundene Gemeindestrukturreform in der Steiermark; diese zielte durch die Schaffung größerer Einheiten auch auf die Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden ab.

Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Haushaltsabgangs

45 (1) Hilfe zum Ausgleich des Haushaltsabgangs konnte gewährt werden, wenn eine Gemeinde aus eigener Kraft den Haushalt nicht ausgleichen konnte. Im Jahr 2009 bezogen 92 Gemeinden Zuschüsse für den Ausgleich des Haushaltsabgangs, im Jahr 2013 waren es 121 Gemeinden (+ 31,53 %). Auch die für die Abgangsdeckung aufgewendeten Mittel stiegen in diesem Zeitraum um 5,85 Mio. EUR (+ 56,10 %).



Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

BMF

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Der durchschnittliche Förderbedarf für einen ausgeglichenen Haushalt erhöhte sich von 2009 bis 2013 um 18,69 %. Während im Jahr 2009 ein Haushaltsabgang im Durchschnitt mit rd. 113.289 EUR abgedeckt werden konnte, mussten im Jahr 2013 dafür durchschnittlich 134.459 EUR aufgewendet werden. Der Förderbedarf der einzelnen Gemeinden war sehr unterschiedlich, die Bandbreite reichte im Jahr 2013 von 4.500 EUR bis 900.000 EUR je Gemeinde:

Tabelle 32: Bedarfszuweisungen zum Ausgleich eines Haushaltsabgangs nach Einwohnergrößenklassen 2013

Einwohnergrößenklassen	unter 1.000 EW	1.001 bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der Gemeinden	186	271	53	20	9	539
<i>davon Gemeinden mit Abgangsdeckung</i>	60	47	9	4	1	121
Anteil der Gemeinden mit Abgangsdeckung in %	32,26 %	17,34 %	16,98 %	20,00 %	11,11 %	22,45 %
Abgangsdeckung insgesamt in Mio. EUR	5,25	6,43	1,37	2,32	0,90	16,27
Anteil an den gesamten Bedarfszuweisungen für Abgangsdeckung in %	32,29 %	39,53 %	8,39 %	14,26 %	5,53 %	100 %
durchschnittliche Abgangsdeckung in EUR	87.550	136.840	151.678	580.000	900.000	134.459
durchschnittliche Förderhöhe pro Kopf in EUR	218,04	97,11	48,01	75,65	88,85	152,65

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Steiermark; RH

Etwa die Hälfte der 121 Abgangsgemeinden waren Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern. Von den neun Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern bezog nur Judenburg einen Zuschuss zum Haushaltsabgang.

(2) Ob eine Gemeinde Hilfe zum Haushaltsausgleich benötigte, hing auch von regionalen Gegebenheiten ab. Im Jahr 2013 erhielt bspw. die Hälfte der 38 Gemeinden des Bezirks Murtal Zuschüsse zur Abdeckung eines Haushaltsabgangs, aber nur eine der 57 Gemeinden im Bezirk Graz-Umgebung. Insgesamt 39 Gemeinden erhielten während des gesamten überprüften Zeitraums (2009 bis 2013) Bedarfszuweisungen zur Abgangsdeckung.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Bedarfszuweisungen zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse (Projektförderung)

- 46.1** Förderbar waren alle Projekte, die in den außerordentlichen Haushalt einer Gemeinde aufgenommen waren sowie bestimmte Finanzierungsformen (z.B. Leasing). Die Richtlinien 2009 enthielten Richtsätze in Form von Zu- und Abschlägen entsprechend der Finanzkraft der Gemeinde:

Tabelle 33: Förderrichtsätze für Projekte; Land Steiermark

Projekt	Förderrichtsatz bis zu in %
Schulbauten (einschließlich Turnsäle und Einrichtungen für Musikschulen)	50
Amtsgebäude	50
Wirtschaftshöfe	50
Kommunalfahrzeuge (LKW, Traktoren, Schneeräumgeräte etc.)	30
Freizeitanlagen (Sportplätze, Schwimmbäder etc.)	40
Veranstaltungshallen und Sporthallen (außerschulisch)	40
Gemeindestraßen und Straßenbeleuchtungen	30
Gemeindestraßen mit Förderprogrammen nach besonderer Vereinbarung	30
Anteilskosten bei Bundes- und Landesstraßenbauten (Gehwege, Radwege)	30
Feuerwehrrüsthäuser nach Einheiten ¹	je 30.000 EUR
alle sonstigen Projekte	40

¹ hierfür galten gesonderte Richtlinien (Abteilung Katastrophenschutz)

Quelle: Richtlinien 2009

Die Zu- und Abschläge richteten sich nach der Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinde im Verhältnis zum Landesdurchschnitt⁶⁵. In Ausnahmefällen war auch bei einem niedrigeren Regelförderrichtsatz eine Förderung bis zu 50 % möglich. Zudem gab es Sonderbestimmungen für Kleinregionen und Ökologierungsmaßnahmen⁶⁶.

⁶⁵ Lag die Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinde im Bereich zwischen 90 % und 120 % des Landesdurchschnitts, konnten die vollen Förderrichtsätze gewährt werden. Für je 10 Prozentpunkte unter 90 % der Finanzkraft-Kopfquote erhöhte sich der Förderrichtsatz um jeweils 10 %. Lag die Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinde um 20 % über dem Landesdurchschnitt, verringerte sich der Förderrichtsatz um 10 %.

⁶⁶ Projekte von Kleinregionen (Gemeindeverbände) waren dann förderbar, wenn diese im kleinregionalen Entwicklungskonzept enthalten waren. Zudem war erforderlich, dass durch dieses gemeinsame Projekt Synergie-, Einsparungs- oder Regionalentwicklungseffekte für die einzelnen Gemeinden nachgewiesen wurden. Für solche Projekte konnte zusätzlich zu den allgemeinen Förderrichtsätzen ein Zuschlag von bis zu 20 % gewährt werden.

Einen Eigenmittelnachweisverzicht musste die Gemeinde gesondert beantragen; er konnte nur bei Vorliegen der Voraussetzungen entsprechend den Richtlinien 2009 genehmigt werden.

- 46.2 Der RH beurteilte die Festlegung von Förderrichtsätzen für die Projektförderung positiv: Sie trug zu mehr Transparenz bei und bot den Gemeinden eine höhere Planungssicherheit im Hinblick auf die zu erwartenden Bedarfswweisungsmittel.

- 47 (1) Die Auszahlungen für die Projektförderung verringerten sich von 85,35 Mio. EUR im Jahr 2009 auf 70,51 Mio. EUR im Jahr 2013 (– 17,40 %):

Tabelle 34: Entwicklung der Projektförderungen

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	in Mio. EUR					in %
Summe Projektförderungen	85,35	68,30	64,56	71,65	70,51	– 17,40
Gesamtauszahlungen ¹	111,46	103,30	107,16	104,71	98,86	– 11,30
Anteil Projektförderung an Gesamtauszahlungen	76,58 %	66,12 %	60,24 %	68,42 %	71,32 %	– 6,87

¹ ohne Pauschalanteil Landeshauptstadt Graz

Quellen: Land Steiermark; RH

Mit insgesamt rd. 360 Mio. EUR stellte die Projektförderung zwar den Förderschwerpunkt dar, ihr Anteil an den gesamten Auszahlungen (bereinigt um den pauschalen Anteil der Landeshauptstadt Graz) sank jedoch von 76,58 % (2009) auf 71,32 % (2013). Nach Auskunft des Landes Steiermark kam es insbesondere durch die Gemeindestrukturreform, in die rd. 400 Gemeinden eingebunden waren, zu einer Rückstellung geplanter Projekte.

(2) Der Anteil der steiermärkischen Gemeinden, die Projektförderung erhielten, sank von 92,76 % (2009) auf 86,64 % (2013). Nur eine der 539 steiermärkischen Gemeinden erhielt im gesamten überprüften Zeitraum keine Projektförderung (Tyrnau). Der Rückgang der für Projektförderung verwendeten Bedarfswweisungsmittel hatte auch Auswirkungen auf die durchschnittliche Förderhöhe: Während eine Gemeinde im Jahr 2009 im Durchschnitt rd. 170.714 EUR an Projektförderung erhielt, war der Betrag im Jahr 2013 mit rd. 149.479 EUR um 14,21 % niedriger.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

(3) Die folgende Tabelle stellt die Verteilung der Projektförderung auf die Gemeinden, geschichtet nach Einwohnergrößenklassen, dar:

Tabelle 35: Bedarfszuweisungen für Projektförderung¹ nach Einwohnergrößenklassen 2013

Einwohnergrößenklassen ²	unter 1.000 EW	1.001 bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der Gemeinden	186	271	53	20	9	539
<i>davon Gemeinden mit Projektförderung</i>	157	239	45	18	8	467
Anteil der Gemeinden mit Projekt- förderung in %	84,41 %	88,19 %	84,91 %	90,00 %	88,89 %	86,64 %
Projektförderung in Mio. EUR	10,64	32,41	10,85	7,89	8,01	69,80
Anteil an gesamter Projekt- förderung in %	15,25 %	46,43 %	15,54 %	11,30 %	11,48 %	100 %
durchschnittliche Förderhöhe in EUR	67.798	135.604	241.136	438.365	1.001.427	149.479
durchschnittliche Förderhöhe je EW in EUR	127,86	89,93	73,42	66,76	64,33	99,76

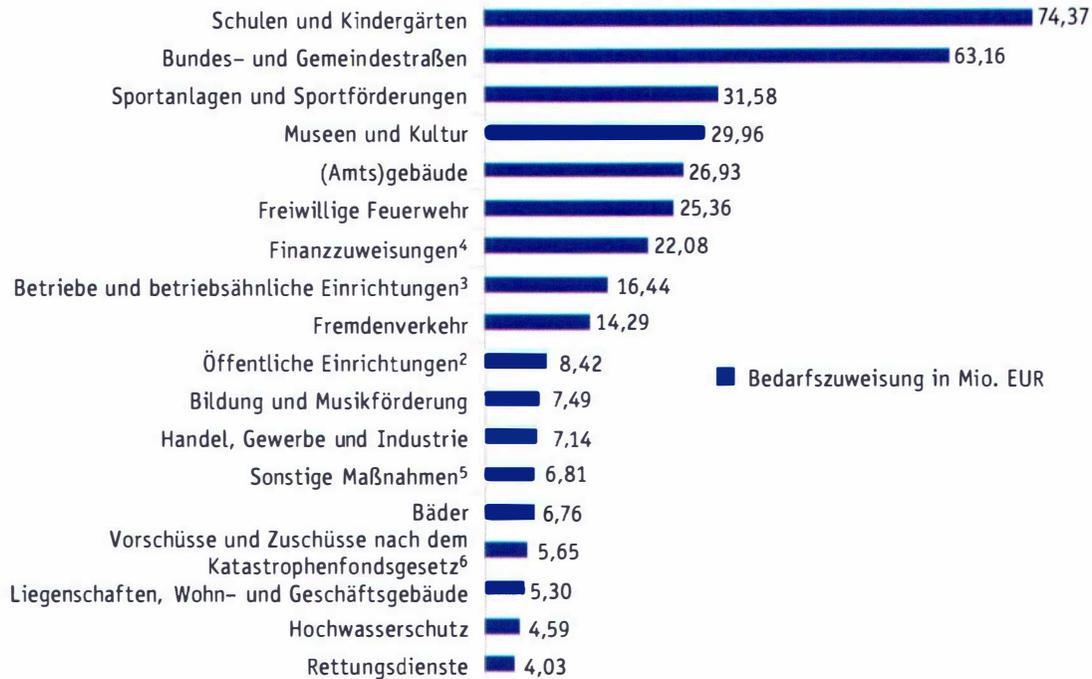
¹ ohne Pauschalanteil Graz, inklusive Bedarfszuweisungen für Projekte Graz

² Einwohnerzahlen laut Land Steiermark (Basis Volkszählung 2001)

Quellen: Land Steiermark; RH

Im Durchschnitt erhielt im Jahr 2013 eine Gemeinde mit weniger als 1.000 Einwohnern eine Projektförderung in Höhe von 67.798 EUR, bei einer Gemeinde mit mehr als 10.000 Einwohnern belief sich die Projektförderung auf rd. 1,00 Mio. EUR.

48.1 (1) Gemäß der Kontierung im Landeshaushalt umfassten die Projektförderungen 86 verschiedene Vorhabensarten (d.h. Konten). Die folgende Abbildung 11 weist die Vorhabensarten nach sachlich zusammengehörenden Bereichen aus; Bereiche, deren Anteil an den gesamten Auszahlungen weniger als 1 % betrug, sind dabei in den „Sonstigen Maßnahmen“ gebündelt:

Abbildung 11: Projektförderungen nach Vorhabensarten und politischen
Referenten 2009 bis 2013¹

¹ ohne Pauschalanteil der Landeshauptstadt Graz

² Verwendungszweck: WC-Anlagen, Müllbeseitigung, Kinderspielplätze, Park- und Gartenanlagen, öffentliche Beleuchtung, Friedhöfe

³ Verwendungszweck: Wirtschaftshof, Fuhrpark

⁴ Verwendungszweck: Beteiligungen, Tilgung von Darlehen und Zinsen

⁵ Verwendungszweck: Raumordnung und Raumplanung, kirchliche Angelegenheiten, Altenheime, medizinische Bereichsver-sorgung, Umweltschutz, Schianlagen, Schienenverkehr, Post- und Telekommunikation, Güterwege, Energie, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, wirtschaftliche Unternehmungen

⁶ Verwendungszweck: tlw. Rückverrechnung mit dem Katastrophenfonds

Quellen: Land Steiermark; RH

Im Zeitraum 2009 bis 2013 lag der Förderschwerpunkt bei Schulen und Kindergärten mit insgesamt 20,64 % (74,37 Mio. EUR) der Auszahlungen. Weitere 17,53 % der Mittel (63,16 Mio. EUR) flossen in die Instandhaltung und den Bau von Gemeindestraßen. Jeweils über 5 % der Gesamtmittel zahlte das Land für Sportanlagen und Sportförderung (8,76 % bzw. 31,58 Mio. EUR), Museen und Kultur (8,31 % bzw. 29,95 Mio. EUR) sowie Amtsgebäude (7,47 % bzw. 26,93 Mio. EUR) aus.

(2) Die Richtlinien 2009 enthielten weder Zielsetzungen noch legten sie Verteilungswirkungen fest, die mit den Bedarfszuweisungen erreicht werden sollen. Die Gestaltung der Förderschwerpunkte sowie die Anzahl der Vorhaben bei der Projektförderung war den Gemeinden vorbehalten. Auch für Gemeinden mit finanziellen Schwierigkeiten, die bereits Sanierungsmaßnahmen der Aufsichtsbehörde befolgen mussten,

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

sahen die Richtlinien 2009 keine Schwerpunktsetzungen nach Anzahl oder Art förderbarer Projekte vor.

- 48.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Richtlinien 2009 des Landes Steiermark weder Ziele für die Aufteilung der Bedarfszuweisungsmittel noch angestrebte Verteilungswirkungen festlegten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Zielsetzungen und die Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. An diesen festgelegten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen wären die einzelnen Fördertöpfe im Hinblick auf Förderhöhe und –umfang auszurichten.

- 48.3** *Das Land Steiermark teilte in der Stellungnahme mit, dass die zuständige Abteilung im Hinblick auf die Empfehlungen des RH mit der Überarbeitung der Richtlinien für die Vergabe von Bedarfszuweisungen betraut worden sei. Im Zuge dieser Überarbeitung würden auch Zielsetzungen und Verteilungswirkungen für die Vergabe von Bedarfszuweisungen diskutiert.*

Weiters verwies das Land Steiermark darauf, dass es das Haushaltsrecht des Bundes übernommen und im Rahmen der Wirkungsorientierung folgendes Bereichsziel für die Vergabe von Bedarfszuweisungen definiert habe: „Die finanzielle Stabilität der steirischen Gemeinden ist sicherzustellen.“

Vergabe der Bedarfszuweisungen

- 49.1** (1) Die Abwicklung der Vergabe der Bedarfszuweisungen wies im Prüfungszeitraum – abhängig vom jeweils zuständigen politischen Referenten – unterschiedliche Abweichungen vom vorgesehenen Soll-Prozess und zum Teil auch von den Richtlinien 2009 auf.

(2) Nach den Richtlinien 2009 waren Bedarfszuweisungen für Projekte nicht vorab als jährliche Fixbeträge zu vergeben, sondern als bedarfsorientierte und für ein Projekt zweckgewidmete Förderung.

Im überprüften Zeitraum erhielten Gemeinden im Verantwortungsbereich des SPÖ-Referenten einen Fixbetrag („Sockelbetrag“) – basierend auf den durchschnittlichen Bedarfszuweisungen der Vorjahre – zugesagt, ohne dass Projektanträge vorlagen. Dieser Betrag konnte in der Folge aufgestockt werden, wenn entsprechende Projektanträge vorlagen. Die Gemeinden konnten die zugesagten Bedarfszuweisungen-

mittel für Projekte bzw. zur Abdeckung eines Haushaltsabgangs veranschlagen.

Auch gab es Zusagen über Fixbeträge für das laufende Haushaltsjahr, ohne dass diesen entsprechende Ansuchen der Gemeinden zugrunde lagen. Da diese Vorab-Zusagen überwiegend nicht an einen konkreten Verwendungszweck gebunden waren, blieb die Aufteilung des Betrags der Gemeinde überlassen.

Bereits im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung erging abteilungsintern die Weisung, künftig nur mehr auf Grundlage eines entsprechenden Antrags der Gemeinde Bedarfszuweisungen zu bearbeiten.

(3) Während Verwendungszusagen des politischen Referenten für ÖVP-Gemeinden an die Fachabteilung zur weiteren Bearbeitung übermittelt wurden, erfolgte dies im Verantwortungsbereich des SPÖ-Referenten nur vereinzelt. Die Mitarbeiter der Fachabteilung erlangten in der Regel erst dann Kenntnis von den zugesagten Bedarfszuweisungsmitteln, wenn die Gemeinde diese in ihrem Voranschlag budgetierte oder Rechnungen des umgesetzten Projekts mit dem Antrag auf Auszahlung in der Fachabteilung einreichte.

Die Abteilung war damit – abhängig vom zuständigen politischen Referenten – zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Ausmaß in den Prozess der Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel eingebunden. Die Erfassung in der landesweiten Förderdatenbank erfolgte somit in einem Fall bei Übermittlung der Verwendungszusage, im anderen Fall ab Vorlage von Rechnungen durch die Gemeinde. Eine vollständige Erfassung des Projekts mit Gesamtkosten bzw. Gesamtbetrag der zugesicherten Förderung war diesfalls aber auch dann noch nicht möglich, insbesondere wenn es sich nur um eine Teilrechnung handelte.

(4) Ein Antrag der Gemeinde auf Auszahlung unter Vorlage von Rechnungen bedingte für die Sachbearbeiter ein je nach politischer Zuordnung der Gemeinde unterschiedliches Vorgehen. In einem Fall gab es bereits einen Akt und erfasste Daten in der landesweiten Datenbank zur Förderungsabwicklung (LDF), so dass der Sachbearbeiter bei den vorgelegten Rechnungen das Ausmaß der zugesagten Förderung berücksichtigen und einen Auszahlungsvorschlag unter Einrechnung allfälliger Zu- und Abschläge erarbeiten konnte. Im anderen Fall musste der Sachbearbeiter unter Vorlage der Rechnungen beim zuständigen politischen Referenten anfragen, ob und in welchem Ausmaß für die vorgelegten Rechnungen Bedarfszuweisungsmittel zu genehmigen waren.

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Ein vollständiger Soll-Ist-Vergleich, wie viele von den zur Verfügung stehenden Mitteln durch Verwendungszusagen gebunden und von den jeweiligen Gemeinden noch nicht abgerufen waren, war aufgrund der unterschiedlichen Datenerfassung in der landesweiten Förderdatenbank nicht möglich.

(5) Der Soll-Prozess zur Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel sah die Einbindung der politischen Referenten erst nach Beurteilung der Ansuchen durch die Fachabteilung vor. Bei einer Befürwortung durch die Fachabteilung war im weiteren Verlauf entsprechend den Richtlinien 2009 eine Verwendungszusage des politischen Referenten erforderlich.

In der Praxis fanden in der Regel vor Erteilung der Verwendungszusagen politische Gespräche statt. Der Prozessschritt der Einholung von Vorschlägen der Fachabteilung wurde bis zur Gebarungsüberprüfung unterschiedlich gehandhabt – wiederum je nach Zuständigkeitsbereich der politischen Referenten⁶⁷. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung erging von beiden politischen Referenten die Aufforderung an die Fachabteilung, künftig für sämtliche Gemeinden der Steiermark die Rechnungsabschlüsse einheitlich zu analysieren und bei den Gemeinden mit einem Abgang im ordentlichen Haushalt einen schriftlichen Vorschlag für die Bedeckung dieser Abgänge den politischen Büros zu übermitteln.

49.2 Der RH stellte kritisch fest, dass bei Abwicklung der Bedarfszuweisungen in der Praxis, abhängig vom zuständigen politischen Referenten, zum Teil erhebliche Abweichungen zum vorgesehenen Soll-Prozess bestanden und Bedarfszuweisungen teilweise entgegen den Richtlinien 2009 auch ohne entsprechende Ansuchen der Gemeinden gewährt wurden. Der RH stellte kritisch fest, dass die Vergabe eines Sockelbetrags an Gemeinden weder bedarfsgerecht war noch den geltenden Richtlinien entsprach. Die Möglichkeit für bestimmte Gemeinden, bereits im Voranschlag Bedarfszuweisungsmittel ausweisen zu können, bewirkte insoweit eine Ungleichbehandlung, als diese Gemeinden bei Beurteilung ihrer finanziellen Lage (z.B. für die Aufnahme von Darlehen, Eingehen von Haftungen usw.) besser gestellt waren.

⁶⁷ Während der politische Referent der ÖVP den Gemeinden regelmäßig auf Basis der Vorschläge der Fachabteilung Verwendungszusagen zur Bedeckung von Haushaltsabgängen erteilte, holte der Referent für die restlichen Gemeinden keine Vorschläge der Fachabteilung ein.

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass aufgrund der unvollständigen Übermittlung der Verwendungszusagen an die Fachabteilung eine lückenlose Erfassung der Daten in der landesweiten Förderdatenbank nicht möglich war.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, durchgängig eine richtlinienkonforme Vergabe der Bedarfszuweisungen in Übereinstimmung mit dem festgelegten Soll-Prozess sicherzustellen. Dadurch wäre auch eine lückenlose Erfassung der Daten in der landesweiten Förderdatenbank gewährleistet.

Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderungen

50.1 (1) Die beiden überprüften Länder Niederösterreich und Steiermark trafen unterschiedliche Vorkehrungen zur Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderungen.

(2) In Niederösterreich fanden bei größeren Projekten Finanzierungsgespräche statt, an denen alle Abteilungen, die als Fördergeber in Frage kamen, teilnahmen.

Eine Förderdatenbank, in der abteilungsübergreifend sämtliche Förderungen aus Landes- oder Bundesmitteln sowie die Bedarfszuweisungen für Gemeinden zu erfassen waren, bestand nicht.

(3) In der Steiermark war die Vermeidung von Mehrfach- und Überförderungen aus Landesmitteln (Fördermissbrauch) ein Ziel des Förderungscontrollings beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Zu diesem Zwecke war eine landesweite Datenbank zur Förderungsabwicklung (LDF) eingerichtet⁶⁸. Die zentrale Vergabe eines Identifikationscodes⁶⁹ bei erstmaliger Antragstellung ermöglichte die Überprüfung, ob Förderungswerber von anderen Stellen des Landes bereits Förderungen erhalten hatten.

Bedarfszuweisungen waren formal aus dem Anwendungsbereich der Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark (RRL) und dem Erlass für die Anwendung der landesweiten Datenbank zur Förderungsabwicklung ausgenommen, da es sich hierbei nicht um Landesmittel handelte. Die zuständige Fachabteilung erfasste diese aber trotzdem in der Landesförderdatenbank, um bei Projekten eine nicht beabsichtigte Überförderung aus Bedarfszu-

⁶⁸ Erlass der Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik, Stabstelle Innerer Dienst, Haushaltsführung und Förderungscontrolling, vom 16. Oktober 2013: Vermeidung von (unbeabsichtigten) Mehrfach-/Überförderungen, GZ ABT01-9483/2012-171

⁶⁹ Subventionsnehmeridentifikationscodes (kurz: SNIC) bei erstmaligem Stellen eines Förderantrags

Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderungen

weisungs- und Landesmitteln zu vermeiden. In den genannten Richtlinien war diese Praxis nicht verankert.

- 50.2** Der RH erachtete die Abhaltung von Finanzierungsgesprächen unter Beiziehung aller betroffenen Abteilungen lediglich bei größeren Projekten in Niederösterreich für nicht ausreichend, um Mehrfach- oder Überförderungen zu vermeiden. Hingegen war die Erfassung der Bedarfszuweisungen in einer landesweiten Förderdatenbank, wie dies in der Steiermark gehandhabt wurde, ein geeignetes Instrument, um nicht beabsichtigte Doppel- und Mehrfachförderungen zu vermeiden.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, sämtliche Förderungen sowie die Gemeinde-Bedarfszuweisungen abteilungsübergreifend unter Einbeziehung bundesweiter Lösungen in einer Datenbank zu erfassen. Diese Datenbank ermöglicht, Mehrfach- und Überförderungen einzelner Projekte zu vermeiden und liefert zudem einen Überblick über die Summe der an die einzelnen Gemeinden gewährten Förderungen sowie über die von den unterschiedlichen Stellen aus Bedarfszuweisungsmitteln gewährten Beträge.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, die Praxis, alle Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln in der LDF zu erfassen, auch erlassmäßig abzusichern.

- 50.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich wäre der Aufbau einer abteilungsübergreifenden Datenbank für sämtliche Förderungen sowie für Bedarfszuweisungen an Gemeinden als Informationsverbund zu qualifizieren und könnte nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung eingeführt werden. Eine Überförderung von Projekten würde u.a. anlässlich der jährlichen Kontrolle der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden festgestellt.*

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei die zuständige Abteilung angewiesen worden, im Sinne der Empfehlung des RH weiterhin sämtliche Unterstützungen aus Bedarfszuweisungsmitteln in der LDF zu erfassen.

- 50.4** Zu den Ausführungen des Landes Niederösterreich verwies der RH auf das Erfordernis, durch einen entsprechenden Informationsaustausch die Grundlagen für eine Abstimmung sämtlicher mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befassten Stellen zu schaffen.

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Ermittlung der Finanzkraft bei Vergabe von Bedarfszuweisungen

51.1 (1) Die Finanzkraft bzw. die Finanzkraft-Kopfquote war in den Ländern Niederösterreich und Steiermark ein wichtiges Kriterium bei Vergabe der Bedarfszuweisungen. In beiden Ländern fanden sich jedoch mehrfach unterschiedliche Berechnungsgrundlagen für die Finanzkraft bzw. die Finanzkraft-Kopfquoten von Gemeinden:

Tabelle 36: Ermittlung der Finanzkraft bei Bedarfszuweisungen

Stelle	Rechtsquelle	Ermittlung der Finanzkraft und Finanzkraft-Kopfquote
NÖ Gemeindeabteilung	Richtlinien der Gemeindeabteilung für Bedarfszuweisungen an Gemeinden vom 14. November 2000 (in Kraft bis 31. März 2011)	Ermittlung der Finanzkraft erfolgt gemäß § 50 Abs. 5 NÖ Sozialhilfegesetz (NÖ SHG), LGBl. 9200-12 Finanzkraft-Kopfquote ist Finanzkraft geteilt durch die Einwohnerzahl der Gemeinde nach der letzten Volkszählung
	Richtlinien der Gemeindeabteilung für Bedarfszuweisungen an Gemeinden vom 29. März 2011 (in Kraft ab 1. April 2011)	Ermittlung der Finanzkraft aus den im Rechnungsabschluss des zweitvorangegangenen Jahres ausgewiesenen – Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und –anlagen und ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern sowie – Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (ohne Spielbankabgabe) Finanzkraft-Kopfquote ist Finanzkraft geteilt durch Einwohnerzahl des zugrunde liegenden Rechnungsabschlusses
NÖ Schul- und Kindergartenfonds	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Sinne des NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetzes vom 29. März 2007 NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz i.d.F. vom 27. April 2007	Ermittlung der Finanzkraft aus den für die Gemeinde im laufenden Jahr zu erwartenden – Erträgen an ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und –anlagen und ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern und – Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe Berechnungsgrundlage sind vorläufig geschätzte Beträge; nicht geregelt war die Ermittlung der Finanzkraft-Kopfquote

Ermittlung der Finanzkraft bei Vergabe
von Bedarfszuweisungen

Fortsetzung: Ermittlung der Finanzkraft bei Bedarfszuweisungen

Stelle	Rechtsquelle	Ermittlung der Finanzkraft und Finanzkraft-Kopfquote
NÖ Finanzabteilung	Vereinbarung des Kommunalgipfels vom 29. März 2007	keine Regelung der Ermittlung der Finanzkraft; in der Praxis erfolgte die Ermittlung der Finanzkraft aus den im Rechnungsabschluss des zweitvorangegangenen Jahres ausgewiesenen – Erträgen an ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen und ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern sowie – Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (ohne Spielbankabgabe) Finanzkraft-Kopfquote ist Finanzkraft geteilt durch Einwohnerzahl des zugrunde liegenden Rechnungsabschlusses
Stmk. Fachabteilung Gemeinden	Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds an Gemeinden vom 10. Dezember 2001 und 1. Februar 2009	Ermittlung der Finanzkraft nach den Zahlen des zweitvorangegangenen Jahres nach den Bestimmungen der VRV ohne Landeshauptstadt Graz, d.h. – Abschnitt 92 des jeweiligen Rechnungsabschlusses mit Ausnahme der Bauabgabe (früher Interessentenbeiträge – Grundstückseigentümer) – inklusive aller eigenen Steuern und Abgaben samt Ertragsanteilen nicht in den Richtlinien geregelt war die Ermittlung der Finanzkraft-Kopfquote; in der Praxis wurde sie ermittelt aus der Finanzkraft geteilt durch die Einwohnerzahl der Gemeinde nach der letzten Volkszählung (2001) ohne die Landeshauptstadt Graz

Quellen: Land Niederösterreich; Land Steiermark

In Niederösterreich zog die Gemeindeabteilung bei Berechnung der Finanzkraft-Kopfquoten der Jahre 2009 und 2010 die zu erwartenden Erträge an ausschließlichen Gemeindeabgaben und Ertragsanteilen heran und legte diese auf die in der Volkszählung 2001 festgelegte Einwohnerzahl um. Ab 2011 ging die Gemeindeabteilung von den im Rechnungsabschluss des zweitvorangegangenen Jahres ausgewiesenen Beträgen, geteilt durch die Einwohnerzahl laut Rechnungsabschluss des betreffenden Jahres, aus. Diese Berechnung zog auch der NÖ Schul- und Kindergartenfonds bei der Vergabe von Förderungen für Bauvorhaben über 100.000 EUR heran. Ab dem Jahr 2011 entsprach diese Berechnung nicht mehr dem NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz.

In der Steiermark zog die Fachabteilung Gemeinden⁷⁰ bei der Ermittlung der Finanzkraft-Kopfquote als Bemessungsgrundlage für Bedarfszuweisungen zwar ebenfalls die ausschließlichen Gemeindeabgaben⁷¹ und die Ertragsanteile heran; die Ermittlung unterschied sich aber hinsichtlich der verwendeten Einwohnerdaten von der Berechnungsmethode der Niederösterreichischen Gemeindeabteilung. Eine Regelung, zu welchem Stichtag die Einwohnerdaten heranzuziehen waren, fehlte in den Richtlinien des Landes Steiermark. In der Praxis basierten die Daten auf dem Ergebnis der Volkszählung 2001 ohne die Landeshauptstadt Graz.

(2) Die Finanzkraft-Kopfquote stellte sowohl in Niederösterreich als auch in der Steiermark eine wesentliche Grundlage für die Gewährung und die Höhe von Bedarfszuweisungen dar. In Niederösterreich hingen bspw. mit den Bedarfszuweisungen I (Strukturhilfe) rd. 27 % der von der Gemeindeabteilung vergebenen Mittel ausschließlich von der Finanzkraft ab. In der Steiermark richtete sich die Höhe der Bedarfszuweisungen für Projekte – insgesamt 68,58 % der gesamten in den Jahren 2009 bis 2013 ausbezahlten Mittel – in Form von Zu- und Abschlägen nach der Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinde.

Welche Finanzkraft-Kopfquote als Richtwert ausschlaggebend war, variierte länderspezifisch und bspw. auch innerhalb des Landes Niederösterreich. Im Jahr 2013 fanden sich in Niederösterreich drei unterschiedliche Richtwerte mit Bezug auf die Bedarfszuweisungen:

- Bei der Vergabe der Bedarfszuweisung I durch die Niederösterreichische Gemeindeabteilung war der Richtwert ein im Näherungsverfahren – abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln – berechneter Mindestwert in Höhe von 867,56 EUR pro Kopf.
- Bei Bauvorhaben des NÖ Schul- und Kindergartenfonds wurde die Landesdurchschnitts-Kopfquote⁷² herangezogen, die im Jahr 2013 1.068,77 EUR betrug.
- Bei den Förderungen für Hochwasserschutz für strukturschwache Gemeinden durch die Niederösterreichische Finanzabteilung war ein politisch festgelegter Wert in Höhe von 900 EUR pro Kopf maßgeblich.

⁷⁰ vollständige Bezeichnung: Fachabteilung Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau

⁷¹ ohne Interessentenbeiträge

⁷² Die Landesdurchschnitts-Kopfquote war die nach den jeweiligen Richtlinien ermittelte Finanzkraft eines Landes geteilt durch die Einwohnerzahl.

Ermittlung der Finanzkraft bei Vergabe von Bedarfszuweisungen

Die Steiermark zog als Vergleichswert die Landesdurchschnitts-Kopfquote heran, der aber – wie bereits ausgeführt – eine andere Berechnungsmethode als in Niederösterreich zugrunde lag.

(3) Die folgende Tabelle stellt die Bedeutung der Finanzkraft als Vergabekriterium und die Höhe der im Jahr 2013 unter Berücksichtigung der Finanzkraft vergebenen Beträge dar:

Tabelle 37: Finanzkraft als Kriterium für Bedarfszuweisungen 2013

Abteilung/Fonds	Bedarfszuweisung	Bedeutung der Finanzkraft und der Finanzkraft-Kopfquote (FKQ)	Vergaben auf Grundlage der Finanzkraft in Mio. EUR
Niederösterreich			
Gemeindeabteilung	Bedarfszuweisung I (Strukturhilfe)	Finanzkraft ist ausschließliches Vergabekriterium Richtwert Mindestwert (Näherungswert) Höhe der Bedarfszuweisung abhängig von der FKQ	27,21
NÖ Schul- und Kindergartenfonds	Förderung von Bauvorhaben über 100.000 EUR	Höhe eines fiktiven Darlehens je nach FKQ zwischen 38 % und 52 % der Baukosten Richtwert Landesdurchschnitts-Kopfquote	38,94
Finanzabteilung	Maßnahmen bei Hochwasserschutz	FKQ eines von mehreren Vergabekriterien Richtwert mit 900 EUR festgelegt (FKQ < 900 EUR) Höhe der Bedarfszuweisung unabhängig von FKQ	0,09
Steiermark			
Fachabteilung Gemeinden	Projektförderung	Zuschläge und Abschläge vom Förderrihtsatz abhängig von FKQ bei niedriger FKQ Verzicht auf Eigenmittelnachweis möglich Richtwert Landesdurchschnitts-Kopfquote	70,51

Quellen: Land Niederösterreich; Land Steiermark; RH

Die Finanzkraft stellte eine auf kommunale Steuereinnahmen und Ertragsanteile reduzierte Betrachtung der Gemeindefinanzen dar und berücksichtigte weder die Struktur der Ausgaben noch die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel. Insbesondere bei kleineren Gemeinden konnte ein geringer Rückgang der Einwohnerzahlen verhältnismäßig große Auswirkungen auf die Finanzkraft-Kopfquote und damit die Zumessung von Bedarfszuweisungen haben. So führte bspw. bei einer Gemeinde mit 1.000 Einwohnern und Ertragsanteilen von 850.000 EUR schon ein Rückgang um 30 Einwohner zu einem Anstieg der Finanzkraft-Kopfquote von 850 EUR auf 876 EUR, was in Nieder-

österreich einen gänzlichen Verlust der Strukturhilfe bei gleichbleibendem Aufgabenspektrum bedeutet hätte.

51.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass in den Ländern Niederösterreich und Steiermark die Finanzkraft-Kopfquote das Vergabekriterium für einen erheblichen Teil der Bedarfszuweisungsmittel war. Der RH kritisierte jedoch, dass die Finanzkraft keine einheitlich definierte Größe war und in den beiden Ländern jeweils auf unterschiedlichen Grundlagen, insbesondere bei den Einwohnerzahlen, beruhte. Im Fall des Landes Steiermark vermisste der RH in diesem Zusammenhang verbindliche Regelungen, mit welchem Stichtag die Einwohnerzahlen für die Ermittlung der Finanzkraft-Kopfquote heranzuziehen waren.

(2) Der RH hob kritisch hervor, dass die Zuteilung von Bedarfszuweisungen nach der Finanzkraft einer Gemeinde nur die Einnahmenseite berücksichtigte; die Finanzkraft war daher kein geeignetes Kriterium, um die finanzielle Gesamtsituation und den Förderbedarf einer Gemeinde zu beurteilen. Weiters kritisierte der RH, dass bei dieser ausschließlich einnahmeseitigen Betrachtung vor allem die Struktur der Ausgaben, die Möglichkeit der Bedeckung neuer Vorhaben aus eigenen Mitteln und allfällige Einsparungspotenziale in der Gemeindegebarung unberücksichtigt blieben. Zudem konnte es vor allem bei kleineren Gemeinden bereits durch einen geringen Rückgang der Einwohnerzahlen zu einer Erhöhung der Finanzkraft pro Kopf kommen und in der Folge, trotz gleichbleibenden Aufgabenspektrums, zu Einbußen bei den Bedarfszuweisungen und anderen Ertragsanteilen.

Der RH empfahl dem BMF sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, gemeinsam mit den übrigen Finanzausgleichspartnern eine Reform des Finanzausgleichs umzusetzen, die die Abhängigkeit der Mittelzuweisung von der Finanzkraft einschränkt. Unter Einbindung der Gemeinden wäre festzulegen, welche Steuerungs- und Verteilungswirkungen mit den Bedarfszuweisungen, die letztlich Ertragsanteile der Gemeinden sind, erreicht werden sollen; daran anknüpfend wären die Parameter für eine möglichst einheitliche und transparente Aufteilung der Mittel festzulegen.

Weiters sollte eine einheitliche Ermittlungsmethode für die Finanzkraft und die Finanzkraft-Kopfquote festgelegt werden.

(3) Der RH hielt fest, dass ab dem Jahr 2011 die Finanzkraft, die der NÖ Schul- und Kindergartenfonds bei der Förderung von Bauvorhaben über 100.000 EUR zugrunde legte, nicht im Einklang mit dem NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz stand.

Ermittlung der Finanzkraft bei Vergabe von Bedarfszuweisungen

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, einheitliche Vorgaben für die Berechnung der Finanzkraft zu erlassen.

51.3 *Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass aus der Gesamtmasse der zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungen nur ein Anteil von unter 20 % ausschließlich nach der Finanzkraft vergeben werde.*

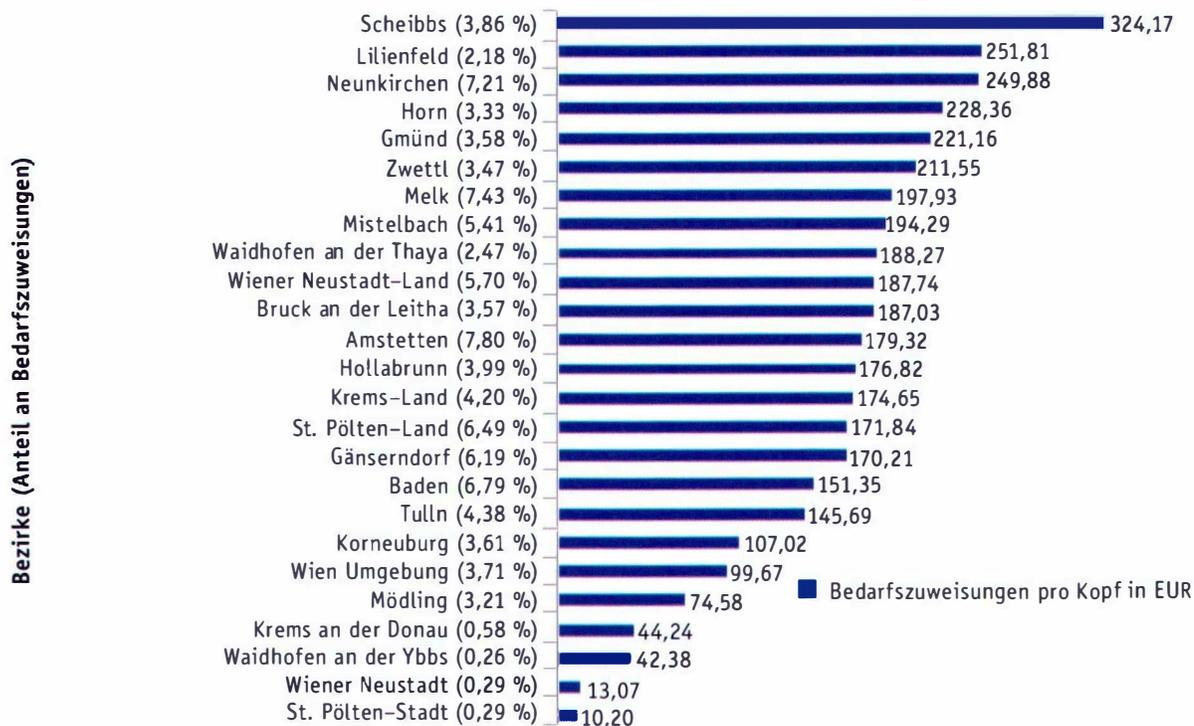
In den laufenden Verhandlungen über eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs würden die Steuerungs- und Verteilungswirkungen bestehender und möglicher neuer Kriterien für die Verteilung der Bedarfszuweisungen diskutiert und zwischen den Finanzausgleichspartnern abgestimmt.

Für die Förderung durch den NÖ Schul- und Kindergartenfonds würden die Daten zur Finanzkraft von der Abteilung Gemeinden zur Verfügung gestellt. Eine entsprechende Angleichung sei im NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz vorgesehen.

Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

Regionale Verteilung
Niederösterreich

52.1 (1) Die folgende Abbildung enthält eine bezirksweise Aufstellung der durchschnittlichen Bedarfszuweisungen pro Kopf in Niederösterreich sowie den Anteil des jeweiligen Bezirks an den gesamten Auszahlungen an Bedarfszuweisungen:

Abbildung 12: Bedarfszuweisungen pro Kopf¹ nach Bezirken; Land Niederösterreich 2013²

¹ Durchschnittswerte auf Basis der endgültigen Bevölkerungszahlen zum 31. Oktober 2011 gemäß § 7 Registerzählungsgesetz

² ohne Bedarfszuweisungen der Abteilung Hydrologie und Geoinformation

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Im Jahr 2013 erhielt der Bezirk Scheibbs die höchsten durchschnittlichen Bedarfszuweisungen pro Kopf mit 324,17 EUR⁷³; die niedrigsten Pro-Kopf-Werte fanden sich bei den vier Statutarstädten (Krems an der Donau, St. Pölten, Waidhofen an der Ybbs, Wiener Neustadt).

Gemessen an den gesamten Auszahlungen in Höhe von 183,82 Mio. EUR⁷⁴ erhielt der Bezirk Amstetten mit 7,80 % bzw. mit insgesamt 14,34 Mio. EUR den größten Anteil an den Bedarfszuweisungen.

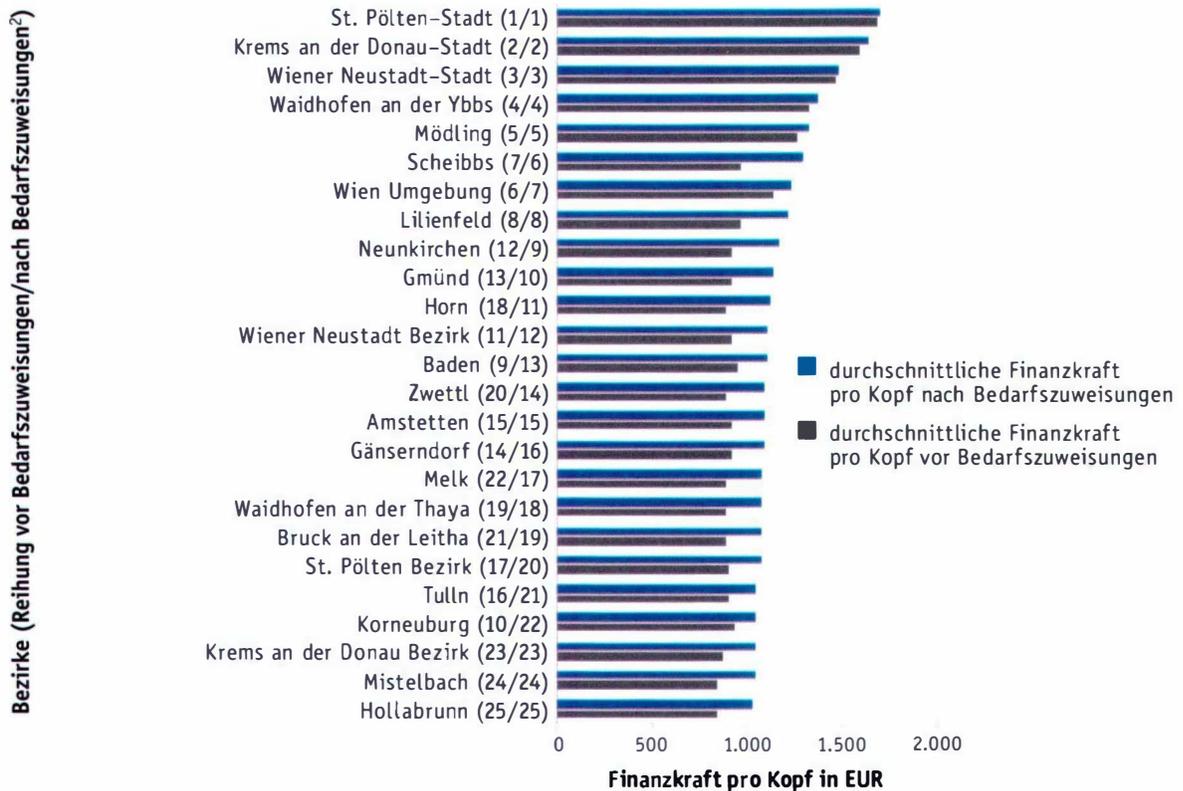
(2) Wie die Abbildung 13 verdeutlicht, hatten Bedarfszuweisungen regional unterschiedliche Auswirkungen und führten zu einem Anstieg der ursprünglichen Finanzkraft-Kopfquote zwischen 0,60 % (Bezirk St. Pölten-Stadt) und 33,57 % (Bezirk Scheibbs):

⁷³ Der RH legte seinen Auswertungen die Einwohnerzahlen von Statistik Austria gemäß § 7 Registerzählungsgesetz zugrunde.

⁷⁴ Auszahlungen aller Abteilungen und Fonds, ohne Pauschalbetrag Abteilung Hydrologie und Geoinformation, ohne Zahlungen an Gemeindeverbände

Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

Abbildung 13: Finanzkraft pro Kopf¹ der Bezirke vor und nach Bedarfszuweisungen;
Land Niederösterreich



¹ Durchschnittswerte auf Basis der endgültigen Bevölkerungszahlen zum 31. Oktober 2011 gemäß § 7 Registerzahlungsgesetz

² Reihung der 25 Bezirke nach Höhe der Finanzkraft pro Kopf vor und nach Bedarfszuweisungen, z.B. St. Pölten (1/1): höchste Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen

Quellen: Land Niederösterreich; RH

52.2 Der RH wies darauf hin, dass St. Pölten-Stadt mit 1.691,76 EUR vor und 1.701,96 EUR nach Bedarfszuweisungen über die höchste Finanzkraft pro Kopf verfügte. Die geringsten Durchschnittswerte fanden sich im Bezirk Hollabrunn mit 845,05 EUR vor und mit 1.021,88 EUR nach Bedarfszuweisungen.

Regionale Verteilung Steiermark

53.1 (1) Im überprüften Zeitraum kam es durch Bezirkszusammenführungen zu Änderungen in der steiermärkischen Bezirksstruktur. Im Einzelnen wurden

- mit 1. Jänner 2012 Judenburg und Knittelfeld zum neuen Bezirk Murtal,
- mit 1. Jänner 2013 Bruck an der Mur und Mürzzuschlag zum neuen Bezirk Bruck-Mürzzuschlag,

- mit 1. Jänner 2013 Hartberg und Fürstenfeld zum neuen Bezirk Hartberg–Fürstenfeld und
- mit 1. Jänner 2013 Feldbach und Radkersburg zum neuen Bezirk Südoststeiermark zusammengelegt.

Das Land Steiermark zahlte im Jahr 2013 insgesamt 115,80 Mio. EUR an Bedarfszuweisungen aus, davon gingen 16,94 Mio. EUR pauschal an die Landeshauptstadt Graz. Die folgende Abbildung enthält eine bezirksweise Aufstellung der durchschnittlichen Bedarfszuweisungen pro Kopf in der Steiermark sowie den Anteil des jeweiligen Bezirks an den gesamten Auszahlungen:

Abbildung 14: Bedarfszuweisungen pro Kopf¹ nach Bezirken 2013; Land Steiermark



¹ Durchschnittswerte auf Basis der endgültigen Bevölkerungszahlen zum 31. Oktober 2011 gemäß § 7 Registerzahlungsgesetz

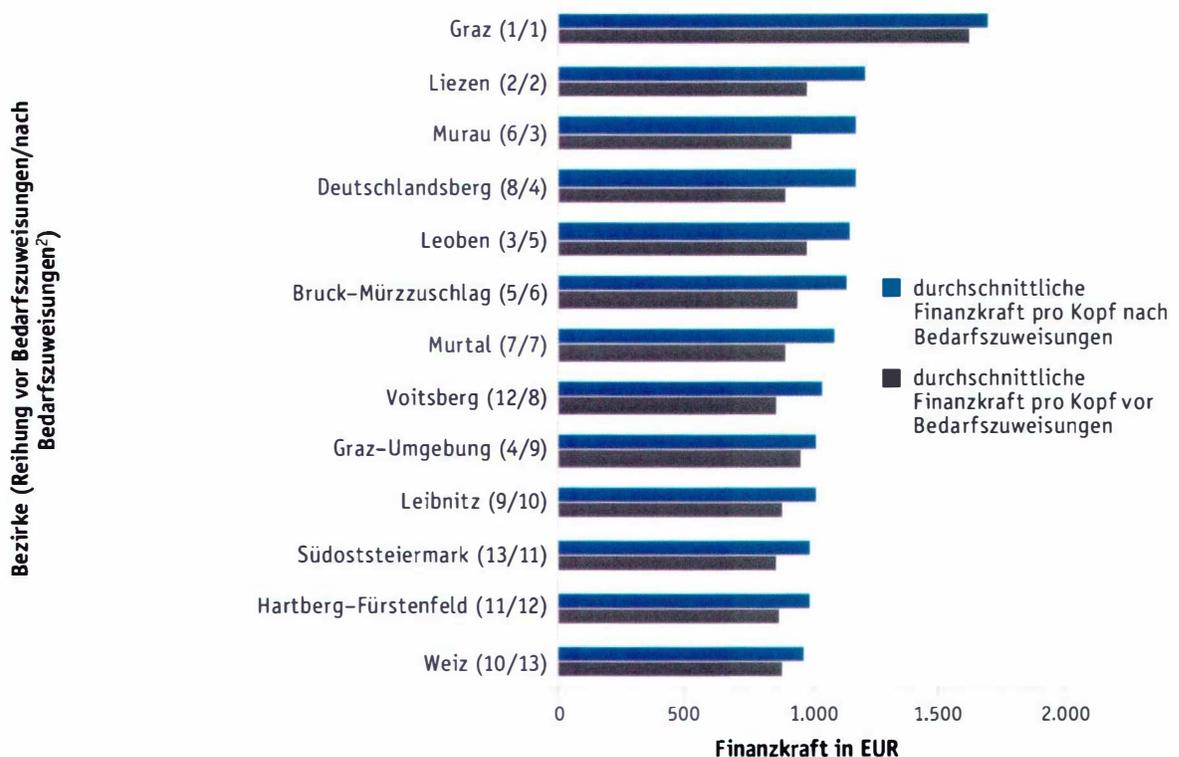
Quellen: Land Steiermark; RH

Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

Im Jahr 2013 erhielt der Bezirk Deutschlandsberg die höchsten durchschnittlichen Bedarfszuweisungen pro Kopf mit 278,44 EUR. Graz-Stadt erhielt einschließlich des Pauschalanteils mit 65,80 EUR zwar den geringsten Pro-Kopf-Betrag, aber insgesamt den größten Anteil (14,87 %) der Fördersumme.

(2) Auch für die Steiermark zeigte sich, dass Bedarfszuweisungen zu einem Anstieg der ursprünglichen Finanzkraft-Kopfquote führten: im Bezirk Deutschlandsberg bspw. um 30,30 % von 895,83 EUR pro Kopf auf 1.167,30 EUR pro Kopf (siehe Abbildung 15):

Abbildung 15: Finanzkraft pro Kopf¹ der Bezirke vor und nach Bedarfszuweisungen;
Land Steiermark



¹ Durchschnittswerte auf Basis der endgültigen Bevölkerungszahlen zum 31. Oktober 2011 gemäß § 7 Registerzählungsgesetz

² Reihung der 13 Bezirke nach Höhe der Finanzkraft pro Kopf vor und nach Bedarfszuweisungen, z.B. Graz (1/1): höchste Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen

Quellen: Land Steiermark; RH

53.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bezirk Graz-Stadt mit 1.617,19 EUR vor und 1.682,98 EUR nach Bedarfszuweisungen über die höchste Finanzkraft pro Kopf verfügte.

Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Verteilungswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

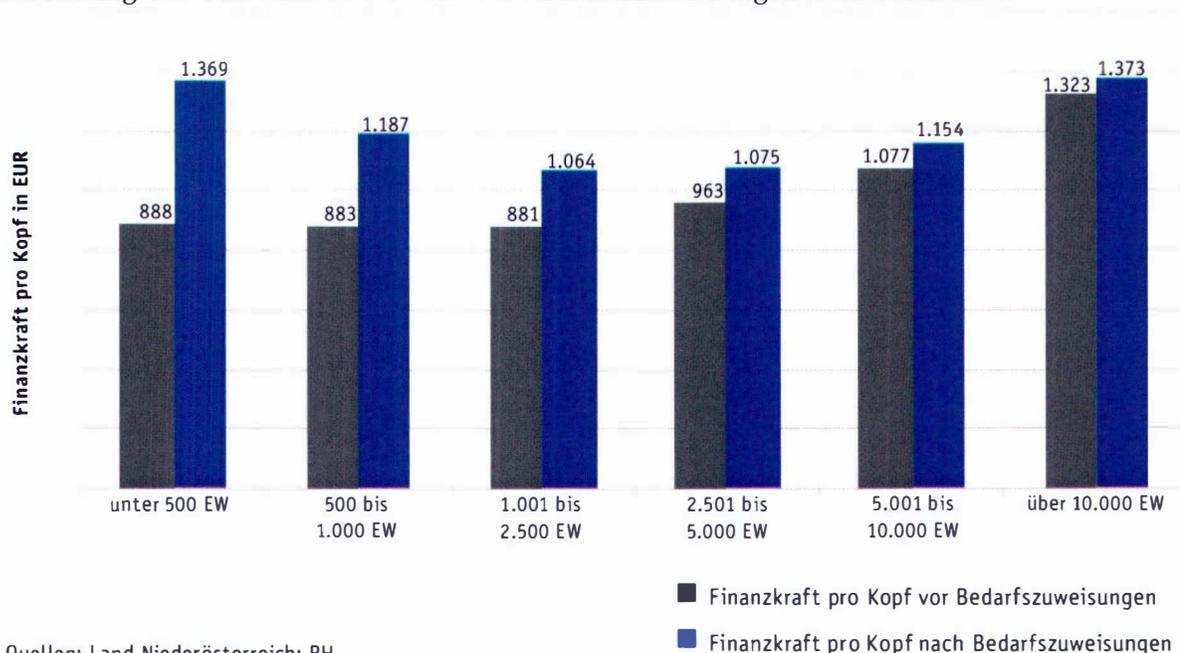
54.1 (1) Die Bedarfszuweisungen führten in beiden überprüften Ländern zu teilweise erheblichen Verschiebungen der Finanzkraft pro Kopf nach Einwohnergrößenklassen gegenüber der ursprünglichen Verteilung.

(2) Niederösterreich

In Niederösterreich wiesen die kleinsten Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern nach Bedarfszuweisungen eine durchschnittliche Finanzkraft pro Kopf auf, die jener von Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern entsprach.

Bedarfszuweisungen erhöhten die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden um rd. 481 EUR pro Kopf, während Gemeinden über 10.000 Einwohner nach Bedarfszuweisungen durchschnittlich nur um 50 EUR pro Kopf mehr zur Verfügung hatten. Gemeinden zwischen 1.001 und 2.500 Einwohnern bildeten sowohl vor Bedarfszuweisungen (881 EUR pro Kopf) als auch nach Bedarfszuweisungen (1.064 EUR pro Kopf) die finanzschwächste Gruppe:

Abbildung 16: Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Niederösterreich



Quellen: Land Niederösterreich; RH

Durch Bedarfszuweisungen kam es zu einer Reduzierung der Unterschiede der Finanzkraft. Lag die durchschnittliche Finanzkraft pro Kopf der finanzschwächsten niederösterreichischen Gemeinden vor Bedarfszuweisungen noch rd. 441 EUR unter jener der finanzstärksten, betrug der Abstand nach Bedarfszuweisungen nur mehr rd. 310 EUR.

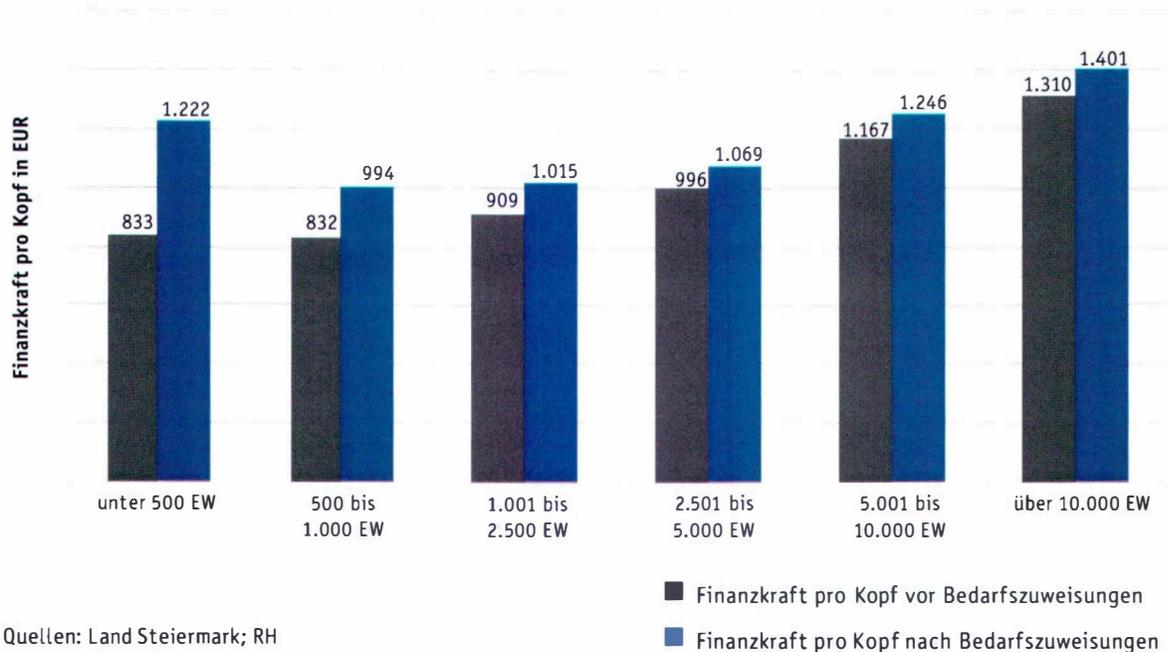
Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

(3) Steiermark

In der Steiermark stieg die durchschnittliche Finanzkraft pro Kopf bei Gemeinden unter 500 Einwohnern durch Bedarfszuweisungen um 46,69 % und lag damit über jener der Gemeinden bis 5.000 Einwohner.

Bedarfszuweisungen erhöhten die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden um rd. 389 EUR pro Kopf, während Gemeinden zwischen 2.501 und 5.000 Einwohnern nach Bedarfszuweisungen durchschnittlich nur um 73 EUR pro Kopf mehr zur Verfügung hatten. Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohnern verfügten über die geringste Ausgangsfinanzkraft und waren auch nach Bedarfszuweisungen die finanzschwächste Gruppe:

Abbildung 17: Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Steiermark



Durch Bedarfszuweisungen kam es auch in der Steiermark zu einer Reduzierung der Unterschiede der Finanzkraft, allerdings in einem geringeren Ausmaß als in Niederösterreich. Lag die durchschnittliche Finanzkraft der finanzschwächsten Gemeinden vor Bedarfszuweisungen noch rd. 478 EUR pro Kopf unter jener der finanzstärksten, betrug der Abstand nach Bedarfszuweisungen rd. 407 EUR.

(4) Durch Bedarfszuweisungen kam es in beiden Ländern zu erheblichen Verschiebungen im Vergleich zur ursprünglichen Verteilung der Finanzkraft pro Kopf nach Einwohnergrößenklassen. Kleinste Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern verfügten nach Bedarfszuwei-

sungen über eine durchschnittliche finanzielle Ausstattung pro Kopf, die in Niederösterreich bei jener von Gemeinden über 10.000 Einwohner und in der Steiermark über jener von Gemeinden bis 5.000 Einwohner lag.

- 54.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Bedarfszuweisungen in beiden Ländern in hohem Ausmaß die Kleinstgemeinden (unter 500 Einwohner) begünstigten; Gemeinden der übrigen Größenklassen konnten nur wesentlich geringeren Nutzen aus den Bedarfszuweisungen ziehen – in den beiden Ländern allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Überdies beurteilte der RH das Ausmaß, in dem Kleinstgemeinden gegenüber Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen begünstigt wurden, kritisch.

Er wies darauf hin, dass die Bedarfszuweisungen, die Gemeindemittel sind, den Ländern überantwortet waren, um eine „Feinststeuerung“ vornehmen zu können, etwa um bei finanziellen Notlagen von Gemeinden ausgleichend einzugreifen. Tatsächlich beruhte die Verteilung der Bedarfszuweisungen in erheblichem Umfang auf der Finanzkraft, die lediglich die Einnahmenseite einer Gemeinde berücksichtigte (TZ 51).

Um mit den Bedarfszuweisungen eine effektive Steuerungsfunktion ausüben zu können, empfahl der RH den Ländern Niederösterreich und Steiermark, unter Einbindung der Gemeinden klar festzulegen, welche Steuerungs- und Verteilungswirkungen mit den Bedarfszuweisungen erreicht werden sollen. Davon abgeleitet sollten gezielt solche Förderschwerpunkte forciert und Vergabekriterien festgelegt werden, die die mit den Bedarfszuweisungen angestrebten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen zur Folge haben.

Mit dem bestehenden Verteilungsmechanismus schöpften die beiden überprüften Länder das Potenzial, welches ihnen die Bedarfszuweisungen zur „Feinststeuerung“ boten, nicht aus. Dieser Verteilungsmechanismus konnte vielmehr zu unerwünschten Folgewirkungen führen; so etwa bei Kleinstgemeinden, weil durch Bedarfszuweisungen Abgänge weitgehend ausgeglichen und Investitionen teilweise abgedeckt wurden. Überdies bot die derzeitige Verteilung der Bedarfszuweisungen nur in Ausnahmefällen (bspw. Steiermark: Kleinregionen) Anreize für Gemeindefusionen und Kooperationen, da kleine Strukturen im Verhältnis mehr gefördert wurden.

- 54.3** *Das Land Steiermark verwies in seiner Stellungnahme auf die mit 1. Jänner 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturereform. Aufgrund dieser Reform weise die Steiermark nur noch zwei Gemeinden bis 500 Einwohner (vormals 77 Gemeinden) und 14 Gemeinden zwi-*

schen 501 und 1.000 Einwohner (vormals 123) auf. Die Bedarfszuweisungsmittel stellten für die Steiermärkische Landesregierung ein wirkungsvolles Instrument zur regionalen Stützung und Unterstützung der steirischen Gemeinden und Städte dar. Darüber hinaus stimmte das Land Steiermark dem RH zu, wonach die Finanzkraft allein kein geeignetes Kriterium für die Zuteilung der Bedarfszuweisungen sei.

Förderberichte

55.1 (1) Die Länder Niederösterreich und Steiermark veröffentlichten jährlich Berichte, aus denen Informationen über die verteilten Bedarfszuweisungen ersichtlich waren:

Tabelle 38: Transparenz von Gemeinde-Bedarfszuweisungen

	Niederösterreich	Steiermark
Transparenz (Landtagsinformation)¹	jährlicher Gemeindeförderungsbericht (Bedarfszuweisungen ausgewiesen bis auf Gemeindeebene)	jährlicher Förderungsbericht (Bedarfszuweisungen in zwei Summen ausgewiesen – entsprechend der politischen Zuständigkeit)
Berichtsverfügbarkeit	online verfügbar	online verfügbar

¹ Stand per 31. Dezember 2013

Quellen: Land Niederösterreich; Land Steiermark; RH

(2) Das Land Niederösterreich veröffentlichte die gewährten Bedarfszuweisungen jährlich im „NÖ Gemeindeförderungsbericht“. Die Bedarfszuweisungen waren sachlich getrennt von den Landesförderungen als „Bedarfszuweisungen an Gemeinden“ ausgewiesen und in Summe für jede Gemeinde angeführt. Die Trennung in Landesmittel und Bedarfszuweisungen erfolgte jedoch nicht bei den Förderungen durch den NÖ Wasserwirtschaftsfonds und den NÖ Schul- und Kindergartenfonds. Diese Förderungen wurden jeweils in einer Summe – ohne Trennung in Bedarfszuweisungen und Landesmittel – dargestellt. Nicht ausgewiesen waren jene Bedarfszuweisungsmittel, die die Finanzabteilung verteilte, sowie der Pauschalbetrag, der der Abteilung Hydrologie und Geoinformation zur Verfügung stand.

(3) Das Land Steiermark veröffentlichte ebenfalls einen jährlichen „Förderungsbericht“. Der Förderungsbericht 2013 listete alle als Geldleistung gewährten Förderungen des Landes Steiermark auf. Die Bedarfszuweisungen schienen unter den Landesförderungsprogrammen als „Bedarfszuweisungen ÖVP“ und „Bedarfszuweisungen SPÖ“ mit jeweils einer Gesamtsumme auf. Eine Darstellung der Höhe der Bedarfszuweisungen auf Gemeindeebene enthielt der Förderungsbericht nicht.

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

- 55.2** (1) Der RH kritisierte, dass im „NÖ Gemeindeförderungsbericht“ nicht sämtliche Bedarfszuweisungen ausgewiesen waren und bei Förderungen durch den NÖ Wasserwirtschaftsfonds und den NÖ Schul- und Kindergartenfonds Bedarfszuweisungen und Landesmittel in einer Summe dargestellt waren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, einerseits sämtliche Bedarfszuweisungen im Gemeindeförderungsbericht auszuweisen, und andererseits die im Wege des NÖ Wasserwirtschaftsfonds und des NÖ Schul- und Kindergartenfonds vergebenen Bedarfszuweisungen als solche ersichtlich zu machen.

- (2) Der RH kritisierte, dass im Förderungsbericht des Landes Steiermark die Bedarfszuweisungen in einer Gesamtsumme je politischen Referenten ausgewiesen waren.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, die gewährten Bedarfszuweisungen je Gemeinde im Förderungsbericht zu veröffentlichen.

- 55.3** *Das Land Niederösterreich bezog sich in seiner Stellungnahme auf einen Beschluss des Niederösterreichischen Landtags vom 29. November 1993, wonach ihm jährlich ein Bericht über die den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährten Förderungen vorzulegen sei. Er enthalte alle Förderungen aus dem NÖ Schul- und Kindergartenfonds, dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds, der Sonderfinanzierung für hochwassergefährdete Gebiete und die Bedarfszuweisungen. Ausgenommen sei der Pauschalbetrag, der der Abteilung Hydrologie und Geoinformation zur Verfügung stand.*

- 55.4** Der RH erwiderte, dass es ihm insbesondere darum ging, dass die derzeit in einer Summe – ohne Trennung in Bedarfszuweisungen und Landesmittel – dargestellten Förderungen durch den NÖ Wasserwirtschaftsfonds und den NÖ Schul- und Kindergartenfonds getrennt und damit transparent ausgewiesen werden.

Steiermark – Typisierung der Gemeinden

- 56.1** Die Abteilung Gemeinden des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung hatte für die Beurteilung der finanziellen Situation einer Gemeinde sowie eines allfälligen Konsolidierungsbedarfs ein Modell entwickelt, das eine Einstufung der Gemeinden nach vier Typenklassen ermöglichte. Die Klassifizierung reichte von der besten Einstufung Typ 1 (ausgeglichener Haushalt) bis zu Typ 4 (Konsolidierungsgemeinde).

Steiermark – Typisierung der Gemeinden

Tabelle 39: Gemeindetypen nach finanziellen Parametern Land Steiermark

Gemeindetyp	Merkmale	Anzahl der Gemeinden
Typ 1	Voranschläge nachvollziehbar	243
Typ 2	oH ist negativ bzw. aoH weist unbedeckte Vorhaben auf	204
Typ 3	Stabilität des Haushalts ist gefährdet, Konsolidierungskonzept ist zu erarbeiten und einzuhalten	58
Typ 4	Stabilität des Haushalts ist gefährdet, Konsolidierungskonzept ist zu erarbeiten und einzuhalten, Ausgleich des oH ist ohne strukturelle Maßnahmen kaum möglich	34

oH = ordentlicher Haushalt

aoH = außerordentlicher Haushalt

Quelle: Land Steiermark

56.2 Der RH anerkannte die Initiative des Landes Steiermark, ein Modell zur Typisierung von Gemeinden im Hinblick auf die Beurteilung der finanziellen Lage zu entwickeln. Er empfahl dem Land Steiermark, dieses Instrument für eine Verwendung bei Vergabe der Bedarfszuweisungen weiterzuentwickeln, um eine bedarfsorientierte Zuweisung dieser Mittel sicherzustellen.

**Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark****Schlussempfehlungen**

57 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Auf eine Vereinfachung des vertikalen Finanzausgleichs sollte – weg von den historischen Aufkommenswerten – hingewirkt werden. Dazu wären die Sonderregelungen im Bereich der Werbeabgabe und der Spielbankabgabe aufzuheben bzw. in die Gruppe jener Abgaben einzubeziehen, die mittels einheitlichem Aufteilungsschlüssel verteilt werden. (TZ 9)

(2) Im Sinne von Nachvollziehbarkeit und Transparenz der innerstaatlichen Finanzströme wäre auf eine Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs hinzuwirken. Insbesondere die Aufteilung der Umsatzsteuer sollte vereinfacht werden. (TZ 12, 14)

(3) Die in § 12 Finanz–Verfassungsgesetz (F–VG) 1948 allgemein formulierten Zielsetzungen für Bedarfszuweisungen wären zu evaluieren; die Ergebnisse sollten in eine allfällige Reform des Finanzausgleichs einfließen. (TZ 18)

(4) Eine Evaluierung der Bedarfszuweisungen für Gemeinden sollte durchgeführt werden, um zu klären, ob die im F–VG vorgesehenen Ziele mit den bestehenden Bedarfszuweisungen tatsächlich erreicht wurden. Die Ergebnisse einer solchen Evaluierung sollten in die Reformüberlegungen zum Finanzausgleich einfließen. (TZ 19)

(5) Die Ergebnisse der vom BMF in Auftrag gegebenen und nunmehr vorliegenden wissenschaftlichen Studien sollten in die Reformüberlegungen zum Finanzausgleich einfließen. (TZ 20)

(6) Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sowie zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten sollten die Zahlungen auf der Grundlage des Bedarfszuweisungsgesetzes in das Finanzausgleichsgesetz (FAG) einbezogen und ein Außerkraftsetzen des Bedarfszuweisungsgesetzes 1982 erwirkt werden. (TZ 21)

**BMF,
Niederösterreich
und Steiermark**

(7) Gemeinsam mit den übrigen Finanzausgleichspartnern sollte eine Reform des Finanzausgleichs umgesetzt werden. Für die Gemeinde–Bedarfszuweisungen sollte dabei die Abhängigkeit der Mittelzuweisung von der Finanzkraft eingeschränkt werden. Unter Einbindung der Gemeinden wäre festzulegen, welche Steuerungs– und Verteilungswirkungen mit den Bedarfszuweisungen, die letztlich

Schlussempfehlungen

Ertragsanteile der Gemeinden sind, erreicht werden sollen; daran anknüpfend wären die Parameter für eine möglichst einheitliche und transparente Aufteilung der Mittel festzulegen. (TZ 51, 54)

(8) Gemeinsam mit den übrigen Finanzausgleichspartnern sollten im Zuge einer Reform des Finanzausgleichs die länderweise höchst unterschiedlichen Vorgaben für Bedarfszuweisungen und die daraus resultierenden unterschiedlichen Verteilungswirkungen – entsprechend den Bedürfnissen der Gemeinden – vereinheitlicht werden. Für die unterschiedlichen Anforderungen der Gemeinden sollten bundesweit akzeptierte Lösungen ausgearbeitet werden. Dabei sollte mitberücksichtigt werden, dass der Verwaltungsaufwand der Länder für die Abwicklung der Bedarfszuweisungen im Hinblick auf deren Steuerungswirkung angemessen ist. (TZ 32)

(9) Gemeinsam mit den übrigen Finanzausgleichspartnern sollte eine einheitliche Ermittlungsmethode für die Finanzkraft und die Finanzkraft-Kopfquote festgelegt werden. (TZ 51)

Land Niederösterreich

(10) Die Aufteilung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen auf insgesamt fünf Abteilungen sollte evaluiert und gegebenenfalls die Anzahl der mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befassten Stellen verringert werden. Alle sachdienlichen Informationen sollten bei einer Stelle konzentriert werden, um sicherzustellen, dass alle entscheidungswesentlichen Aspekte bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen bekannt sind und berücksichtigt werden können. (TZ 24, 41)

(11) Für einen optimalen Einsatz der Bedarfszuweisungen sollte standardmäßig eine Abstimmung aller mit Bedarfszuweisungen befassten Stellen stattfinden. (TZ 41)

(12) Für die Dotierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds aus Bedarfszuweisungsmitteln sollte eine Obergrenze festgelegt und sichergestellt werden, dass beim NÖ Wasserwirtschaftsfonds die Bedarfszuweisungsmittel ausschließlich an Gemeinden und Gemeindeverbände ausbezahlt werden. (TZ 28)

(13) Bedarfszuweisungsmittel wären nur im gesetzlich vorgesehenen Ausmaß dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds zuzuführen. (TZ 28)

**Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark**

(14) Die für das Programm Hochwasserschutz von finanzschwachen Gemeinden gebundenen Bedarfszuweisungen sollten, da es sich um Gemeindemittel handelte, alsbald einer zweckentsprechenden Verwendung durch die Gemeinden zugeführt werden. (TZ 26)

(15) Es wären keine pauschalen Finanzierungen unter Heranziehung von Bedarfszuweisungsmitteln zu vereinbaren. (TZ 27)

(16) Bei Gemeinden, die Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) erhalten, sollte diese bei der Zumessung von weiteren Bedarfszuweisungsmitteln berücksichtigt werden. Zudem sollte die Strukturhilfe, bei der es sich um eine Vergabe von Bedarfszuweisungen ausschließlich nach der Finanzkraft von Gemeinden handelte, evaluiert werden. (TZ 34)

(17) Es wäre darauf Bedacht zu nehmen, dass die Zuschüsse zum Haushaltsabgang (Bedarfszuweisung II) bei Zuerkennung einer Projektförderung (Bedarfszuweisung III) berücksichtigt werden. (TZ 35)

(18) Die Projektförderung (Bedarfszuweisungen III) sollte in den Richtlinien klar geregelt werden. Dabei sollte eine Konkretisierung und Gewichtung der für die Vergabe maßgebenden Kriterien erfolgen und die Möglichkeit der Zusammenfassung mehrerer Projekte zu einem förderbaren Vorhaben zweifelsfrei festgelegt werden. (TZ 36)

(19) Die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden wäre klar zu regeln. (TZ 37)

(20) Alle Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln sollten im Hinblick auf die erforderliche Transparenz und die Verteilungsgerechtigkeit in Richtlinien geregelt werden. (TZ 33, 39, 40)

(21) Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Gemeinden sollten konkrete Regelungen für die Ermittlung der Höhe jenes Haushaltsabgangs, der für die Gewährung von Bedarfszuweisungen II an Sanierungsgemeinden und von Bedarfszuweisungen III an Konsolidierungsgemeinden maßgebend ist, erlassen werden. (TZ 35, 37)

(22) Die Zielsetzungen und die Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, wären in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. An diesen festgelegten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen wären die einzelnen Fördertöpfe im Hinblick auf Förderhöhe und -umfang auszurichten. (TZ 41)

Schlussempfehlungen

(23) Zur Unterstützung effizienter Abläufe und zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse sollte ein Soll-Prozess für die Vergabe der Bedarfszuweisungen schriftlich festgelegt werden. (TZ 25)

(24) Soweit nicht ausgeschöpfte Bedarfszuweisungen auch als Liquiditätsreserve zur Sicherstellung eines kontinuierlichen Mittelflusses gehalten wurden, sollte überprüft werden, ob die Höhe dieser Reserven dem durchschnittlichen Bedarf der vergangenen Perioden angemessen ist. Da es sich um Gemeindemittel handelte, wären diese Mittel alsbald zweckentsprechend den Gemeinden zur Verfügung zu stellen. (TZ 25)

(25) Für die Berechnung der Finanzkraft von Gemeinden sollten einheitliche Vorgaben erlassen werden. (TZ 51)

(26) Sämtliche Förderungen sowie die Gemeinde-Bedarfszuweisungen wären abteilungsübergreifend in einer Datenbank zu erfassen. (TZ 50)

(27) Die im Wege des NÖ Wasserwirtschaftsfonds und des NÖ Kindergartenfonds vergebenen Bedarfszuweisungen sollten im Gemeindeförderungsbericht als solche ersichtlich gemacht werden. Zudem sollten darin sämtliche Bedarfszuweisungsmittel ausgewiesen sein. (TZ 55)

Land Steiermark

(28) Nach Umsetzung der Gemeindestrukturereform sollte in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden der allenfalls noch bestehende oder aufgrund der Reform geänderte Bedarf bei den rückgestellten Projekten erhoben und gegebenenfalls die bereits zugesagten Mittel umgewidmet werden. (TZ 43)

(29) Die Zielsetzungen und die Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, wären in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. An diesen festgelegten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen wären die einzelnen Fördertöpfe im Hinblick auf Förderhöhe und -umfang auszurichten. (TZ 48)

(30) Es sollte durchgängig eine richtlinienkonforme Vergabe der Bedarfszuweisungen in Übereinstimmung mit dem festgelegten Soll-Prozess sichergestellt werden. (TZ 49)

**Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark**

(31) Die pauschale Festlegung der Bedarfszuweisungen für die Landeshauptstadt Graz sollte auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden. (TZ 43)

(32) Die Praxis, Projektförderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln in der Landesförderdatenbank (LDF) zu erfassen, sollte erlassmäßig abgesichert werden. (TZ 50)

(33) Im Förderungsbericht sollten die gewährten Bedarfszuweisungen je Gemeinde veröffentlicht werden. (TZ 55)

(34) Um Anträge auf Bedarfszuweisungen nicht unerledigt evident halten zu müssen, sollte der Soll-Prozess für die Vergabe von Bedarfszuweisungen der zuständigen Abteilung eine Handlungsalternative ermöglichen. (TZ 31)

(35) Das Modell zur Typisierung von Gemeinden im Hinblick auf die Beurteilung der finanziellen Lage sollte für eine Verwendung bei Vergabe der Bedarfszuweisungen weiterentwickelt werden, um eine bedarfsorientierte Zuweisung dieser Mittel sicherzustellen. (TZ 56)





Bericht des Rechnungshofes

EFRE–Einzelentscheidungen

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	278
Abkürzungsverzeichnis _____	280

BKA**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes****EFRE-Einzelentscheidungen**

KURZFASSUNG _____	284
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	295
EFRE-Regionalprogramme 2007-2013 _____	296
Ziele _____	296
Rechtlicher Rahmen von Förderentscheidungen _____	299
Abwicklungs- und Koordinationsstruktur _____	307
Finanzieller Rahmen _____	311
Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung _____	328
Überprüfte Einzelentscheidungen _____	328
Auswahlverfahren _____	330
Beratung und Antragseinreichung _____	333
Antragsprüfung _____	340
Genehmigung und Projektumsetzung _____	351
Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen _____	367
Schlussempfehlungen _____	371

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht über die EFRE-Regionalprogramme Steiermark und Wien _____	298
Abbildung 2:	Systematische Darstellung der Grundlagen der Förderentscheidung in der Steiermark und in Wien _____	301
Tabelle 1:	Anzahl der EFRE-Förderentscheidungen _____	306
Tabelle 2:	Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem _____	308
Tabelle 3:	Vergleich der geplanten und bewilligten öffentlichen Mittel _____	312
Abbildung 3:	Anteile der bewilligten öffentlichen Mittel der einzelnen Prioritätsachsen in der Steiermark und in Wien _____	313
Tabelle 4:	Programmrelevante Feststellungen der Europäischen Kommission _____	314
Tabelle 5:	Finanzielle Berichtigungen der Jahre 2012 bzw. 2014 _____	316
Abbildung 4:	Darstellung der Aktionsfelder nach Art der Förderentscheidung _____	320
Tabelle 6:	Vergleichende Darstellung Anteil Mittel Einzelentscheidungen und Richtlinienentscheidungen _____	321
Tabelle 7:	Vergleichende Darstellung der durchschnittlichen Mittel pro Projekt (ohne Technische Hilfe) _____	321
Tabelle 8:	Kreis der potenziellen Förderempfänger bei Einzelentscheidungen Steiermark _____	323
Abbildung 5:	Förderempfängerkreis bei Einzelentscheidungen Steiermark _____	325

Tabellen Abbildungen

Tabelle 9:	Kreis der potenziellen Förderempfänger bei Einzelentscheidungen Wien _____	326
Abbildung 6:	Förderempfangerkreis bei Einzelentscheidungen Wien _____	327
Tabelle 10:	Überprüfte Einzelentscheidungen nach Förderstellen _____	329
Tabelle 11:	Zeitraum zwischen Antrag, Beschlussfassung und Fördervereinbarung – Förderstelle Magistrat Graz ____	335
Tabelle 12:	Zeitraum zwischen Erstantrag und Fördervereinbarung – Verwaltungsbehörde Wien ____	336
Tabelle 13:	Genehmigung fortgeschrittener bzw. abgeschlossener Projekte _____	338
Tabelle 14:	Angaben in den Anträgen an die Förderstelle Magistrat Graz _____	340
Tabelle 15:	Eintragungen im Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien _____	341
Tabelle 16:	Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben durch die Verwaltungsbehörde Wien _____	345
Tabelle 17:	Einhaltung der Genehmigungsvorgaben durch Förderstellen des Landes Steiermark _____	352
Tabelle 18:	Überprüfte richtlinienbasierte Projekte nach Förderstellen _____	368

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Allg. SF-VO	Allgemeine Strukturfonds-Verordnung (EG) Nr. 1083/2006
ARR 2014	Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl. II Nr. 208/2014
Art.	Artikel
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ERP	European Recovery Plan (Marshall-Plan zum Wiederaufbau Europas)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
lit.	litera
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung
max.	maximal
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen

NFFR Nr.	Nationale Förderfähigkeitsregeln für den EFRE Nummer
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SFG	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H.
STRAT.AT	Strategischer Rahmenplan Österreichs 2007–2013
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VITE	Vienna IT Enterprises
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

EFRE–Einzelentscheidungen

Die Länder Steiermark und Wien vergaben EFRE–Förderungen im unterschiedlichen Ausmaß richtlinienbasiert und im Wege von Einzelentscheidungen. Während Förderrichtlinien die Förderziele, den Fördergegenstand und die Verfahrensabläufe spezifizierten, fehlten bei Einzelentscheidungen vergleichbar detaillierte Grundlagen.

In der Periode 2007 bis 2013 umfasste das Regionalprogramm Steiermark anfangs EFRE–Mittel i.H.v. rd. 155 Mio. EUR, das Regionalprogramm Wien rd. 25,2 Mio. EUR. Während die Steiermark lediglich rd. 5 % der genehmigten öffentlichen Mittel im Wege von Einzelentscheidungen vergab, lag der Anteil im Land Wien bei rd. 99,6 %. Die Förderempfänger waren bei Einzelentscheidungen in beiden überprüften Ländern ausschließlich öffentliche Projektträger. Im Durchschnitt verfügten diese Einzelentscheidungsprojekte über ein wesentlich höheres Finanzvolumen als richtlinienbasierte Projekte.

Die Europäische Kommission setzte im Zeitraum Februar 2012 bis März 2015 wiederholt die EFRE–Zwischenzahlungen an die beiden überprüften Programme aus. In der Steiermark kam es u.a. wegen des mehrjährigen Zahlungsstopps zum Verfall von EFRE–Mitteln von insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR.

Die Förderungsvergabe im Wege von Einzelentscheidungen barg im Vergleich zu Förderrichtlinien in einem höheren Maß Risiken der Intransparenz für potenzielle Förderwerber hinsichtlich der Projektauswahl sowie der Projektgenehmigung.

Die Antragsbewertung und in Folge die Begründung zur Projektauswahl waren in beiden überprüften Ländern teilweise nicht nachvollziehbar.

Bei einigen der überprüften Projekte gab es Interessenkonflikte bei der Begutachtung und Abrechnungskontrolle sowie keine bzw. nicht ausreichend aussagekräftige Zielindikatoren zur Messung der Zielerreichung. Zudem wurden Projekte vor Fördergenehmigung begonnen bzw. abgeschlossen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung in den Ländern Steiermark und Wien war es insbesondere, zu beurteilen, welche strategischen Überlegungen der Länder zur Vergabe der Förderungen im Wege von Einzelentscheidungen führten und ob die Projektauswahl und Förderabwicklung transparent und nachvollziehbar in der Programmperiode 2007–2013 durchgeführt wurde. Als Einzelentscheidungen sind Entscheidungen über EFRE-Förderprojekte ausgewiesen, die sich auf keine Förderungsrichtlinie stützten. (TZ 1)

Ziele und Rechtsgrundlagen

In der Programmperiode 2007–2013 verfolgte der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der Union zu stärken. Die Stärkung der „Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) stand für die beiden EFRE-Regionalprogramme Steiermark und Wien im Mittelpunkt. Das Land Wien setzte den Schwerpunkt vor allem auf die integrative Stadtentwicklung, das Land Steiermark auf die Stärkung der innovations- und wissensbasierten Wirtschaft. (TZ 2 bis 3)

Die Durchführung der EFRE-Regionalprogramme in den Ländern Steiermark und Wien stützte sich in der Programmperiode 2007–2013 auf einen mehrstufigen Aufbau von europäischen und nationalen Rechtsgrundlagen. Ein für das jeweilige EFRE-Regionalprogramm eingerichtetes Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie Programmumsetzungshandbücher und Arbeitsbehelfe ergänzten die Rechtsgrundlagen. Aufgrund des mehrstufigen Aufbaus von unterschiedlichen nationalen und EU-rechtlichen Rechtsgrundlagen bei der Durchführung der EFRE-Förderungen ergab sich eine hohe Komplexität. (TZ 4)

Die Genehmigung von EFRE-Förderungen erfolgte entweder auf Basis einer Richtlinie oder im Wege einer Einzelentscheidung. Durch die Vielzahl von Regelungen in verschiedenen EFRE-Programmdokumenten mit unterschiedlichen Detaillierungsgraden und durch einen nicht österreichweiten einheitlichen Abwicklungsstandard stellte das Verfahren zur Förderungsabwicklung bei Einzelentscheidungen im Vergleich zu einer richtlinienbasierten Abwicklung eine geringere Gebarungssicherheit, geringere Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und geringere Transparenz der Förderentscheidung her. (TZ 5)

Einzelentscheidungen wiesen folgende Risiken auf:

- Intransparenz hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen,
- Intransparenz hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Projektauswahl,
- nicht nachvollziehbares Verwaltungshandeln,
- potenzielle Interessenkonflikte, weil die Fördernehmer überwiegend auch öffentliche Stellen waren, sowie
- geringe Anreizwirkung der Förderung, die zu einem Mitnahmeeffekt führen konnte. (TZ 5)

Richtlinienbasierte Entscheidungen gewährleisteten im Vergleich zu Einzelentscheidungen ein höheres Maß an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit. Einheitliche und hinreichend genaue Regelungen sind eine notwendige Voraussetzung, um eine Gleichbehandlung durch die Verwaltung zu sichern. (TZ 5)

Aus dem EFRE–Monitoring war nicht ersichtlich, ob ein Projekt auf Grundlage einer Förderrichtlinie genehmigt wurde. (TZ 6)

Abwicklungs- und Koordinationsstruktur

Das Land Steiermark wies eine komplexe Behördenstruktur mit zehn verantwortlichen Förderstellen auf, die entsprechend umfangreiche Regelungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie einen zusätzlichen Kooperationsaufwand zwischen Bundes- und Landesbehörden erforderlich machten. Die formalen Anforderungen der EU an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE–Regionalprogramme stellten angesichts der österreichischen Behördenstruktur eine besondere Herausforderung dar, die entgegen den Vereinfachungsbemühungen die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter erhöhten. (TZ 7)

Für die Programmperiode 2014–2020 sah das österreichweite gemeinsame EFRE–Programm eine Reduktion auf eine österreichweit einzige Verwaltungsbehörde und für die Steiermark auf eine programmverantwortliche Landesstelle und zwei verantwortliche Förderstellen vor. (TZ 7)

Kurzfassung

Mittelausstattung und Inanspruchnahme der Mittel

Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 sah für den EFRE rd. 201 Mrd. EUR¹ vor. Der Anteil Österreichs an diesen Mitteln belief sich auf rd. 680 Mio. EUR. Einschließlich der nationalen öffentlichen Kofinanzierung standen österreichweit insgesamt Mittel i.H.v. 1,28 Mrd. EUR zur Verfügung. Das EFRE-Regionalprogramm Steiermark war mit 155,1 Mio. EUR EFRE-Mittel dotiert, das EFRE-Regionalprogramm Wien mit 25,2 Mio. EUR. Die EFRE-Mittel waren mit mindestens 50 % aus nationalen Mitteln kofinanzieren. Das tatsächliche Bewilligungsvolumen der EFRE-Mittel für die beiden Regionalprogramme in der Steiermark und in Wien lag unter den geplanten Werten. Der Bewilligungsgrad bezogen auf die EFRE-Mittel betrug in der Steiermark rd. 74,5 % und in Wien rd. 88,7 %. Beide Länder schöpften die geplanten EFRE-Mittel bisher nicht aus. (TZ 8)

Die Europäische Kommission setzte – infolge der von ihr festgestellten Mängel des Verwaltungs- und Kontrollsystems (u.a. mangelhafte Aufsicht der Verwaltungsbehörde über ihre zwischengeschalteten Stellen, mangelhafte Verwaltungsprüfungen) – ihre Zwischenzahlungen (insgesamt rd. 43,8 Mio. EUR) für das EFRE-Regionalprogramm Steiermark mehr als drei Jahre lang aus. Die mehrjährige Zahlungsunterbrechung trug dazu bei, dass es im EFRE-Regionalprogramm Steiermark zu einem EFRE-Mittelverfall von insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR kam. (TZ 9)

Der Anteil der Einzelentscheidungen an den genehmigten öffentlichen Mitteln in den überprüften Ländern war sehr unterschiedlich. Während die Steiermark lediglich rd. 5 % der genehmigten öffentlichen Mittel im Wege von Einzelentscheidungen vergab, lag der Anteil im Land Wien bei rd. 99,6 %. Weiters genehmigten die überprüften Länder den Einzelentscheidungsprojekten im Durchschnitt höhere öffentliche Mittel, als den richtlinienbasierten Projekten. Dies erhöhte das finanzielle Risiko, weil Einzelentscheidungen eine vergleichsweise geringere Gebarungssicherheit aufwiesen. (TZ 10)

Beide Länder schränkten bei Einzelentscheidungen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, den in den Programmen festgelegten Kreis potenziell Begünstigter auf öffentliche Einrichtungen ein. Zudem waren im Land Steiermark bei 28 von 62 Einzelentscheidungen (rd. 45 %) die Förderstellen gleichzeitig auch Förderempfänger (sogenannte Eigenprojekte). (TZ 11)

¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Cohesion-Funding/Breakdown-by-MS-by-Fund-2007-2013-pie-chart/fdpw-vmvz?>

**Operative
Umsetzung der
Förderungsvergabe
und der Abwicklung**

Um die operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Abwicklung zu überprüfen, wählte der RH insgesamt 16 mittels Einzelentscheidung genehmigte Projekte der EFRE–Regionalprogramme Steiermark und Wien aus, darunter vier Projekte, bei denen Abteilungen des Landes Steiermark Förderempfänger waren und gleichzeitig als Förderstellen fungierten. Bei diesen Eigenprojekten beauftragten die Förderstellen externe Dienstleister mit der Projektumsetzung. (TZ 12)

Auswahlverfahren

Die Verwaltungsbehörde war dafür verantwortlich, dass das EFRE–Regionalprogramm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wurde. Mangels dokumentierter Kosten–Nutzen–Abwägungen für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister, Anträgen und Fördervereinbarungen der Verwaltungsbehörde Steiermark bzw. der Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung lag bei der Festlegung von Eigenprojekten kein nachvollziehbares, transparentes Antragsbewertungs– und Auswahlverfahren zugrunde. Dies widersprach den in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung und den darauf basierenden Leitlinien der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein angemessenes Auswahlverfahren hinsichtlich Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit. Mit der Entscheidung der Verwaltungsbehörde bzw. der Förderstelle, EFRE–Mittel zur Kofinanzierung von Eigenprojekten heranzuziehen, reduzierten sie nicht nur den Kreis potenzieller Begünstigter auf Landesdienststellen, sie schränkten auch die öffentliche Information ein. (TZ 13)

Das Land Steiermark verwendete EFRE–Fördermittel für originäre Aufgaben der Verwaltung, die das Land aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung erbringen musste. Dadurch wurden nationale Mittel mit EFRE–Fördermitteln ersetzt, was dem von der Europäischen Kommission geforderten Grundsatz der Zusätzlichkeit der Strukturfondsmittel widersprach. (TZ 13)

**Beratung und
Antragseinreichung**

Die Beratung potenzieller Förderwerber bei der Antragstellung war grundsätzlich zweckmäßig, sofern dadurch eine entsprechende Qualität der Anträge erreicht und der Zeitraum zwischen Antragseinreichung und Förderentscheidung möglichst kurz gehalten werden konnte. Durch detaillierte Erläuterungen der Fördervoraussetzungen und der administrativen Abläufe – bspw. in einer Förderrichtlinie – könnte zumindest ein Teil der Antragsüberarbeitungen und Nachbesserungen vermieden werden. (TZ 14)

Kurzfassung

Wenn Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien und der Förderstellen in der Steiermark sowohl die Beratung als auch Antragsprüfungen durchführten und an der Förderentscheidung mitwirkten, so wies dies auf das Problem möglicher Befangenheiten hin. (TZ 14)

Die Förderstelle Magistrat Graz führte im Vergleich zur Verwaltungsbehörde Wien die Antragsprüfungen zügig durch, jedoch ohne die Beratungen zu dokumentieren. (TZ 14)

Im Bereich der Verwaltungsbehörde Wien bedurfte es trotz umfassender Erläuterungen zum Projektantrag und trotz der intensiven Beratung und Betreuung der Förderwerber bei der Erstellung und Überarbeitung des Erstantrags bei allen überprüften Fallbeispielen teilweise erheblicher Nachbesserungen. Dies führte dazu, dass zwischen der Einreichung des Erstantrags und der Kofinanzierungszusage durch die Verwaltungsbehörde Wien zwischen fünfeinhalb und über 27 Monaten lagen. Auch Folgeprojekte wiesen keine höhere Antragsqualität als Erstprojekte auf und erforderten erhebliche Zeit bis zur Genehmigung. (TZ 14)

Die langen Genehmigungszeiten bei der Verwaltungsbehörde Wien führten dazu, dass sieben der acht überprüften Förderprojekte zum Zeitpunkt der verbindlichen Kofinanzierungszusage begonnen, davon ein Projekt weit fortgeschritten und zwei Projekte bereits abgeschlossen waren. Mit dem Beginn der Projektumsetzung vor einer verbindlichen Förderzusage gingen die Projektträger grundsätzlich das Risiko ein, im Ablehnungsfall die Projekte zur Gänze selbst finanzieren zu müssen. Dies ließ zwei Schlussfolgerungen zu:

- Die Projektträger hätten die Projekte auch ohne EFRE-Förderungen durchgeführt. In diesem Fall erzielten die Projektträger mit der Gewährung einer Förderung einen Mitnahmeeffekt. Die Verwaltungsbehörde Wien, die das EFRE-Regionalprogramm gemäß Art. 60 der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu verwalten und durchzuführen hatte, hätte die Förderwürdigkeit auch unter dem Aspekt möglicher unerwünschter Mitnahmeeffekte beurteilen müssen.
- Die zu fördernden Projekte – einschließlich des jeweiligen Projektträgers – standen bereits von vornherein fest. Indizien dafür waren neben der Durchführung einer Reihe von Folgeprojekten die Einschränkung der potenziell Begünstigten auf wenige, bestimmte öffentliche Institutionen. (TZ 15)

Antragsprüfung

Die Antragsbewertung durch die jeweiligen Förderstellen war teilweise mangelhaft. So dokumentierte die Förderstelle Magistrat Graz die Anträge mit standardisierten Checklisten und beurteilte darin die Anträge als in allen Punkten vollständig, obwohl die Anträge keine messbaren Ergebnisse enthielten. Unspezifische Ziele erschwerten nicht nur die Prüfung der Förderungswürdigkeit, sondern in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung. (TZ 16)

Der Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien war grundsätzlich zweckmäßig, jedoch lag der Punktebewertung kein nachvollziehbarer, von allen Sachbearbeitern anzuwendender Kriterienkatalog zugrunde. Darüber hinaus waren auch einige Eintragungen in sich nicht stimmig und nachvollziehbar. (TZ 16)

Aufgrund der Antragsprüfung der Förderstellen in der Steiermark und der Verwaltungsbehörde Wien konnten mangelhafte Anträge zu integralen Vertragsbestandteilen werden, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten. (TZ 17)

Die Verwaltungsbehörde bzw. die beiden überprüften Förderstellen im Land Steiermark unterzogen die Vorhaben bzw. bei Eigenprojekten die Angebote keiner Prüfung auf Angemessenheit der zu fördernden Ausgaben. Da alle überprüften Fälle zur Gänze aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, wäre dies nicht nur aufgrund der nationalen Förderfähigkeitsregeln, sondern auch im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung von nationalen öffentlichen Mitteln geboten gewesen. (TZ 17)

Die Verwaltungsbehörde Wien sah in ihren Bewertungsbögen Fragen zur schlüssigen Darstellung und Angemessenheit der Projektausgaben zwar vor, untersuchte diese jedoch bei der Antragsprüfung nur nach formalen Aspekten. Prüfungen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen waren, erfolgten bei den überprüften Fallbeispielen nicht bzw. waren nicht dokumentiert. (TZ 17)

Die Verwaltungsbehörde Wien genehmigte Projekte, deren Finanzierung nach Ablauf der Förderung nicht gesichert war, weil eine Fortführung in hohem Maße von einer erneuten Fördergenehmigung abhing bzw. gewährte eine mehrjährige Förderung für ein Projekt (Netzwerkprojekt), das auch Leistungen umfasste, die schwer von den Kernaufgaben des Projektträgers abgrenzbar waren. (TZ 18)

Kurzfassung

Bei der Antragsbegutachtung und Beurteilung der Zielerreichung von Projekten lagen Interessenkonflikte vor. Ein Mitarbeiter der Förderstelle Magistrat Graz führte bei einem Projekt der eigenen Dienststelle die Antragsbegutachtung und in Folge auch die Abrechnungsprüfung durch. Bei der Verwaltungsbehörde Wien begutachteten bei der Hälfte der überprüften Fälle die selben Mitarbeiter Förderanträge von EFRE-Projekten, an deren Beratung und Unterstützung sie zuvor mitgewirkt hatten, und beurteilten in der Folge deren Zielerreichung. Dadurch war die für eine unabhängige Begutachtung und sachliche Beurteilung erforderliche Distanz beeinträchtigt und ein erhöhtes Potenzial für Interessenkonflikte gegeben. (TZ 19)

Genehmigung und Projektumsetzung

Die Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung hielt bei Projekten, bei denen sie auch Förderempfänger war (Eigenprojekte), die in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgeschriebene Befassung bestimmter Gremien (Steuerungsgruppe „integrierte nachhaltige Raumentwicklung“, Steiermärkische Landesregierung) nicht ein. Da die Abteilung 7 beide betreffenden Vorhaben als Eigenprojekte durchführte, hätte die Projektauswahl und insbesondere auch die Entscheidung über den Inhalt und Umfang des Projekts besonderer Transparenz und Nachvollziehbarkeit bedurft. Auch wenn die Projekteigenerin, die Projektleiter und die Mitglieder der Projektteams weitgehend ident mit den Mitgliedern der Steuerungsgruppe „integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ gewesen sein mögen, konnte eine Entscheidung innerhalb der Projektorganisation nicht die in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehene Befassung der Steuerungsgruppe ersetzen. (TZ 20)

Mangels Befassung der Steuerungsgruppe fehlte auch die dokumentierte Entscheidungsfindung dieses Gremiums, welches – als weiterer vorgegebener Genehmigungsschritt – den politischen Referenten zu übermitteln gewesen wäre. Darüber hinaus unterblieb beim Projekt Gemeindestrukturreform auch die formale, endgültige Förder-Einzelentscheidung durch die Steiermärkische Landesregierung. (TZ 20)

Die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 dokumentierten bei ihren Eigenprojekten nicht schriftlich und nachvollziehbar alle in Art. 15a B-VG der Bund-Länder-Vereinbarung genannten, für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Mindestelemente in Verwaltungsvereinbarungen oder verwaltungsinternen Aktenvermerken. Dadurch unterblieb nicht nur eine zeitgerechte und ausreichende Informa-

tion der Steiermärkischen Landesregierung über die Möglichkeit der Rückforderung von EFRE–Förderungen und der daraus resultierenden Belastung des Landesbudgets. Die Einhaltung dieser Vorgaben war geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von EFRE–Mitteln erwuchs. (TZ 21)

In der Steiermark und in Wien waren die (aliquoten) Mittelkürzungen unzulänglich geregelt und die Bedingungen für eine Rückzahlung von EFRE–Mitteln zu wenig präzise, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten und Förderempfänger ausreichend zu informieren. (TZ 21)

In der Steiermark prüften Mitarbeiter der Abteilung 7 bzw. 12 sowie der Förderstelle Magistrat Graz Projektabrechnungen ihrer eigenen Dienststelle, wodurch Interessenkonflikte entstanden. Bei einem Projekt der Abteilung 12 war die für die Abrechnungskontrolle zuständige Person auch an der Projektdurchführung beteiligt. Auch eine Weisungsfreistellung bei Eigenprojekten der Abteilungen 7 und 12 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung gewährleistete aufgrund der direkten hierarchischen Abhängigkeit nur eine formale Funktionstrennung. (TZ 22)

Die Projektberichte entsprachen in der Steiermark in zwei überprüften Fällen nicht den Anforderungen der Förderverträge hinsichtlich der Mindestberichts Inhalte bzw. Berichtstermine. Während die Verwaltungsbehörde Wien die Projektbeurteilungen in Evaluierungsbögen dokumentierte, hielt die Förderstelle Magistrat Graz ihre Projektbeurteilungen für keines der überprüften Projekte in vergleichbarer und nachvollziehbarer Weise schriftlich fest. (TZ 23)

Bei nur einem der in der Steiermark und Wien überprüften sechs Investitionsprojekte lagen Zielindikatoren vor. (TZ 24)

Die Verwaltungsbehörde Wien vereinbarte zur Messung der Zielerreichung von Projekten überwiegend Zielindikatoren, die die Projektleistung (Outputs) beschrieben und kaum oder überhaupt nicht geeignet waren, die angestrebten Projektziele und –ergebnisse zu beurteilen. Die Verwaltungsbehörde Wien analysierte die Übererfüllung der Zielwerte bei ihren Projektbeurteilungen nicht näher, um daraus Schlüsse für künftige Fördervergaben und Zielvereinbarungen zu ziehen. Damit bestand das Risiko, dass Fördermittel unzweckmäßig, unwirtschaftlich und mit zu geringer Hebelwirkung eingesetzt werden. Das deutliche Übererreichen vereinbarter Zielindikatoren bei gleichzeitiger Unterschreitung bzw. Einhaltung

Kurzfassung

der Projektbudgets war ein Hinweis auf mangelhafte Planannahmen und Antragsbegutachtung. (TZ 24)

Die Verwaltungsbehörde Wien überprüfte in einem Fall nicht die widmungsgemäße Nutzung eines mit EFRE-Fördermitteln errichteten Gebäudes. Damit verletzte die Verwaltungsbehörde ihre Verpflichtung zur Überprüfung der Dauerhaftigkeit von Infrastrukturprojekten bis zu fünf Jahre nach dem Projektende. Weiters entsprachen drei Mieter nicht dem in der Fördervereinbarung festgelegten Förderzweck. (TZ 25)

Gleichstellung

Gemäß EU-Vorgabe sollten die Strukturfonds die Gleichstellung von Männern und Frauen fördern. Dementsprechend galt das Thema Gleichstellung in den EFRE-Regionalprogrammen Steiermark und Wien als Querschnittsziel, das bei der Programmumsetzung durchgängig zu berücksichtigen war. Das Land Steiermark verzichtete bei den überprüften Projekten auf eine nachvollziehbare Beschreibung des Projektbeitrags zur Gleichstellung. Das Land Wien berücksichtigte das Thema Gleichstellung im Förderprozess systematisch, gleichwohl variierten Umfang und Qualität der Angaben zum geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung – mangels Mindestanforderungen in den Antragsformularen – deutlich. (TZ 26)

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

Zu Vergleichszwecken wurde in den Ländern Steiermark und Wien auch beispielhaft die richtlinienbasierte EFRE-Förderabwicklung anhand je zweier ausgewählter Projekte überprüft. Bei den zwei steirischen Projekten war die Antragsbegutachtung der zuständigen Förderstelle mangelhaft. Bei der Projektgenehmigung sowie bei der Abrechnungskontrolle gab es Interessenkonflikte. (TZ 27)

EFRE–Einzelentscheidungen

Kenndaten zu Einzelentscheidungen aus dem Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Rechtsgrundlagen (Auszug)

EU–Recht

Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, ABL. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 25

Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 1

Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL. L 371 vom 27. Dezember 2006, S. 1

Österreichisches Recht

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013, BGBl. I Nr. 60/2008

Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich, Nationale Förderfähigkeitsregeln (NFFR)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl. II Nr. 208/2014 i.d.g.F.

Behörden laut EU–Vorgaben

Verwaltungsbehörden (pro EFRE–Regionalprogramm)

Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Steiermark):
Referat Wirtschaft und Innovation/Abteilung 12 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung

Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung (Wien)
Magistratsabteilung 27 des Magistrats der Stadt Wien

Bescheinigungsbehörde (für alle EFRE–Regionalprogramme)

Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4

Prüfbehörde (für alle EFRE– Regionalprogramme)

Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3

Finanzielle Dotierung 2007–2013

Programme	EU–Mittel (EFRE)	Nationale Kofi- nanzierung in Mio. EUR	Öffentliche Mit- tel gesamt	Anteil an EFRE– Programmen in %
Alle EFRE–Regionalprogramme (ohne ETZ¹)	680,1	596,7	1.276,8	100,0
<i>davon</i>				
Programm Regionale Wettbewerbs- fähigkeit und Beschäftigung – Steiermark	155,1	155,1	310,1	24,3
Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung – Wien	25,2	25,2	50,3	3,9

Fortsetzung: Kenndaten zu Einzelentscheidungen aus dem Bereich Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
Bewilligte Förderungen 2007 bis 31. Mai 2015

EFRE-Regionalprogramme	Entscheidungen	Bewilligte öffentliche Mittel	Anteil der Einzelentscheidungen an bewilligten öffentlichen Mitteln
	Anzahl	in Mio. EUR	in %
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Steiermark	2.425	239,4	
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	199	11,9	5,0
Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung – Wien	69	56,8	
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	49	56,5	99,6
Alle österreichischen EFRE-Regionalprogramme (ohne ETZ ¹)	13.289	1.260,8	
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	804	194,0	15,4

Ausgezahlte, an die Europäische Kommission gemeldete förderfähige Ausgaben 2007 bis 31. Mai 2015

EFRE-Regionalprogramme	Entscheidungen	Gemeldete Ausgaben	Anteil der Einzelentscheidungen an gemeldeten förderfähigen Ausgaben
	Anzahl	in Mio. EUR	in %
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Steiermark	2.333	194,7	
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	199	9,1	4,7
Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung – Wien	63	41,7	
<i>davon Einzelentscheidungen</i>	43	41,5	99,4

Rundungsdifferenzen möglich

Stand: 31. Mai 2015

Anmerkungen: Nationale Kofinanzierung = Einsatz nationaler öffentlicher Mittel zur Auslösung der aus dem EU-Budget finanzierten EFRE-Mittel

Öffentliche Mittel = nationale öffentliche Mittel und aus dem EU-Budget finanzierte EFRE-Mittel

Bewilligte Mittel = genehmigte öffentliche Mittel

Gemeldete Ausgaben = an die Europäische Kommission gemeldete, bereits ausbezahlte nationale öffentliche Mittel und EFRE-Mittel

¹ Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; BKA; Land Steiermark; Land Wien; eigene Berechnungen RH

EFRE–Einzelentscheidungen

**Prüfungsablauf und
–gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2015 im BKA sowie in den Ländern Steiermark und Wien Projekte auf Basis von Einzelentscheidungen im Rahmen der Regionalprogramme „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ 2007 bis 2013 aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Unter Einzelentscheidungen sind Genehmigungen von EFRE-Förderprojekten zu verstehen, die auf keiner Förderungsrichtlinie basieren. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis Mai 2015.

Die Prüfung bezog sich maßgeblich auf die EFRE-Regionalprogramme der Länder Steiermark und Wien mit den Bezeichnungen

- „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)“ (Programm Steiermark) und
- „Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung“ (Programm Wien).

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der strategischen Überlegungen der Länder Steiermark und Wien zur Vergabe der Förderungen im Wege von Einzelentscheidungen sowie der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Projektauswahl. Diese Fragestellungen wurden im Querschnittsvergleich analysiert und beurteilt.

(2) Nichtziel war die Überprüfung von recht- und ordnungsmäßigen Aspekten der Umsetzung der ausgewählten EFRE-Regionalprogramme. Wurden im Zuge der Prüfungshandlungen allerdings Feststellungen gemacht, die Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit betrafen (wie die Förderfähigkeit von Ausgaben oder die Einhaltung unionsrechtlicher Bestimmungen), nahm der RH dies in seinen Bericht auf.

(3) Um den Prozess der Projektgenehmigungen im Falle von Einzelentscheidungen in vergleichbarer Art und Weise zu erheben und ausgewählte Fallbeispiele in einer Querschnittsbetrachtung darzustellen, stützte sich der RH auf die Tabellen der EFRE-Monitoring-Stelle beim ERP-Fonds.² Der RH überprüfte in den Ländern Steiermark und Wien je acht EFRE-Einzelentscheidungsförderfälle anhand projektbe-

² Die EFRE-Monitoringstelle nahm im Auftrag der Bescheinigungsbehörde (BKA) operative Aufgaben im Rahmen der Ausgabenbescheinigung wahr sowie führte das Monitoring für alle neun EFRE-Regionalprogramme durch.

Prüfungsablauf und –gegenstand

zogener Akten und Dokumente.³ Zu Vergleichszwecken beurteilte der RH sowohl in der Steiermark als auch in Wien neben Einzelentscheidungsfällen auch Förderfälle, die gemäß einer länderspezifischen Förderungsrichtlinie abgewickelt wurden. Zu vorgesehenen Weichenstellungen für die Programmperiode 2014–2020 griff der RH auf Angaben der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) zurück.

(4) Zum im September 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Land Steiermark im November 2015, das BKA sowie das Land Wien im Dezember 2015 ihre Stellungnahmen ab. Die Stellungnahme des Landes Steiermark umfasste auch die Ausführungen der Förderstellen Magistrat Graz und der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (SFG). Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im März 2016.

EFRE–Regionalprogramme 2007–2013

Ziele

Ziele auf EU- und nationaler Ebene

- 2 (1) Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zählt zu den EU-Strukturfonds und verfolgt das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der Union zu stärken. Für den EFRE stellte die EU in der Förderperiode 2007 bis 2013 rd. 201 Mrd. EUR⁴ für das gesamte Unionsgebiet zur Verfügung.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 setzte die EU im Rahmen der Regionalpolitik drei Prioritäten:

- Konvergenz,
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie
- Europäische Territoriale Zusammenarbeit.

Die EFRE-Mittel sollten Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stärken, dauerhafte Arbeitsplätze schaffen und erhalten sowie eine nachhaltige Entwicklung in den Regionen gewährleisten. Der EFRE unter-

³ Die kriteriengestützte Auswahl der insgesamt 16 Förderungsprojekte fand anhand eines Kriterienkatalogs statt, der insbesondere folgende Punkte beinhaltete: Höhe der Förder volumina und –intensitäten; Projektstatus (laufend/abgeschlossen); Art des Projektträgers; urbane Projekte zu Vergleichszwecken; Projekte mit besonders geringem Förder volumen (z.B. aus dem Aktionsfeld Governance). Die RH-Prüfung erfasste damit 0,64 % der von 1. Jänner 2007 bis 31. Mai 2015 bewilligten Projekte bzw. 7,86 % der bewilligten öffentlichen Mittel (EFRE- und nationale Mittel) der zwei überprüften Länder.

⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Cohesion-Funding/Breakdown-by-MS-by-Fund-2007-2013-pie-chart/fdpw-vmvz?>