



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/4

Bericht des Rechnungshofes

**Der abgestufte
Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich**

**Zahlungsströme
zwischen den
Gebietskörperschaften
mit dem Schwerpunkt
Bedarfszuweisungen
in den Ländern
Niederösterreich
und Steiermark**

EFRE–Einzelentscheidungen

**Stiftung Österreichisches
Freilichtmuseum**

**Kinderbetreuung für
0– bis 6–Jährige;
Follow–up–Überprüfung**

**Flächennutzung
im Bereich
der Neuen Donau,
der Donauinsel
und des Donaukanals**

Rechnungshof
GZ 860.189/002-1B1/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im April 2016



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich**

**Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften
mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen
in den Ländern Niederösterreich und Steiermark**

EFRE–Einzelentscheidungen

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

**Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige;
Follow–up–Überprüfung**

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich _____	5
	Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark _____	127
BJA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	EFRE-Einzelentscheidungen _____	275
BJA BMLFUW	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum _____	375
BMFJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend	
	Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung ____	441
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals _____	477





Bericht des Rechnungshofes

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	12

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen****Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich**

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsziel _____	16
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	29
Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	29
Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	32
Übersicht _____	32
Oberverteilung _____	34
Unterverteilung _____	37
Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 _____	40
Getränkesteuerausgleich _____	40
Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich _____	41
Datengrundlage _____	42
Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile ____	44
Einnahmen der Gemeinden _____	44
Oberverteilung _____	44
Unterverteilung _____	47
Bedeutung der einzelnen Teilaggregate _____	47
Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene _____	49

Inhalt



Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	55
Ziele und Verfassungskonformität _____	55
Bestehende Überlegungen zur Reform des Finanzausgleichs _____	57
Ziel 1: Finanzkraftausgleich _____	58
Ziel 2: Regionaler Ausgleich _____	61
Ziel 3: Ausreichende Mittelausstattung – Aufgabenorientierung _____	64
Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung _____	67
Zusammenfassende Darstellung von Verteilungszielen und Verteilungswirkungen _____	69
Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	70
Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur _____	75
Historische Gebietsstände _____	75
Gebietsstand 2015 _____	79
Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder _____	80
Gesetzliche Grundlage _____	80
Berechnung und Anweisung durch das BMF und die Länder _____	81
Verbuchung der Ertragsanteile in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden _____	92
Schlussempfehlungen _____	103
ANHANG	
Anhang I bis III _____	109

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Berechnungsschema für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS) _____	30
Tabelle 1:	Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	30
Abbildung 2:	Vervielfacher als gewichtete Dezimalwerte pro Einwohner im Jahr 2013 _____	31
Abbildung 3:	Vereinfachtes Schema des Finanzausgleichs _____	33
Tabelle 2:	Aufteilungsschlüssel in der horizontalen Oberverteilung, 2013 _____	34
Tabelle 3:	Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach Ländern, 2013 _____	35
Tabelle 4:	Anteil bevölkerungsabhängiger Mittel in der Oberverteilung, 2013 _____	36
Abbildung 4:	Systematik der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile _____	39
Tabelle 5:	Zur Berechnung der horizontalen Unterverteilung erforderliche Daten, 2013 _____	43
Tabelle 6:	Gemeindeertragsanteile je Einwohner nach Ländern (Oberverteilung), 2013 _____	45
Abbildung 5:	Gemeindeertragsanteile in EUR je Einwohner nach Volkszahl, abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS) und Fixschlüsseln nach Ländern, 2013 _____	46
Abbildung 6:	Anteil einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen insgesamt, 2013 _____	48
Tabelle 7:	Anteile einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen nach Ländern, 2013 _____	49
Abbildung 7:	Verteilungswirkung einzelner Teilaggregate in EUR je Einwohner (ohne Wien), 2013 _____	50

Tabellen Abbildungen



Tabelle 8:	Anteile einzelner Teilaggregate und insgesamt an den Ertragsanteilen, 2013 _____	51
Tabelle 9:	25 Gemeinden mit den höchsten Ertragsanteilen je Einwohner, 2013 _____	52
Tabelle 10:	Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner nach eigenen Steuern, 30 %igem Unterschiedsbetrag, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach Steuereinnahmenklassen, 2013 _____	59
Tabelle 11:	Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern und 30 %igem Unterschiedsbetrag bei Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner, 2013 _____	60
Tabelle 12:	Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern, Ertragsanteilen, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach regionaler Einteilung, 2013 _____	62
Tabelle 13:	Beispielgemeinden nach regionaler Einteilung, 2013 _____	63
Tabelle 14:	Beispielgemeinden I nach zentralörtlichem Potenzial, 2013 _____	65
Tabelle 15:	Beispielgemeinden II nach zentralörtlichem Potenzial, 2013 _____	66
Tabelle 16:	Zusätzliche Ertragsanteile von Statutarstädten mit weniger als 50.000 Einwohnern, 2013 _____	67
Abbildung 8:	Berücksichtigung von Verteilungszielen bei der Berechnung der Ertragsanteile, 2013 _____	69
Tabelle 17:	Veränderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im Zeitablauf seit 1948 _____	71
Tabelle 18:	Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit 1948 _____	72
Tabelle 19:	Gewinn-Verlust-Saldi durch Reformen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nach Größenklassen _	74

Tabellen Abbildungen

Tabelle 20:	Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Ländern _____	76
Tabelle 21:	Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Größenklassen _____	77
Abbildung 9:	Einwohner je Gemeinde ohne Bevölkerungsveränderung, 1951 bis 2011 (Index 1951 = 100) _____	78
Abbildung 10:	Verteilung der Einwohner nach Größenklassen und Ländern, Gebietsstand 1. Jänner 2015 _____	79
Tabelle 22:	Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden länderweise _____	81
Tabelle 23:	Fehler und Dokumentationslücken bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile _____	82
Tabelle 24:	Fehler bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile im Burgenland _____	85
Tabelle 25:	Differenz zwischen der Anweisung der Ertragsanteile durch die Länder und der Verbuchung der Gemeinden, 2009 bis 2013 _____	93
Tabelle 26:	Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden _____	95
Tabelle 27:	Unterschiede bei den Anweisungen und Mitteilungen an die Gemeinden, 2013 _____	98
Tabelle 28:	Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	112
Tabelle 29:	Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013 _____	115
Tabelle 30:	Vorausanteile nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013 _____	117
Tabelle 31:	Vorausanteile zum Ausgleich des Wegfalls der Selbstträgerschaft nach § 11 Abs. 8 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013 _____	118

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBS	abgestufter Bevölkerungsschlüssel
Art.	Artikel
B	Burgenland
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EA	Ertragsanteile
et al.	und andere
etc.	et cetera
EUR	Euro
f./ff.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
gem.	gemäß
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
K	Kärnten
k.A.	keine Angabe
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Abkürzungen

n.a.	nicht anwendbar
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RFG	Zeitschrift Recht & Finanzen für Gemeinden
RH	Rechnungshof
S	Salzburg
S.	Seite
St	Steiermark
StGBL.	Staatsgesetzblatt
T	Tirol
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
V	Vorarlberg
VA	Vorausanteil
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Verfassungssammlung
vgl.	vergleiche
W	Wien
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Die Aufteilung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2013: 7,714 Mrd. EUR ohne Bedarfszuweisungen) erfolgte zum überwiegenden Teil auf der Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und der Volkszahl. Große Gemeinden erhielten pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel als kleine. Zusätzliche Aufteilungskriterien waren Fixschlüssel (z.B. Getränkesteuerausgleich). Da diese vielfach auf historischen Bezugsgrößen beruhten, dienten sie vorrangig zur Wahrung eines in der Vergangenheit liegenden Besitzstandes und berücksichtigten aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend.

Verteilungskriterien, die sich am Ausgleich regionaler Unterschiede oder an den tatsächlichen Aufgaben und Leistungen der Gemeinden orientierten, wurden gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Ein strategisch konzeptives Grundgerüst im Rahmen des Finanzausgleichs fehlte ebenso wie klare Ziele für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Jener Teil der Ertragsanteile, der sich aus dem sogenannten „30 %igen Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft“ errechnete, berücksichtigte nur die Finanzkraftunterschiede innerhalb eines Landes. Er wirkte dadurch gesamtstaatlich nicht finanzkraftausgleichend, sondern verstärkte die Finanzkraftunterschiede.

Durch die Reformen des Finanzausgleichsgesetzes seit dem Jahr 1948 wurde der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sukzessive zu Gunsten kleinerer Gemeinden geändert. Insbesondere Gemeinden mit weniger als 9.000 Einwohnern profitierten dadurch.

Die durchschnittlichen Ertragsanteile je Einwohner (ohne Wien) betragen im Jahr 2013 871 EUR (ohne Abzug des ehemaligen Landespflegegeldes). Rund zwei Drittel der Bevölkerung Österreichs (ohne Wien), die in 2.106 Gemeinden (89,5 % aller Gemein-

den) lebten, erhielten weniger. 22 Gemeinden erhielten mehr als 1.157 EUR je Einwohner.

Die Berechnung der Gemeindeertragsanteile war hochkomplex. Dies machte die Zuteilung der Gemeindeertragsanteile durch die Länder nicht nur fehleranfällig, sondern auch intransparent und für einzelne Gemeinden schwer nachvollziehbar. So waren im Zeitraum 2009 bis 2013 die Berechnung und Zuteilung der Gemeindeertragsanteile in fünf von acht überprüften Ländern fehlerhaft.

Die Verbuchung der Ertragsanteile im Rechnungswesen der Gemeinden wies in vier Ländern zahlreiche Fehler auf. Dies hatte zudem negative Auswirkungen auf die Aussagekraft der auf Rechnungsabschlussdaten basierenden Statistiken und Finanzplanungen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Das Ziel der Querschnittsprüfung beim BMF und in allen Ländern (außer Wien) bestand darin, die Verteilung der Gemeindeertragsanteile zu analysieren und die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu beurteilen. Im Falle der Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Länder (Oberverteilung) bezog der RH im Sinne einer gesamtösterreichischen Sichtweise auch Wien in die Darstellung mit ein. (TZ 1)

Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam bei der Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden (Gemeindeertragsanteile) zur Anwendung. Er errechnete sich durch Multiplikation der Volkszahl der Gemeinden mit einem gesetzlich vorgegebenen Wert, dem sogenannten Vervielfacher. Der Vervielfacher war je nach Größenklasse einer Gemeinde unterschiedlich: (TZ 2)

Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels		
Größenklasse	2008 bis 2010	2011 bis 2016
Gemeinden bis 10.000 Einwohner	1 $\frac{1}{2}$	1 $\frac{41}{67}$
Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohner	1 $\frac{2}{3}$	1 $\frac{2}{3}$
Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohner und Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern	2	2
Gemeinden über 50.000 Einwohner und Stadt Wien	2 $\frac{1}{3}$	2 $\frac{1}{3}$

Quelle: FAG 2008

Zusätzlich kam eine Einschleifregelung zur Anwendung, durch die Gemeinden an den Vervielfacher-Bereichsgrenzen (z.B. Gemeinden zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnern) einen zusätzlichen Betrag erhielten. Aufgrund der Ausgestaltung des Vervielfachers erhielten große Gemeinden pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel als kleine. Bei der Festlegung der Werte der Vervielfacher handelte es sich um die Ergebnisse politischer Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern und nicht um sachlich nachvollziehbare Werte. (TZ 2)

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Die (horizontale) Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden erfolgte in zwei Schritten; der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam – neben anderen Verteilungsschlüsseln – in beiden Schritten zur Anwendung: sowohl

- bei der Verteilung der gesamten Gemeindeertragsanteile auf die neun Länder (Oberverteilung), als auch
- bei der Verteilung der länderweisen Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden (Unterverteilung). (TZ 3)

Die besondere Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zeigte sich darin, dass mehr als 50 % der Gesamtmittel in der Oberverteilung im Jahr 2013 auf der Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels verteilt wurden. Unter Einbeziehung aller anderen bevölkerungsabhängigen Schlüssel stieg der Anteil an den Gesamtmitteln in der Oberverteilung auf rd. 70 %. Dadurch wurden jene Länder besser gestellt, die eine steigende Einwohnerzahl und eine Gemeindestruktur mit vielen großen Gemeinden aufwiesen. (TZ 4)

Kurzfassung

Bei der Zuteilung der Ertragsanteile sah das Finanzausgleichsgesetz 2008 (FAG 2008) auch eine Reihe von Fixschlüsseln vor (z.B. Getränkesteuerausgleich oder Werbeabgabe), die überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten. Sie dienten vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit und berücksichtigten aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend. (TZ 4)

Für die Feststellung der Ertragsanteile jeder Gemeinde war die Berechnung von acht Teilaggregaten erforderlich: 30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008, Getränkesteuerausgleich, Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich, aBS-Ertragsanteile und ehemaliges Landespflegegeld. Die Berechnung der Ertragsanteile war hochkomplex. Sie nachzuvollziehen erforderte einen hohen Aufwand und war aus Sicht der Gemeinden intransparent. (TZ 5)

Die Vorausanteile nach § 11 FAG 2008 waren der Ersatz für den Entfall oder die Änderung von Zahlungsströmen aufgrund von gesetzlichen Änderungen. Zu beanstanden war, dass bei der Berechnung der Vorausanteile historische Bezugsgrößen herangezogen wurden; dabei bestand die Möglichkeit, dass die festgelegten Pro-Kopf-Beträge der aktuellen Situation der Gemeinden nicht mehr gerecht wurden. Insbesondere kritisch war die Heranziehung historischer Bevölkerungszahlen für den Vorausanteil nach § 11 Abs. 8 FAG 2008. (TZ 6)

Die Berechnung des Getränkesteuerausgleichs war aufgrund ihrer Komplexität nicht geeignet, eine transparente Mittelverteilung sicherzustellen. Zudem sah der Getränkesteuerausgleich teilweise eine Mittelzuteilung nach dem historischen Aufkommen der Getränke- und Speiseeissteuer in den Jahren 1993 bis 1997 vor, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) „Besitzstandes“ diente und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigte. (TZ 7)

Auch der Werbesteuerausgleich errechnete sich nach dem historischen Aufkommen, was ebenfalls vorrangig zur Besitzstandswahrung diente. (TZ 8)

Zum Vollzug der Unterverteilung nach § 11 FAG 2008 war eine Vielzahl an Daten erforderlich. Zusammen mit der komplexen Berechnung verringerte dieser Umstand die Transparenz der Mittelzuteilung, erhöhte die Fehleranfälligkeit der Berechnung und erschwerte

sowohl für die Länder den Vollzug des FAG 2008 als auch für die Gemeinden die Kontrolle der ihnen zugewiesenen Ertragsanteile. (TZ 9)

Zwischen der Vielzahl der Daten einerseits und dem Ausmaß der anhand dieser Daten verteilten Mittel andererseits bestand ein Spannungsverhältnis. So betrug bspw. im Jahr 2013 der Anteil der Getränkesteuerausgleich-Mittel, der auf Basis der Nächtigungsstatistik berechnet wurde, nur 0,5 % der Ertragsanteile. Die Erhebung, Aktualisierung und Übermittlung von Daten sowie die vielen Berechnungsschritte führten zudem zu einem hohen Fehlerrisiko. (TZ 9)

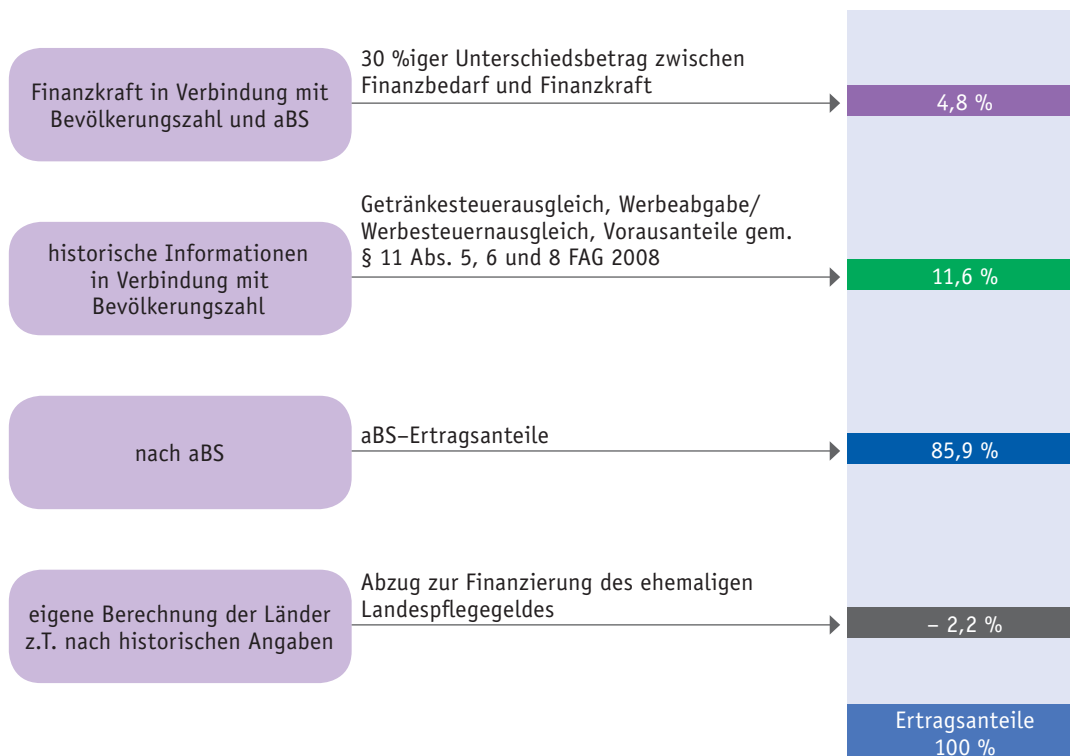
Kurz- und mittel- fristige Verteilungs- wirkungen der Ertragsanteile

Die Ertragsanteile stellten im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 mit durchschnittlich 32,3 % (2013) der Gesamteinnahmen die Haupteinnahmequelle der Gemeinden dar. Die Gemeindeertragsanteile je Einwohner schwankten in der Oberverteilung zwischen 697 EUR im Burgenland und 1.175 EUR in Wien. Der gesamtösterreichische Durchschnitt betrug 918 EUR je Einwohner. Die ungleiche Verteilung der Ertragsanteile in der Oberverteilung war in einem geringeren Ausmaß auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als auf die Anwendung von Fixschlüsseln zurückzuführen. Wiederholt war hier zu kritisieren, dass diese Fixschlüssel überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit dienten und aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigten. (TZ 10 bis 12)

85,9 % der gesamten Gemeindeertragsanteile in der Unterverteilung wurden anhand des abgestuften Bevölkerungsschlüssels verteilt (sogenannte aBS-Ertragsanteile). Aus diesem Grund waren die Verteilungswirkungen auch stark von den Auswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels geprägt. Dies führte im Ergebnis grundsätzlich zu höheren Pro-Kopf-Beträgen in großen Gemeinden: (TZ 14)

Kurzfassung

Anteil einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen insgesamt, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quelle: BMF

Im Burgenland nahmen die aBS-Ertragsanteile einen größeren Anteil (90,9 %) an den gesamten Ertragsanteilen ein als in den Ländern Kärnten (84,4 %), Tirol (83,3 %) und Salzburg (82,9 %), in denen der Getränkesteuerausgleich eine stärkere Bedeutung hatte. Gerade im Burgenland, das eine Gemeindestruktur mit zahlreichen Kleingemeinden aufwies, war daher die Abhängigkeit von der Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels besonders hoch. (TZ 14)

Die durchschnittlichen Ertragsanteile je Einwohner (ohne Wien) betragen im Jahr 2013 871 EUR. Rund zwei Drittel der Bevölkerung Österreichs (ohne Wien), die in 2.106 Gemeinden (89,5 % aller Gemeinden) lebten, erhielten weniger als 871 EUR. (TZ 15)

Insgesamt waren die Unterschiede vom niedrigsten zum höchsten Pro-Kopf-Betrag je Gemeinde beträchtlich: Die Spanne reichte von 653 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Grambach) bis 2.189 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Tweng). Vor allem die höheren Beträge streuten stark. (TZ 15)

**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich**

Durch die große Bedeutung des Getränkesteuerausgleichs für Tourismusgemeinden erzielten einzelne Gemeinden besonders hohe Pro-Kopf-Ertragsanteile, obwohl durch ihre Gemeindegröße aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels niedrigere Beträge vorgesehen waren. 15 der 25 Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Ertragsanteilen fielen in die erste (niedrigste) Größenklasse des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bis 10.000 Einwohner, zwölf dieser Gemeinden hatten sogar weniger als 2.000 Einwohner. Unter den Gemeinden mit hohen Ertragsanteilen je Einwohner befanden sich auch Landeshauptstädte (Salzburg, Innsbruck, Linz, St. Pölten, Bregenz und Klagenfurt) und größere Städte wie Wels, Dornbirn, Feldkirch und Villach. (TZ 15)

Aufgrund der geringen finanziellen Bedeutung (nur 4,8 % der Ertragsanteile) und der geringen Verteilungsunterschiede bestand beim 30 %igen Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft die Gefahr, dass dieser nicht die beabsichtigten Wirkungen – nämlich einen Finanzkraftausgleich – entfalten konnte. (TZ 16)

Von den Vorausanteilen profitierten vor allem große Gemeinden. Dies verstärkte die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. (TZ 16)

Aus der Werbeabgabe/dem Werbesteuerausgleich und dem Getränkesteuerausgleich flossen für die überwiegende Zahl der Gemeinden nahezu gleich hohe Mittel; nur wenige Gemeinden erhielten deutlich höhere Beträge, wodurch diese Teilaggregate stark zur Ungleichheit der Verteilung beitrugen. Die Zweckmäßigkeit der Zuteilung dieser Teilaggregate im Rahmen der Ertragsanteile war daher aufgrund der Verteilungswirkungen zu bezweifeln. (TZ 16)

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Die aktuellen Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels waren aus den Finanzausgleichsgesetzen und den jeweiligen Gesetzesmaterialien nicht ersichtlich. (TZ 17)

Der aktuell gültige Finanzausgleich (FAG 2008) verfolgte auf mehreren Ebenen und durch mehrere vereinzelte Zahlungsströme das Ziel, die Finanzkraft auszugleichen. Der 30 %ige Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft nahm dabei im Vergleich zu Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers eine untergeordnete Rolle ein. Er errechnete sich aus einem fiktiven Finanzbedarf, der lediglich die Finanzkraftunterschiede innerhalb eines Landes berücksichtigte. Dadurch wirkte der 30 %ige Unterschiedsbetrag nicht

Kurzfassung

finanzkraftausgleichend, sondern erhöhte aus gesamtstaatlicher Sicht sogar Finanzkraftunterschiede. Die Regelung des FAG 2008 verhinderte eine bundesweit effektive Allokation der dafür vorgesehenen Ertragsanteilmittel, weil die Mittel in „Länder-Töpfen“ gebunden waren (= Besitzstandswahrung/Bestandsschutz). (TZ 19)

Eine Steuerung der regionalen Verteilungswirkung von Ertragsanteilen war im FAG 2008 nicht vorgesehen, d.h., die Berechnung der Ertragsanteile sah keine direkte Berücksichtigung des Umstandes vor, wo die Gemeinde gelegen war (Stadt- oder ländliche Region). Eine vorhandene regional unterschiedliche Verteilungswirkung ging ausschließlich auf Unterschiede in der Bevölkerungszahl und in der Finanzkraft zurück. (TZ 20)

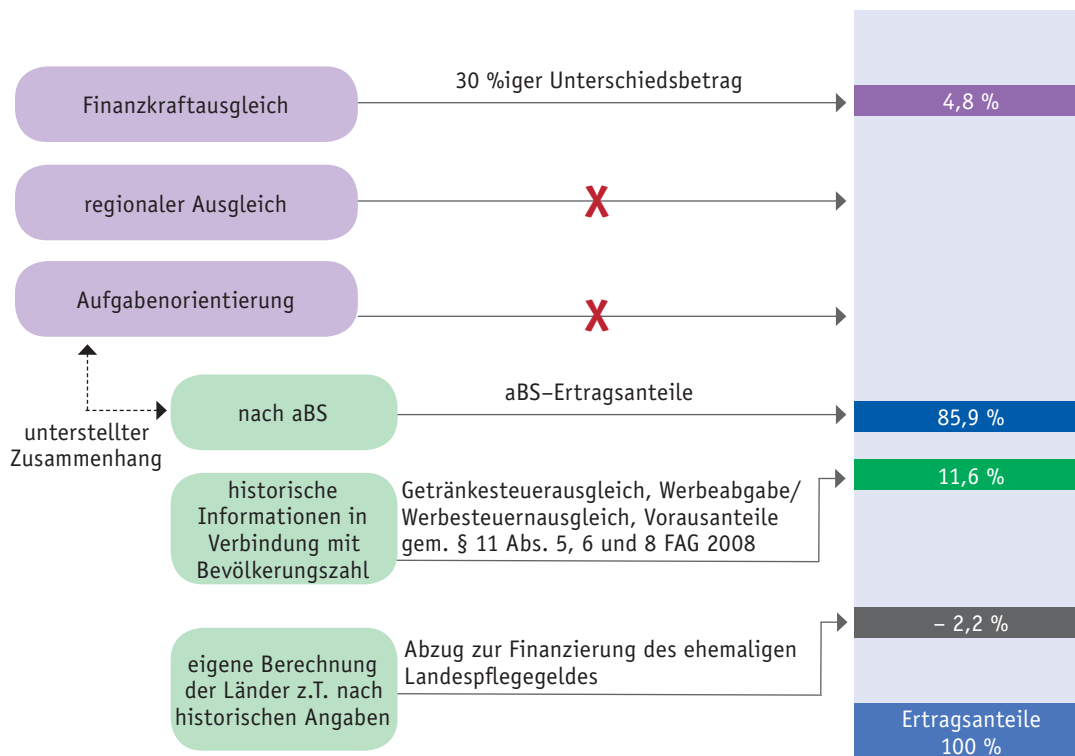
Eine Aufgabenorientierung bei der Berechnung der Ertragsanteile war im FAG 2008 ebenfalls nicht vorgesehen. Mit der Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ging das FAG 2008 davon aus, dass einwohnerstärkere Gemeinden mehr Mittel für ihre Aufgabenerfüllung benötigten. Die Verwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Ersatz zur Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben wies allerdings insbesondere bei einwohnerstarken Gemeinden an der Grenze zu größeren Städten sowie bei einwohnerschwachen regionalen Zentren mit zentralörtlichem Potenzial Schwächen auf. Zum Beispiel erhielt die Gemeinde Melk – als Bezirkshauptstadt und als lokales Zentrum mit kleineren umliegenden Gemeinden – mit 751,78 EUR je Einwohner in etwa gleich viel Ertragsanteile wie die Gemeinde Katzelsdorf, die als deutlich kleinere Gemeinde an Wiener Neustadt angrenzte (754,62 EUR je Einwohner). (TZ 21)

Bei Städten mit eigenem Statut fiel die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander. Sie übernahmen Aufgaben im Rahmen der Bezirksverwaltung, die ansonsten von der Länderverwaltung wahrzunehmen wären. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Ausgaben wurden jedoch aus Mitteln der Gemeindertragsanteile abgegolten, nicht – wie es der Aufgabenzugehörigkeit entsprechen würde – aus Landesmitteln. (TZ 22)

Zusammenfassend war festzuhalten, dass die vom BMF in Form einer Auftragsstudie¹ veröffentlichten Verteilungsziele (Finanzkraftausgleich, regionaler Ausgleich und ausreichende Mittelausstattung/Aufgabenorientierung) in der im Jahr 2013 angewendeten Verteilung der Ertragsanteile kaum Berücksichtigung fanden: (TZ 23)

¹ Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011)

Berücksichtigung von Verteilungszielen bei der Berechnung der Ertragsanteile, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen FAG 2008: RH

Im Zuge der Verteilung der Gemeindeertragsanteile – im Jahr 2013 beliefen sich diese auf 7,714 Mrd. EUR – blieben thematische Verteilungsziele weitgehend unberücksichtigt, ein strategisch konzeptives Grundgerüst fehlte. Die Verteilung beschränkte sich im Wesentlichen auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als bedeutendstem Einflussfaktor für die Höhe der Ertragsanteile. (TZ 23)

Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Die FAG-Änderungen seit dem Jahr 1948 führten insbesondere durch die Abschaffung der abgestuften Größenklassen unter 10.000 Einwohner im Jahr 1985 und eine Annäherung der Größenklasse bis zu 10.000 Einwohner an jene zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner zu einer sukzessiven Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner bot keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden. (TZ 24, 26)

Kurzfassung

Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

Von den FAG-Reformen profitierten vor allem Gemeinden in der untersten Größenklasse (bis 9.000 Einwohner). Die Reformen seit 1948 führten zu einem Nettogewinn von 415,03 Mio. EUR für Gemeinden in dieser Größenklasse. Alle anderen Größenklassen hatten in Summe einen negativen Saldo aufzuweisen. Insbesondere die Gemeinden über 50.000 Einwohner verloren seit 1948 273,99 Mio. EUR an Ertragsanteilen. (TZ 25)

Die Entwicklung der Gemeindestruktur nach historischem Gebietsstand seit 1951 zeigte eine starke Tendenz zu größeren Gemeinden. So sank die Anzahl der Gemeinden von 4.039 im Jahr 1951 auf 2.102 am 1. Jänner 2015. Die Länder Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren von dieser Entwicklung ausgenommen. Die Stagnation bei der Zusammenlegung von Kleinstgemeinden seit den 1980er Jahren fiel zeitlich mit der Abschaffung der abgestuften Vervielfacher in den Größenklassen bis 10.000 Einwohner durch die FAG-Änderung im Jahr 1985 zusammen. (TZ 26)

Innerhalb der Größenklasse bis 10.000 Einwohner waren in der Periode 1951 bis 2011 sehr unterschiedliche Tendenzen zu beobachten. Während die Anzahl der Kleinstgemeinden bis 1.000 Einwohner bis zum Jahr 1981 stark zurückging, stieg die Anzahl der Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern kontinuierlich an. Die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels – mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner – trug dieser Situation nicht Rechnung. (TZ 26)

Zum Stand 1. Jänner 2015 (aktueller Gebietsstand) wiesen die Länder stark unterschiedliche Gemeindestrukturen auf. Die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels brachte in Ländern mit einer kleinstrukturierten Gemeindelandschaft Nachteile bei der Verteilung der Ertragsanteile mit sich. Beispielsweise lebten im Burgenland 95 % der Einwohner in Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern. Die burgenländischen Gemeinden erhielten folglich durch die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weniger Ertragsanteile als Länder mit größeren Gemeinden. So wiesen etwa die Länder Kärnten und Vorarlberg einen hohen Anteil von Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern auf. (TZ 27)



Kurzfassung

**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich**
**Berechnung und
Zuteilung der
Ertragsanteile durch
das BMF und die
Länder**

Gemäß FAG 2008 hatte das BMF die Gemeindeertragsanteile an die Länder zu überweisen; die Länder stellten sie den Gemeinden in Form von 13 Vorschüssen je Jahr (zwölf Monate plus die Anteile an der Einkommensteuer im Dezember) und einer Zwischenabrechnung im Folgejahr zur Verfügung. Die einzelne Gemeinde hatte einen Rechtsanspruch gegenüber dem Land auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile. (TZ 28)

Das BMF berechnete die Gemeindeertragsanteile im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe. (TZ 29)

Die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden durch die Länder war in fünf von acht überprüften Ländern fehlerhaft, in zwei Ländern war die Dokumentation lückenhaft: (TZ 30 ff.)

Berechnung der Gemeindeertragsanteile					
Land	2009	2010	2011	2012	2013
B	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
K	Dokumentation unvollständig	Dokumentation unvollständig	falsch	richtig	richtig
NÖ	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
OÖ	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
S	Dokumentation unvollständig	falsch	falsch	falsch	falsch
St	richtig	richtig	falsch	richtig	richtig
T	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
V	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig

Quellen: Länder

Aufgrund des Berechnungsmodus, der die Kenntnis aller Gemeindedaten eines Landes voraussetzte, war es einer einzelnen Gemeinde unmöglich, die Berechnung der Ertragsanteile im Detail nachzuvollziehen. Eine Kontroll- oder Monitoringfunktion durch das BMF war im FAG 2008 nicht vorgesehen. (TZ 30)

Die Länder Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg teilten den Gemeinden die Ertragsanteile im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe zu. (TZ 31)

Das Land Burgenland wich in den Jahren 2009 bis 2012 bei der Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche für die einzelnen Gemeinden wie folgt von den gesetzlichen Vorgaben ab: (TZ 32 und 33)

Kurzfassung

Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche im Burgenland					
	2009	2010	2011	2012	2013
30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Vorausanteile § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5 und 6)	falsch (Abs. 5 und 6)	richtig
Getränkesteuerausgleich	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	falsch	falsch	richtig	richtig	richtig
aBS-Ertragsanteile	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Abzug ehemaliges Landespflegegeld	n.a.	n.a.	n.a.	falsch	falsch
Ertragsanteil-Ansprüche der einzelnen Gemeinden	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch

Quelle: Land Burgenland

Die Berechnung der Abzüge des ehemaligen Landespflegegeldes im Jahr 2013 – und damit auch der Ertragsanteil-Ansprüche – musste aufgrund von Fehlern bei der Verbuchung der Kommunalsteuer vom Land Burgenland korrigiert werden. (TZ 32)

Das Land Burgenland nahm in den Jahren 2008 und 2009 Abzüge bei den Ertragsanteilen in der Höhe von insgesamt 825.000 EUR vor und überwies diese Geldmittel an das Rote Kreuz. Das Land Burgenland schloss dafür eine schriftliche Vereinbarung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden ab, ohne sicherzustellen, dass dafür eine rechtliche Grundlage in Form von Gemeinderatsbeschlüssen vorlag. Auch nahm das Land entgegen den Vorgaben im FAG 2008 Rundungen bei der Landesdurchschnittskopfquote vor. In den Jahren 2009 bis 2012 bestand kein Internes Kontrollsystem. (TZ 32 und 33)

Im Land Kärnten war die Berechnung der Ansprüche für die Jahre 2009 und 2010 nur mangelhaft dokumentiert. Im Jahr 2011 entsprach die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 war aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge fehlerhaft. (TZ 34 und 35)

Im Land Niederösterreich war im Jahr 2009 aufgrund falscher Bevölkerungswerte der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008 fehlerhaft; in den Jahren 2009 bis 2013 auch die Berechnung der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs aufgrund eines falschen Berechnungsmodus in der Zwischenabrechnung. Bei der Werbeab-

gabe/dem Werbesteuerausgleich im Zeitraum 2009 bis 2013 und beim Getränkesteuerausgleich im Zeitraum 2009 bis 2010 unterschied das Land in den monatlichen Mitteilungen an die Gemeinden nicht zwischen den Ansprüchen der Zwischenabrechnung und den Ansprüchen des laufenden Jahres. Dadurch war es den Gemeinden unmöglich, die tatsächlichen Ansprüche eines bestimmten Jahres aus den Mitteilungen zu entnehmen bzw. die Berechnung nachzuvollziehen. (TZ 36)

Im Land Salzburg waren für das Jahr 2009 elektronisch verarbeitbare Daten betreffend die Ertragsanteil-Ansprüche nicht verfügbar. In den Jahren 2009 bis 2013 rundete das Land Salzburg den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf ganze Zahlen. Dadurch ergaben sich falsche Werte für die Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden. (TZ 37 und 38)

Im Land Steiermark entsprach im Jahr 2011 die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags aufgrund falscher Werte für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 war aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge fehlerhaft. Die Aufteilung der restlichen Ertragsanteile (aBS-Ertragsanteile) wich aufgrund falscher Werte für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel ebenfalls von den Vorgaben ab. (TZ 39)

Verbuchung der Ertragsanteile in den Gemeinden

Zwischen den von den Ländern in den Jahren 2009 bis 2013 an die Gemeinden angewiesenen Ertragsanteilen und jenen Beträgen, die die Gemeinden als Einnahme (auf dem Konto 859 Ertragsanteile) verbuchten, bestanden Differenzen. Diese beruhten auf Fehlbuchungen durch die Gemeinden. Insbesondere in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark waren die Abweichungen mit bis zu 3 % (Burgenland) deutlich. Während in Tirol im Jahr 2013 in 98,9 % der Gemeinden der Anweisungsbetrag des Landes mit der jeweiligen Verbuchung der Gemeinde übereinstimmte, gab es im Burgenland in keiner Gemeinde eine Übereinstimmung. (TZ 39)

Durch diese Fehlbuchungen waren nicht nur die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden fehlerhaft, sondern es ergaben sich daraus auch Folgewirkungen auf sämtliche Statistiken (z.B. Gebarungsstatistik) und darauf aufbauende Berechnungen (z.B. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), die wiederum die Grundlage für die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften darstellten. Neuerlich war daher die Komplexität der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile zu

Kurzfassung

kritisieren. Sie erschwerte den Vollzug des FAG 2008 und machte die Berechnung für Gemeinden intransparent. (TZ 40)

In vielen Fällen hätten fehlerhafte Buchungen durch zusätzliche Informationen bzw. klare Anweisungen des Landes an die Gemeinden vermieden werden können. (TZ 40)

Kenndaten zur Entwicklung der Gemeindeertragsanteile 2009 bis 2013

Länder	2009	2010	2011	2012	2013	2013
	jährliche Ertragsanteil-Ansprüche ¹ in Mio. EUR ²					in %
Burgenland	164,65	171,54	187,91	191,41	199,02	3,5
Kärnten	407,13	422,09	454,58	469,71	480,93	8,4
Niederösterreich	1.052,87	1.089,56	1.190,61	1.210,69	1.271,51	22,3
Oberösterreich	1.006,94	1.045,67	1.134,39	1.174,90	1.219,50	21,4
Salzburg	443,25	461,84	499,65	518,18	529,38	9,3
Steiermark	813,33	844,63	922,59	946,71	972,08	17,1
Tirol	549,28	573,23	624,69	647,37	670,35	11,8
Vorarlberg	292,19	306,76	334,79	345,62	357,43	6,3
Summe	4.729,64	4.915,30	5.349,21	5.504,59	5.700,20	100,0

¹ Die Ertragsanteil-Ansprüche stellen die Summe der Forderungen der Gemeinden an ein Land dar. Sie weichen üblicherweise von den ausbezahlten Summen ab, da die Länder ihrerseits bestehende Forderungen gegenüber den Gemeinden gegenverrechnen.

² ohne Bedarfszuweisungen

Quelle: BMF

**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von November 2014 bis April 2015 die Berechnung und Zuteilung von Ertragsanteilen für Gemeinden beim BMF und in allen Ländern außer Wien. Im Falle der Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Länder (sogenannte Oberverteilung) bezog der RH im Sinne einer gesamtösterreichischen Sichtweise Wien in die Darstellung mit ein.

Das Ziel der Gebarungüberprüfung bestand darin, die Verteilung der Gemeindeertragsanteile zu analysieren und die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu beurteilen. Die gegenständliche Gebarungüberprüfung knüpfte thematisch an die Gebarungüberprüfung „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden“ an, die der RH zeitgleich durchführte.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013.

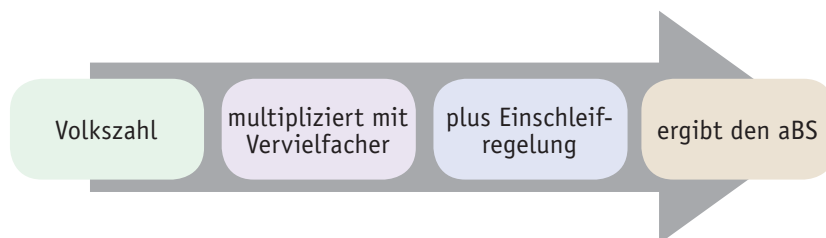
Zu dem im November 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Oberösterreich und Vorarlberg im Jänner 2016, die Länder Burgenland, Niederösterreich, Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol sowie das BMF im Februar 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im März 2016. An die Länder Salzburg und Vorarlberg sowie an das BMF waren keine Gegenäußerungen erforderlich.

**Berechnung des
abgestuften Bevöl-
kerungsschlüssels**

- 2.1 (1) Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS) kam im Zuge der Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden zur Anwendung. Er errechnete sich durch Multiplikation der Volkszahl einer Gemeinde mit einem gesetzlich vorgegebenen Wert, dem sogenannten Vervielfacher. Der Vervielfacher war je nach Größenklasse einer Gemeinde unterschiedlich (siehe dazu Tabelle 1). Zusätzlich kam zur Multiplikation aus Volkszahl und Vervielfacher eine Einschleifregelung zur Anwendung: Durch die Einschleifregelung erhielten Gemeinden an den Vervielfacher-Bereichsgrenzen (Gemeinden zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnern, zwischen 18.000 und 20.000 Einwohnern oder zwischen 45.000 und 50.000 Einwohnern sowie Städte mit eigenem Statut, deren Einwohnerzahl zwischen 45.000 und 50.000 lag) einen zusätzlichen Betrag (siehe Abbildung 1).

Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Abbildung 1: Berechnungsschema für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS)



Beispiel	Volkszähl	Vervielfacher ¹	Einschleifregelung ²	aBS
Gemeinde mit 20.001 Einwohnern	20.001	2	–	40.002
Gemeinde mit 9.500 Einwohnern	9.500	$1 \frac{41}{67}$	$500 * \frac{110}{201}$	15.587,0646766 ³

¹ ganzzahlig oder als Bruchzahl

² kommt nur in bestimmten Fällen zur Anwendung (siehe Anhang I)

³ keine Rundung von Kommastellen vorgesehen

Quelle: RH

Die detaillierten Bestimmungen zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels werden im Anhang I näher erklärt.

(2) Das FAG 2008² legte die für die Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels angewendeten Vervielfacher als Bruchzahl fest:

Tabelle 1: Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels		
Größenklasse	2008 bis 2010	2011 bis 2016
Gemeinden bis 10.000 Einwohner	$1 \frac{1}{2}$	$1 \frac{41}{67}$
Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohner	$1 \frac{2}{3}$	$1 \frac{2}{3}$
Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohner und Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern	2	2
Gemeinden über 50.000 Einwohner und Stadt Wien	$2 \frac{1}{3}$	$2 \frac{1}{3}$

Quelle: FAG 2008

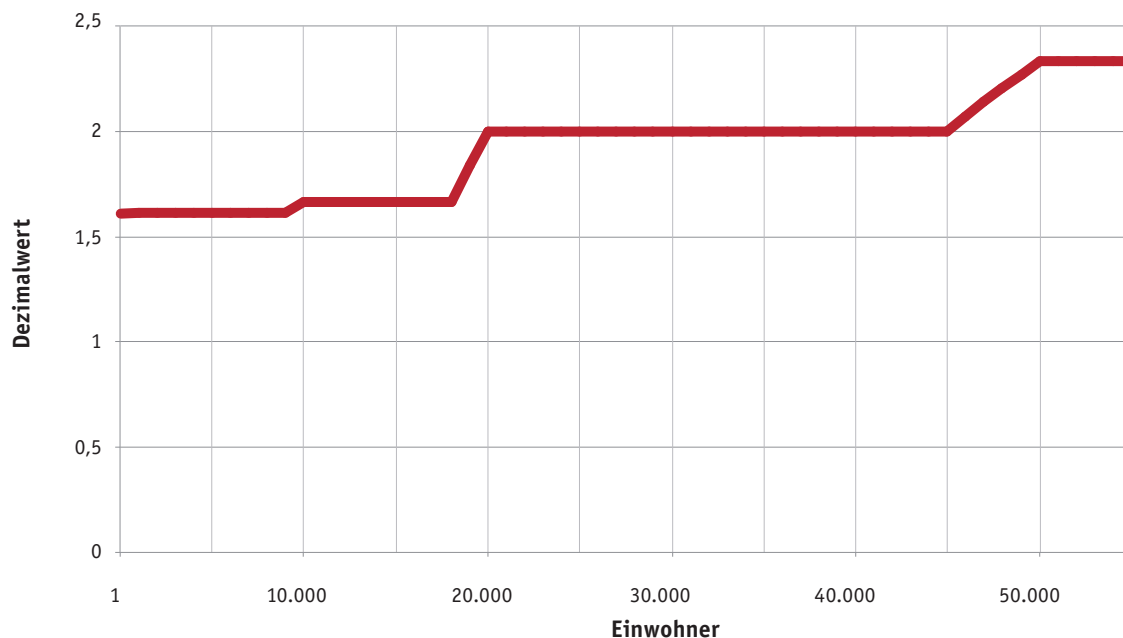
Nur in der untersten Größenklasse veränderte sich der Vervielfacher von der Periode 2008 bis 2010 zur Periode 2011 bis 2016.

² § 9 Abs. 10 und 11 FAG 2008

Die Werte für die Vervielfacher waren Ergebnis der jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen.

(3) Dargestellt nicht als Bruchzahl, sondern als (gewichtete) Dezimalzahl, mit der die Volkszahl zu multiplizieren ist, stellt sich der Vervielfacher je Einwohner des Jahres 2013 in den verschiedenen Einwohner-Größenklassen – unter Berücksichtigung der Einschleifregelung – wie folgt dar³:

Abbildung 2: Vervielfacher als gewichtete Dezimalwerte pro Einwohner im Jahr 2013



Quellen: FAG 2008; RH

Der niedrigste Dezimalwert betrug im Jahr 2013 1,612; der höchste 2,333. Das bedeutet, dass die Volkszahl in einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern mit dem Faktor 1,612 multipliziert wurde, in einer Gemeinde mit 55.000 Einwohnern hingegen mit 2,333.

Durch diese Darstellung wird deutlich, dass große Gemeinden pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhielten als kleine. Der Anstieg war jedoch sehr ungleichmäßig: Im Bereich von einem bis 9.000 Einwohner blieb der Dezimalwert konstant; d.h. die Einwohnerzahl wurde bei allen Gemeinden in dieser Größenklasse mit 1,612 multipliziert. Zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnern erhöhte er sich um rd. 0,05. Der Unterschied zwi-

³ Die tatsächliche Berechnung muss allerdings mit den im FAG festgelegten Bruchzahlen erfolgen, da sich ansonsten – je nach Anzahl der Kommastellen – abweichende Werte ergeben.

schen 18.000 und 20.000 Einwohnern betrug 0,33. Über einen relativ weiten Bereich – zwischen 20.000 und 45.000 Einwohnern – blieb der Dezimalwert danach wieder konstant.

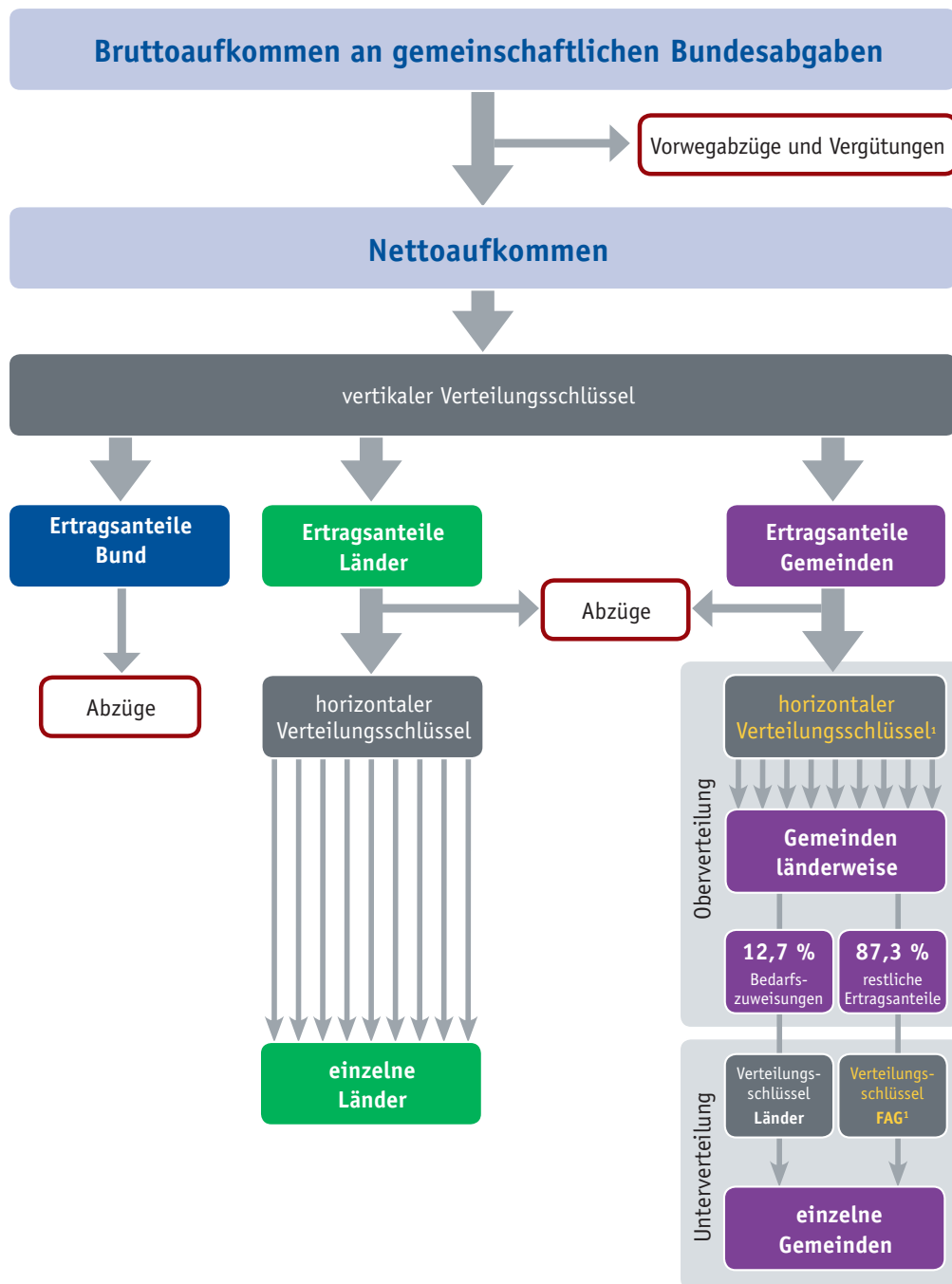
- 2.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass es sich bei der Festlegung der Werte der Vervielfacher um die Ergebnisse politischer Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern und nicht um sachlich nachvollziehbare Werte handelte.

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Übersicht

- 3** Die Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben wurden laut FAG 2008 zuerst im Wege einer vertikalen Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Die Ertragsanteile der Länderebene wurden danach im Wege eines horizontalen Verteilungsschritts auf die einzelnen Länder aufgeteilt (siehe Abbildung 3):

Abbildung 3: Vereinfachtes Schema des Finanzausgleichs



¹ In diesem Berechnungsschritt kam der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS) zur Anwendung.

Quelle: RH

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden erfolgte in zwei Schritten. Zuerst wurden die Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Länder aufgeteilt (Oberverteilung), in einem weiteren Schritt erfolgte die Aufteilung dieser länderweisen Summen auf die einzelnen Gemeinden eines Landes (Unterverteilung). Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam in beiden Verteilungsschritten zur Anwendung.

Oberverteilung

4.1 (1) Bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf die Länder kam eine Reihe unterschiedlicher Aufteilungsschlüssel zur Anwendung (siehe Tabelle 2). Im Jahr 2013 wurden 4,723 Mrd. EUR oder 53,4 % der gesamten Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt⁴:

Tabelle 2: Aufteilungsschlüssel in der horizontalen Oberverteilung, 2013		
Aufteilungsschlüssel	Betrag in Mio. EUR	in %
Gemeindeanteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel	7.976,42	90,2
<i>davon verteilt nach:</i>		
<i>Volkszähl</i>	<i>1.391,08</i>	<i>15,7</i>
<i>abgestuftem Bevölkerungsschlüssel</i>	<i>4.722,88</i>	<i>53,4</i>
<i>Fixschlüssel: Umwandlung Transfers in Ertragsanteile</i>	<i>1.524,17</i>	<i>17,2</i>
<i>Fixschlüssel: Getränkesteuerausgleich</i>	<i>433,11</i>	<i>4,9</i>
<i>Fixschlüssel: USt-Ausgleich Selbstträgerschaft</i>	<i>32,35</i>	<i>0,4</i>
<i>Fixschlüssel: USt-Ausgleich Landespflegegeld</i>	<i>- 127,16</i>	<i>- 1,4</i>
<i>gänzlich nach dem Aufkommen</i>	<i>774,81</i>	<i>8,8</i>
<i>Fixschlüssel: 60 % des Aufkommens an Werbeabgabe</i>	<i>57,48</i>	<i>0,6</i>
<i>gänzlich nach der Volkszahl</i>	<i>38,32</i>	<i>0,4</i>
Gemeindeertragsanteile in der horizontalen Oberverteilung	8.847,03	100,0

Quelle: BMF

Neben dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, der das bedeutendste Verteilungskriterium war, wurden auch die Volkszahl, das Abgabenaufkommen und diverse Fixschlüssel zur Verteilung herangezogen. Der quantitativ bedeutendste dieser Fixschlüssel (17,2 %) war beim Übergang vom FAG 2005 auf das FAG 2008 so gewählt worden, dass die zuvor als Transfers an die Länder geleisteten Zahlungen⁵ bei der Umwandlung in Ertragsanteile betragsmäßig möglichst unverändert blieben. Weitere Fixschlüssel, wie jene für den Getränkesteueraus-

⁴ Dies entspricht dem in der Verordnung des BMF zu § 9 Abs. 7 Z 5 FAG 2008 festgelegten Wert von 58,515 % des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

⁵ bspw. Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich, Finanzzuweisungen für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs an Länder, Zuschüsse für Straßen, Zuschüsse für Umweltschutz



Bedeutung des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

gleich, die Aufteilung von 60 % der Werbeabgabe oder der Ausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft⁶, waren an historischen Sachverhalten orientiert.

(2) In Tabelle 3 stellt der RH die nach Ländern aufgeteilten Gemeindeertragsanteile des Jahres 2013 dar. Insgesamt überwies das BMF im Jahr 2013 7,714 Mrd. EUR Gemeindeertragsanteile an die Länder:

Tabelle 3: Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach Ländern, 2013										
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
	in Mio. EUR									
gesamte Gemeindeertragsanteile	228,60	552,65	1.459,23	1.398,15	607,36	1.116,21	770,45	412,30	2.302,08	8.847,03
<i>abzüglich:</i>										
<i>Spielbankabgabe</i>	0,00	0,85	0,77	0,92	0,99	0,50	2,04	2,76	1,69	10,53
<i>Finanzierungsanteil für Finanzzuweisungen</i>	0,07	0,17	0,44	0,42	0,19	0,35	0,23	0,12	0,00	2,00
Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden einschließlich Bedarfszuweisungen	228,53	551,62	1.458,03	1.396,80	606,18	1.115,36	768,17	409,42	2.300,39	8.834,50
<i>abzüglich:</i>										
<i>Bedarfszuweisungen</i>	29,51	70,69	186,51	177,30	76,80	143,28	97,82	51,99	286,20	1.120,11
Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden	199,02	480,93	1.271,51	1.219,50	529,38	972,08	670,35	357,43	2.014,19	7.714,39

Quellen: BMF; RH

Für die Ermittlung der Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden war laut § 11 Abs. 1 FAG 2008 die Spielbankabgabe in Abzug zu bringen. Ebenfalls abgezogen wurden die Bedarfszuweisungen der Gemeinden. § 11 Abs. 1 FAG 2008 sah außerdem vor, die Bedarfszuweisungen ab dem Jahr 2011 jährlich um 2 Mio. EUR zu kürzen. Diese Kürzung (im Verhältnis der Bedarfszuweisungen des jeweiligen Vorjahres) bildete einen Teil des Beitrags der Gemeinden zur Finanzierung der Finanzzuweisungen an Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern gemäß § 21 Abs. 11 FAG 2008.

⁶ Bund, Länder, Gemeinden über 2.000 Einwohner und gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 von der Leistung von Dienstgeberbeiträgen zur Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds befreit und leisteten die Familienbeihilfe direkt an ihre Bediensteten (= „Selbstträgerschaft“). Durch deren Abschaffung entstanden Mehrausgaben der bisherigen Selbstträger, weil die höheren Ausgaben für den Dienstgeberbeitrag die Ersparnisse aus dem Entfall der bisherigen Leistung der Familienbeihilfe überstiegen. Diese Mehrausgaben ermittelte das BMF auf Basis des Erfolgs des Jahres 2007 und wurden an die Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Krankenanstalten ausbezahlt.

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Mittel je Bundesland, die im Jahr 2013 nach bevölkerungsbezogenen Schlüsseln (Volkszählung und abgestufter Bevölkerungsschlüssel) aufgeteilt wurden (siehe Tabelle 4). Der Prozentsatz an Ertragsanteil-Ansprüchen (einschließlich Bedarfszuweisungen), der in der Oberverteilung nach bevölkerungsbezogenen Größen verteilt wurde, belief sich im Jahr 2013 auf insgesamt 69,6 %.

Tabelle 4: Anteil bevölkerungsabhängiger Mittel in der Oberverteilung, 2013										
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
	in Mio. EUR									
Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden einschließlich Bedarfszuweisungen	228,53	551,62	1.458,03	1.396,80	606,18	1.115,36	768,17	409,42	2.300,39	8.834,50
<i>davon:</i>										
<i>bevölkerungsabhängige Mittel¹</i>	188,73	401,31	1.091,55	991,28	381,11	853,98	491,61	259,19	1.493,53	6.152,28
	in %									
<i>in % der Ertragsanteil-Ansprüche</i>	82,6	72,8	74,9	71,0	62,9	76,6	64,0	63,3	64,9	69,6
	in Mio. EUR									
<i>aBS-abhängige Mittel</i>	140,12	306,69	816,85	750,76	291,10	648,37	370,93	196,17	1.201,89	4.722,88
	in %									
<i>in % der Ertragsanteil-Ansprüche</i>	61,3	55,6	56,0	53,7	48,0	58,1	48,3	47,9	52,2	53,5

¹ Volkszahl und abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der bevölkerungsabhängigen Mittel war in den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch: Beispielsweise bekamen die burgenländischen Gemeinden anteilmäßig die höchsten Ertragsanteile sowohl nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (61,3 % der Ertragsanteile) als auch nach den bevölkerungsabhängigen Schlüsseln (82,6 % der Ertragsanteile). Die anteilmäßig geringsten Mittel nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel entfielen auf Vorarlberg (47,9 %), nach den bevölkerungsabhängigen Schlüsseln auf Salzburg (62,9 %).

Gründe für diese Unterschiede waren einerseits die unterschiedliche Gemeindegrößenstruktur in den Ländern (siehe TZ 27) und andererseits die Mittelverteilung nach diversen Fixschlüsseln, deren Verteilungseffekte dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel teilweise entgegenwirkten (siehe dazu TZ 15 ff.).

4.2 Der RH wies auf die besondere Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile hin. Mehr als 50 % der Gesamtmittel in der Oberverteilung wurden 2013 auf der Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels verteilt. Unter Einbeziehung aller anderen bevölkerungsabhängigen



Bedeutung des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

Schlüssel stieg der Anteil an den Gesamtmitteln in der Oberverteilung auf rd. 70 %. Der RH hob hervor, dass dadurch jene Länder besser gestellt wurden, die eine steigende Einwohnerzahl und eine Gemeindestruktur mit vielen großen Gemeinden aufwiesen.

Die Anwendung der genannten Fixschlüssel beurteilte der RH kritisch, weil diese überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit dienten und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sämtliche Fixschlüssel einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch Aufteilungsschlüssel zu ersetzen, die auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nehmen.

Unterverteilung

5.1 (1) Die Länder (außer Wien⁷) verteilten die ihnen im Wege der Oberverteilung zugewiesenen Gemeindeertragsanteile (abzüglich Bedarfszuweisungen) in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Gemeinden.

Für die Feststellung der Ertragsanteile jeder Gemeinde war die Berechnung folgender Teilaggregate erforderlich:

- 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft gemäß § 11 Abs. 2 Z 1 FAG 2008⁸ (im Folgenden: **30 %iger Unterschiedsbetrag**)
zuzüglich
- Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008⁹
zuzüglich
- Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 6 FAG 2008¹⁰ (seit 2011)
zuzüglich

⁷ Wien führte keine Unterverteilung durch.

⁸ Sofern der Finanzbedarf einer Gemeinde ihre Finanzkraft überstieg, erhielt diese Gemeinde 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

⁹ Dieser Vorausanteil wurde als Ersatz für die gemäß § 23 FAG 2005 gewährten Bedarfszuweisungen gewährt. Diese beinhalteten einen Ausgleich für Ausgaben im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen einerseits und einen Ausgleich zur Finanzierung der Auswirkungen der Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im FAG 2005 andererseits. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

¹⁰ Der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 6 FAG 2008 diente der Entschädigung von Gemeinden, die durch die Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ab 2011 Verluste erlitten. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

- Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008¹¹
zuzüglich
- Getränkesteuerausgleich gemäß § 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008¹²
zuzüglich
- Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich gemäß § 11 Abs. 2 Z 3
FAG 2008¹³
zuzüglich
- restliche Ertragsanteile, die nach dem abgestuften Bevölkerungs-
schlüssel aufgeteilt werden (im Folgenden: aBS-Ertragsanteile)
gemäß § 11 Abs. 2 Z 7 FAG 2008¹⁴
abzüglich
- ehemaliges Landespflegegeld¹⁵ gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008.

Die Berechnung der einzelnen Teilaggregate ist im Anhang II detailliert dargestellt. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam bei der Berechnung folgender Teilaggregate zur Anwendung:

- 30 %iger Unterschiedsbetrag,
- Getränkesteuerausgleich und
- aBS-Ertragsanteile.

(2) Abbildung 4 stellt die Berechnungssystematik der Unterverteilung schematisch dar und zeigt, wie die einzelnen Teilaggregate zusammenhängen; dabei ist zwischen Landesebene und Gemeindeebene zu unterscheiden.

¹¹ Der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008 diente als Ausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft. Bund, Länder, Gemeinden über 2.000 Einwohner und gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 von der Leistung von Dienstgeberbeiträgen zur Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds befreit und leisteten die Familienbeihilfe direkt an ihre Bediensteten (= „Selbstträgerschaft“). Durch deren Abschaffung entstanden Mehrausgaben der bisherigen Selbstträger, weil die höheren Ausgaben für den Dienstgeberbeitrag die Ersparnisse aus dem Entfall der bisherigen Leistung der Familienbeihilfe überstiegen. Diese Mehrausgaben ermittelte das BMF auf Basis des Erfolgs des Jahres 2007 und wurden an die Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Krankenanstalten ausbezahlt. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

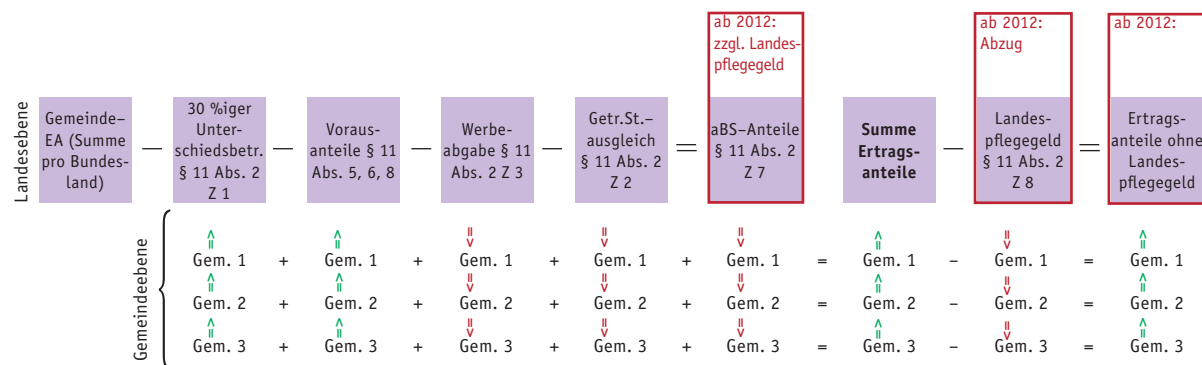
¹² Ausgleich für die Abschaffung der Getränkesteuer im Jahr 2000. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

¹³ Ein 40 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (= gemeinschaftliche Bundesabgabe) war innerhalb der Länder nach der aktuellen Volkszahl auf die Gemeinden aufzuteilen. Ein 60 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (gemäß § 11 Abs. 2 Z 3 FAG 2008 als Gemeinde-Werbesteuerausgleich bezeichnet) war im Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Ankündigungsabgabe in den Jahren 1996 bis 1998 aufzuteilen.

¹⁴ Details zur Berechnung siehe Abbildung 4 bzw. Anhang II

¹⁵ Ab dem Jahr 2012 wurde gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008 von den Ertragsanteilen der einzelnen Gemeinden ein Betrag in Höhe der für das Jahr 2010 geleisteten Beiträge der Gemeinden und Sozialhilfeverbände zu den Kosten des Landespflegegeldes abgezogen.

Abbildung 4: Systematik der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile



EA= Ertragsanteile
Quelle: RH

Landesebene

Auf der Landesebene (lila Kästchen) wurden die Summen der Teilaggregate 30 %iger Unterschiedsbetrag, Vorausanteile nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008, Werbeabgabe/Werbsteuerausgleich und Getränkesteuerausgleich von der Summe der Gemeindeertragsanteile abgezogen. Der so ermittelte Restbetrag wurde nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt.

Ab dem Jahr 2012 mussten die Länder bei der Berechnung außerdem den Beitrag der Gemeinden zu den Kosten des Landespflegegeldes berücksichtigen (genaue Berechnung siehe Anhang II).

Gemeindeebene

Auf der Gemeindeebene symbolisieren nach oben gerichtete grüne Pfeile in Abbildung 4 den Berechnungsvorgang, bei dem das Land die Teilaggregate zuerst je Gemeinde berechnete; der Gesamtbetrag eines Landes setzte sich aus der Summe der Gemeindebeträge zusammen (30 %iger Unterschiedsbetrag und Vorausanteile). Abwärts gerichtete rote Pfeile stellen den Berechnungsvorgang dar, bei dem das Land einen auf Landesebene festgelegten Gesamtbetrag nach einem bestimmten Schlüssel auf die Gemeinden verteilte (Werbeabgabe/Werbsteuerausgleich, Getränkesteuerausgleich und aBS-Ertragsanteile).

Zur Berechnung der Ertragsanteile auf der Ebene einer einzelnen Gemeinde war es notwendig, die jeweiligen Beträge aus 30 %igem Unterschiedsbetrag, Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008, Werbeabgabe/Werbsteuerausgleich, Getränkesteueraus-

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

gleich und aBS-Ertragsanteile zu addieren sowie das Landespflegegeld gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008 zu subtrahieren.

- 5.2** Der RH wies kritisch auf die hohe Komplexität der Berechnung hin; die Berechnung nachzuvollziehen erforderte einen hohen Aufwand und war aus Sicht der Gemeinden intransparent, weil es einer einzelnen Gemeinde aufgrund des Berechnungsmodus nicht möglich war, die Berechnung im Detail nachzuvollziehen (siehe auch TZ 30).

Vorausanteile gemäß
§ 11 Abs. 5, 6 und 8
FAG 2008

- 6.1** Die mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multiplizierten Beträge der Vorausanteile nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 orientierten sich am historischen Transferaufkommen (Abs. 5), an historischen Verteilungen nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (Abs. 6) oder an historischen Aufwendungen (Abs. 8) (detaillierte Berechnung siehe Anhang II).

- 6.2** Der RH beurteilte die Heranziehung historischer Bezugsgrößen bei der Berechnung der Vorausanteile kritisch, weil (ungeachtet der Multiplikation mit der jeweils aktuellen Bevölkerungszahl im Falle der Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008) die Möglichkeit bestand, dass die historisch je nach Größenklasse und Land festgelegten Pro-Kopf-Beträge der aktuellen Situation der Gemeinden nicht mehr gerecht wurden. Der RH kritisierte insbesondere, dass für den Vorausanteil nach § 11 Abs. 8 FAG 2008 auch die zur Berechnung herangezogenen Bevölkerungszahlen historische Werte waren.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sämtliche Vorausanteile einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch einen Modus der Mittelzuweisung zu ersetzen, der auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nimmt.

Getränke-
steuerausgleich

- 7.1** Der Getränkesteuerausgleich wurde im Prüfungszeitraum nach drei verschiedenen Systematiken berechnet. Die Berechnung gewann dabei mit jeder Änderung an Komplexität (detaillierte Berechnung siehe Anhang II). Zudem sah der Getränkesteuerausgleich teilweise eine Mittelzuteilung nach dem historischen Aufkommen der Getränke- und Speiseissteuer in den Jahren 1993 bis 1997 vor.

- 7.2** Der RH kritisierte die Komplexität der Berechnung des Getränkesteuerausgleichs. Diese war nicht geeignet, eine transparente Mittelverteilung sicherzustellen. Die Heranziehung historischer Bezugsgrößen für die Berechnung beurteilte der RH kritisch, weil diese vorrangig zur



Bedeutung des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) „Besitzstandes“ dienen und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs den Getränkesteuerausgleich zu vereinfachen. Historische Bezugsgrößen sollten nach Möglichkeit durch Verteilungsschlüssel ersetzt werden, die die aktuelle Situation der Gemeinden berücksichtigen.

7.3 *Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Verfassungsgerichtshof¹⁶ die für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile herangezogenen historischen Schlüssel in der Oberverteilung als verfassungskonform erkannt habe. Darüber hinaus sei in der Unterverteilung des Getränkesteuerausgleichs seit dem Jahr 2011 der Anteil des historischen Aufkommens jährlich um 10 % reduziert worden, so dass im Jahr 2016 nur mehr 40 % nach diesem Schlüssel aufgeteilt würden.*

7.4 Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass er die Verfassungskonformität der Regelung nicht beurteilt. Seine Kritik richtet sich vielmehr gegen die Heranziehung historischer Bezugsgrößen für die Berechnung, weil diese vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Besitzstandes dienen und aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, historische Bezugsgrößen nach Möglichkeit durch Verteilungsschlüssel zu ersetzen, die die aktuelle Situation der Gemeinden berücksichtigen.

Werbeabgabe/Werbe-
steuerausgleich

8.1 (1) Ein 60 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (gemäß § 11 Abs. 2 Z 3 FAG 2008 als Gemeinde-Werbesteuerausgleich bezeichnet) war im Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Ankündigungsabgabe in den Jahren 1996 bis 1998 aufzuteilen. Diese Erträge waren in diesem Zeitraum vor allem an Erscheinungsorten auflagenstarker Printmedien besonders hoch (z.B. in der Gemeinde Tulln).

(2) In seinem Erkenntnis G 276/09 vom 11. März 2010 hatte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Regelung gemäß § 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008

¹⁶ G 276/09 vom 11. März 2010

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

– wenn auch im Zusammenhang mit dem Getränkesteuerausgleich – als verfassungswidrig beurteilt¹⁷.

- 8.2** Der RH kritisierte die Aufteilung des Werbesteuerausgleichs nach dem historischen Aufkommen, weil historische Bezugsgrößen vorrangig zur Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) Besitzstandes dienten und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. eine Änderung der Erscheinungsorte von Printmedien oder demografische Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs den Werbesteuerausgleich einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch einen Modus der Mittelzuweisung zu ersetzen, der auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nimmt.

Datengrundlage

- 9.1** Tabelle 5 stellt die zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile im Zuge der horizontalen Unterverteilung erforderlichen Daten dar:

¹⁷ Er führte in seinem Erkenntnis aus, dass „eine finanzausgleichsrechtliche Regelung, die die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden nach Aufhebung der Getränkesteuer in einer Weise vornimmt, die auf das Aufkommen dieser Steuer in den letzten Jahren vor ihrer Aufhebung abstellt, zwar als Übergangsregelung, nicht aber als Dauerlösung zu rechtfertigen ist. Eine solche Regelung führt nämlich notwendigerweise zu einer gezielten Begünstigung jener Gemeinden, die in einer bestimmten historischen Zeitspanne Erträge aus der Getränkesteuer erzielten, ohne Rücksicht darauf, ob diese Erträge auch in der Folge – bei Beibehaltung der Getränkesteuer – erzielt worden wären. Diese Sonderverteilung geht notwendigerweise zu Lasten derjenigen Gemeinden, die unterdurchschnittliche Getränkesteuereinnahmen erzielt haben, weil deren Anteil an den Ertragsanteilen entsprechend gekürzt wird. [...] Es gibt somit keinen sachlichen Grund, der es rechtfertigen könne, diese Bevorzugung bzw. Diskriminierung auf unbestimmte Zeit beizubehalten.“

Tabelle 5: Zur Berechnung der horizontalen Unterverteilung erforderliche Daten, 2013

Daten	erforderlich für Berechnung von	zur Verfügung gestellt durch	zur Berechnung von x % der Ertragsanteile im Jahr 2013 (ohne Wien)	zur Berechnung von x Mio. EUR der Ertragsanteile im Jahr 2013 (ohne Wien)
jährlich zu aktualisieren				
länderweise Anteile an den Ertragsanteilen (zzgl. Anteile aus Getränkesteuerausgleich, Werbeabgabe samt länderweisen Anteilen nach der Bevölkerungszahl)	gesamte Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden	BMF, laufend	100 %	5.700,20
Bevölkerungsstatistik (Jahr -2)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	Statistik Austria via BMF (Herbst des Vorjahres, gegebenenfalls Aktualisierungen)	96,4 %	5.496,10
	• Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008			
	• 40 % der Werbeabgabe			
	• Getränkesteuerausgleich			
• aBS-Anteile				
Pro-Kopf-Beträge zu Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008 (laufendes Jahr)	• Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008	BMF (Jänner des jeweiligen Jahres)	2,5 % bzw. 1,3 %	144,56 76,24
Nächtigungsstatistik (Jahr -2)	• Getränkesteuerausgleich	Statistik Austria via BMF (Herbst des Vorjahres)	0,5 %	30,58
Grundsteuermessbeträge (Jahr -1)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	Gemeinden		
Kommunalsteuer, tatsächliche Erträge (Jahr -2)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	Gemeinden	4,8 %	272,96
Höhe der § 21-Finanzzuweisung (Jahr -1)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	BMF (Sommer des Vorjahres)		
historische Daten				
Pro-Kopf-Beträge zum Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	• Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	BMF (Verordnung)	0,5 %	30,58
Bevölkerungszahl Volkszählung 2001	• Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	Statistik Austria		
gemeindeweise Beträge: Ausgleich Gemeinnützige Krankenanstalten	• Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	BMF (Verordnung)	0,03 %	1,77
durchschnittliche Jahreserträge an Getränke- und Speiseeissteuer 1993 bis 1997	• Getränkesteuerausgleich	Gemeinden (Rechnungsabschlüsse) Statistik Austria (Gebärungsstatistik)	4,4 %	250,45
Werbesteuerausgleich 1996 bis 1998	• 60 % der Werbeabgabe	Gemeinden (Rechnungsabschlüsse) Statistik Austria (Gebärungsstatistik)	0,3 %	18,48
ab 2011: Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich 2010	• Aufstockung der Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich	historischer Vollzug	1,9 %	108,45
länderweise spezifische Daten				
Aufteilungsschlüssel des Beitrags als Ausgleich für den Wegfall des Landespflegegeldes gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008			- 2,2 %	- 127,16

Quellen: FAG 2008; BMF

In Summe waren im Jahr 2013 zuzüglich zu den jeweiligen Verteilungsbeträgen (Ertragsanteile abzüglich Bedarfszuweisungen, Getränkesteuerausgleich, Werbeabgabe) 14 weitere Informationen nötig, um die Unterverteilung nach § 11 FAG 2008 zu berechnen. Davon waren sechs Informationen rein historische Größen.

Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

9.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine Vielzahl an Daten zum Vollzug der Unterverteilung nach § 11 FAG 2008 erforderlich war. Zusammen mit der komplexen Berechnungssystematik verringerte dieser Umstand die Transparenz der Mittelzuteilung, erhöhte die Fehleranfälligkeit der Berechnung (siehe dazu auch TZ 32 bis 39) und erschwerte sowohl für die Länder den Vollzug des FAG 2008 als auch für die Gemeinden die Kontrolle der ihnen zugewiesenen Ertragsanteile.

Der RH wies kritisch auf das Spannungsverhältnis zwischen der Vielzahl der Daten einerseits und dem Ausmaß der anhand dieser Daten verteilten Mittel andererseits hin, weil die Erhebung, Aktualisierung und Übermittlung von Daten sowie die vielen Berechnungsschritte zu einem hohen Fehlerrisiko führten. So betrug bspw. im Jahr 2013 der Anteil der Getränkesteuerausgleich-Mittel, der auf Basis der Nüchternungsstatistik berechnet wurde, nur 0,5 % der Ertragsanteile.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs auf eine deutliche Verringerung der Verteilungskriterien und auf eine deutlich geringere Zahl erforderlicher Daten hinzuwirken.

Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Einnahmen der
Gemeinden

10 Die Ertragsanteile stellten im überprüften Zeitraum die Haupteinnahmequelle der Gemeinden dar. Sie beliefen sich im Jahr 2013 auf durchschnittlich 32,3 % der Gesamteinnahmen¹⁸. Weitere bedeutende Einnahmen resultierten aus eigenen Steuern (17,6 %) und aus Gebühren (10,2 %). Bedarfszuweisungen und Finanzausgleichsleistungen gemäß FAG 2008 waren Teil der Transferleistungen anderer öffentlicher Gebietskörperschaften, die mit 11,5 % ebenfalls zu den bedeutenden Einnahmequellen der Gemeinden zählten. Dementsprechend konnten die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile durch andere Transfers vermindert oder verstärkt werden (siehe dazu auch TZ 15 und den Bericht des RH „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden“, veröffentlicht im Jahr 2016).

Oberverteilung

11 (1) Die Oberverteilung war neben der Unterverteilung eine der Determinanten für die Höhe der Gemeindeertragsanteile. Während die Oberverteilung die zur Verteilung verfügbaren Mittel jedes Landes festlegte,

¹⁸ Gesamteinnahmen ohne Abwicklung der Vorjahre (Kennziffer E80 aus dem Rechnungsquerschnitt)

regelte die Unterverteilung die Aufteilung der länderweisen Mittel auf die einzelnen Gemeinden.

(2) Tabelle 6 zeigt die Gemeindeertragsanteile je Einwohner nach Abzug der Bedarfszuweisungen, die im Jahr 2013 im Wege der Oberverteilung¹⁹ auf die einzelnen Länder aufgeteilt wurden:

Tabelle 6: Gemeindeertragsanteile je Einwohner nach Ländern (Oberverteilung), 2013										
	B	K	NÖ	ÖÖ	S	St	T	V	W	Durchschnitt Österreich gesamt
	in EUR									
Ertragsanteile (ohne Bedarfszuweisungen)	697	865	787	863	1.001	804	945	965	1.175	918

Quelle: BMF

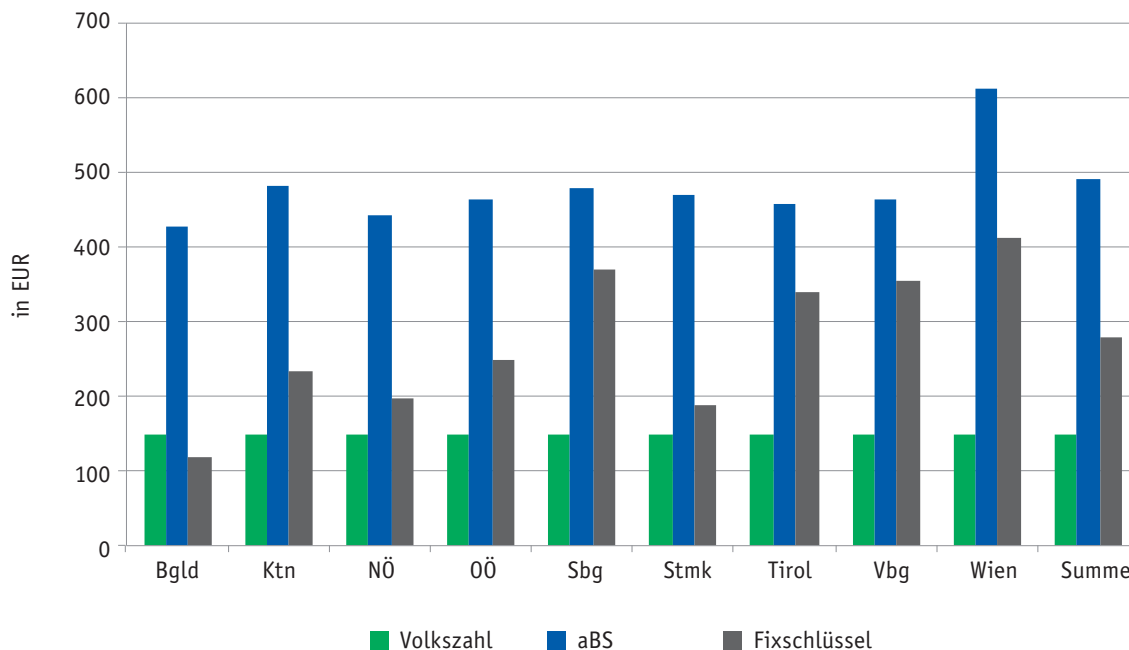
Die Gemeindeertragsanteile je Einwohner schwankten zwischen 697 EUR im Burgenland und 1.175 EUR in Wien. Der gesamtösterreichische Durchschnitt betrug 918 EUR je Einwohner. Ohne Wien betrug der durchschnittliche Gesamtbetrag 852 EUR.

- 12.1** Die in TZ 11 aufgezeigte Ungleichheit in der Oberverteilung war in einem geringeren Ausmaß auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als auf die nach Fixschlüsseln auf die Länder aufgeteilten Gemeindeertragsanteile zurückzuführen (siehe Abbildung 5):

¹⁹ Auf die einzelnen Berechnungsschritte in der Oberverteilung geht der RH an dieser Stelle nicht mehr näher ein, da er diese bereits ausführlich in seinem Bericht „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden“ (Veröffentlichung zeitgleich mit dem gegenständlichen Bericht) darstellte.

Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Abbildung 5: Gemeindeertragsanteile in EUR je Einwohner nach Volkszahl, abgestuftem Bevölkerungsschlüssel (aBS) und Fixschlüsseln nach Ländern, 2013



Quellen: BMF; RH

Während die Pro-Kopf-Beträge, die nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt wurden, zwischen 428 EUR (Burgenland) und 612 EUR (Wien) lagen und eine Spanne von 184 EUR aufwiesen, unterschieden sich die geringsten und höchsten nach Fixschlüsseln zugeordneten Mittel um 285 EUR (Burgenland 119 EUR gegenüber Wien 414 EUR).

12.2 Der RH wies darauf hin, dass die ungleiche Verteilung der Ertragsanteile in der Oberverteilung nicht nur auf die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, sondern auch auf die Anwendung von Fixschlüsseln zurückzuführen war. Er kritisierte wiederholt (TZ 4), dass diese Fixschlüssel überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit dienten und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Erneut empfahl er daher dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sämtliche Fixschlüssel einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch Aufteilungsschlüssel zu ersetzen, die auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nehmen.



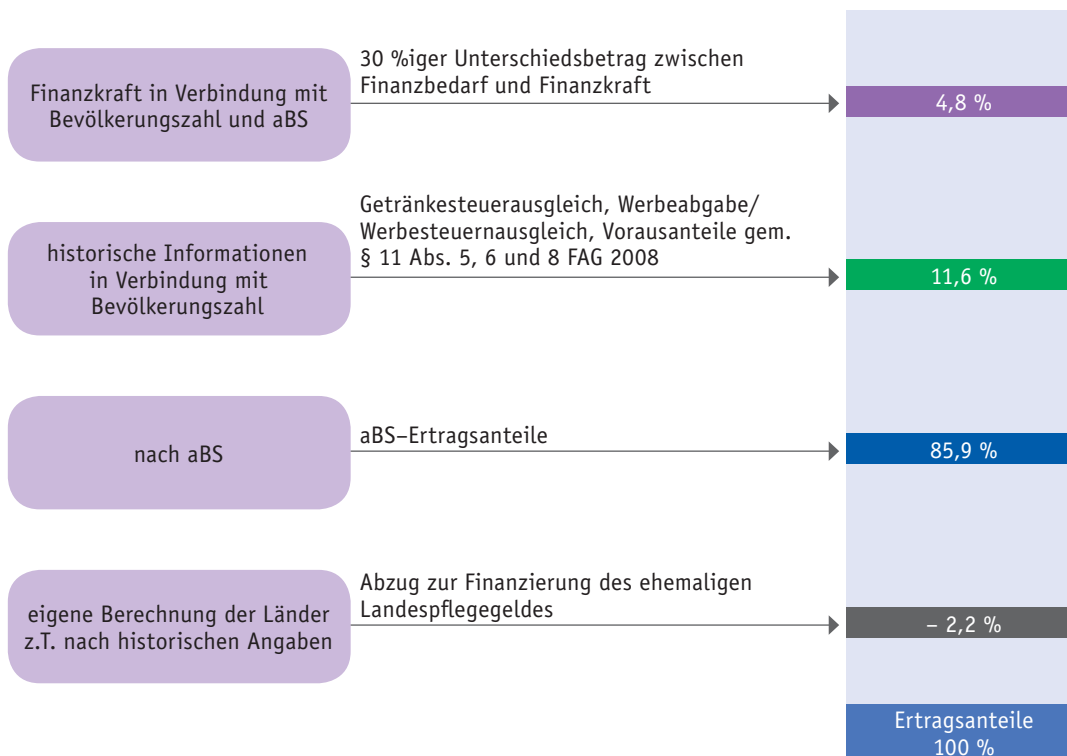
Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

- Unterverteilung
- 13** Für die nachfolgende Darstellung der Verteilungswirkungen in der Unterverteilung gruppiert der RH die Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Wien) zu folgenden Teilaggregaten:
- 30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft,
 - Getränkesteuerausgleich,
 - Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich,
 - Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008,
 - Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS-Ertragsanteile) und
 - Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes.
- Bedeutung der einzelnen Teilaggregate
- 14** (1) Die folgende Abbildung zeigt die unterschiedliche Bedeutung, die den einzelnen Teilaggregaten im gesamten Spektrum der Gemeindeertragsanteile zukommt:

Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Abbildung 6: Anteil einzelner Teilaggregate¹ an den Ertragsanteilen insgesamt, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

¹ detaillierte Berechnung siehe Anhang II

Quelle: BMF

(2) Mit rd. 85,9 % bildeten die aBS-Ertragsanteile, die nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt wurden, den mit Abstand größten Teil der gesamten Gemeindeertragsanteile. Aus diesem Grund waren die Verteilungswirkungen auch stark von den Auswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels geprägt. Dies führte im Ergebnis grundsätzlich zu höheren Pro-Kopf-Beträgen in großen Gemeinden.

Mit rd. 4,8 % nahm der 30 %ige Unterschiedsbetrag nur einen kleinen Teil der gesamten Ertragsanteile ein.

Die Teilaggregate Getränkesteuerausgleich (rd. 6,3 % der gesamten Ertragsanteile) und Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich (rd. 0,9 % der gesamten Ertragsanteile) nahmen sowohl hinsichtlich ihrer Berechnung als auch ihrer Verteilungswirkungen eine Sonderrolle ein. Da die Berechnung laut FAG 2008 auf historischen Bezugsgrößen basierte, spiegelte sich die unterschiedliche historische Bedeutung dieser ehemaligen Gemeindeabgaben auch in der aktuellen Verteilung der Ertragsanteilsgrößen wider (siehe TZ 15).

Die Vorausanteile nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 machten rd. 4,4% der gesamten Ertragsanteile aus (siehe auch TZ 15). Die Vorausanteile waren – ebenso wie der abgestufte Bevölkerungsschlüssel – stark abhängig von der Anzahl der Einwohner.

(3) Die Bedeutung der einzelnen Teilaggregate war in den Ländern unterschiedlich hoch (siehe Tabelle 7):

Tabelle 7: Anteile einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen nach Ländern, 2013									
Land	30 % Unterschiedsbetrag	VA § 11 Abs. 5	VA § 11 Abs. 6	VA § 11 Abs. 8	Werbeabgabe	Getränkesteuer-ausgleich	aBS-Ertragsanteile	Landespflegegeld	EA gesamt
in %									
B	3,6	1,9	0,3	0,3	0,7	5,5	90,9	- 3,2	100,0
K	4,7	2,9	1,6	0,6	0,6	7,7	84,4	- 2,6	100,0
NÖ	4,6	2,5	1,1	0,5	1,2	5,2	87,6	- 2,8	100,0
OÖ	5,0	2,5	1,4	0,6	0,9	5,2	86,1	- 1,6	100,0
S	5,3	2,5	1,6	0,8	1,0	7,7	82,9	- 1,8	100,0
St	5,2	2,7	1,4	0,5	0,7	5,8	86,5	- 2,8	100,0
T	4,5	2,2	1,3	0,4	0,6	9,4	83,3	- 1,6	100,0
V	4,3	2,9	1,7	0,8	0,6	5,8	85,5	- 1,6	100,0
Summe (ohne Wien)	4,8	2,5	1,3	0,6	0,9	6,3	85,9	- 2,2	100,0

EA = Ertragsanteile; VA = Vorausanteil

Quelle: BMF

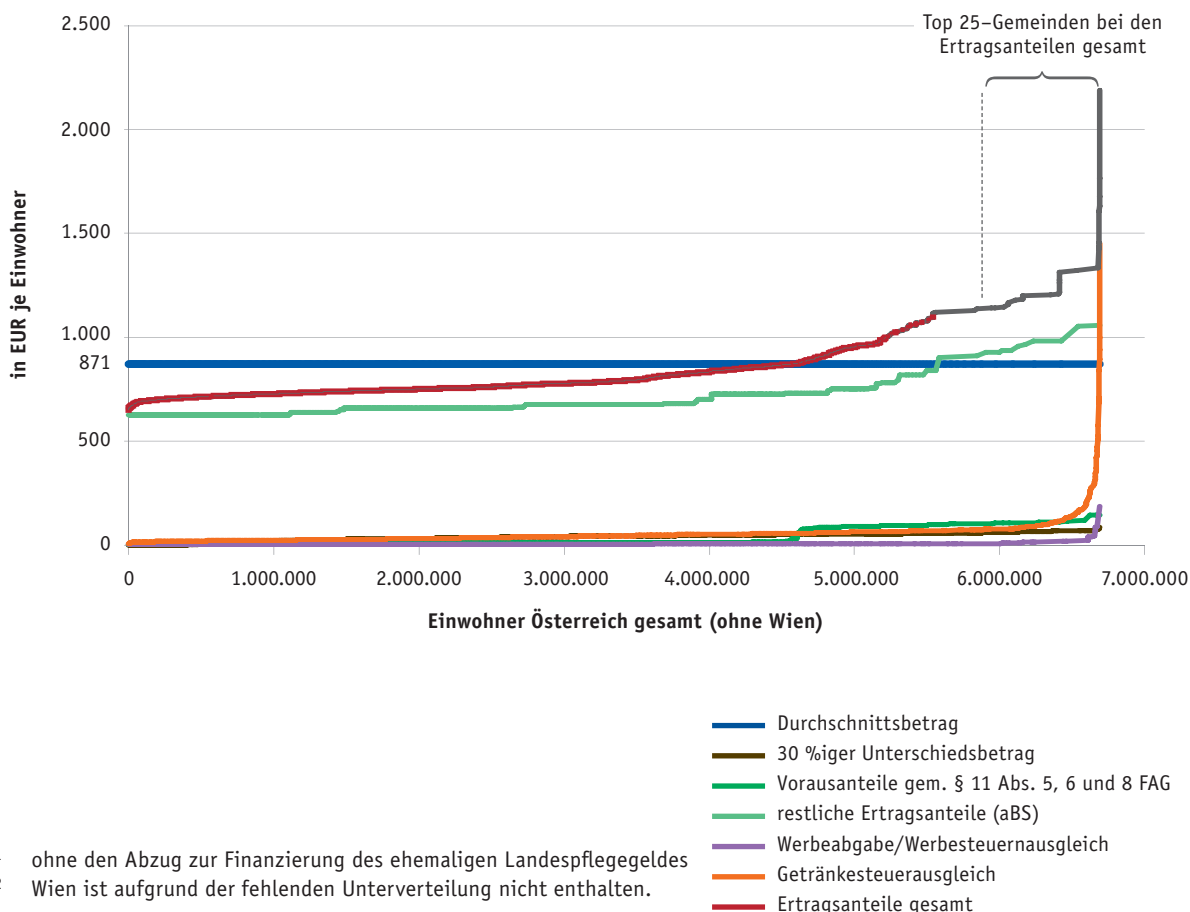
So nahmen bspw. im Burgenland die aBS-Ertragsanteile einen größeren Anteil (90,9 %) an den gesamten Ertragsanteilen ein als in den Ländern Kärnten (84,4 %), Tirol (83,3 %) und Salzburg (82,9 %), in denen der Getränkesteuerausgleich eine stärkere Bedeutung hatte. Gerade im Burgenland, das zahlreiche Kleingemeinden aufwies (siehe dazu TZ 27), war daher die Abhängigkeit von der Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels besonders hoch.

Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene

15.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt, wie viele Ertragsanteile die insgesamt 6,69 Mio. Einwohner in Österreich (ohne Wien) im Jahr 2013 aus jedem einzelnen Teilaggregat und in Summe erhielten. Der Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes (siehe Anhang II) ist in dieser Darstellung unberücksichtigt, weil die diesbezüglich unterschiedlichen Regelungen in den Ländern die Verteilung verzerrt hätten:

Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Abbildung 7: Verteilungswirkung einzelner Teilaggregate¹ in EUR je Einwohner (ohne Wien²), 2013



Die über alle Teilaggregate hinweg durchschnittlichen Ertragsanteile je Einwohner (ohne Wien) – in der Abbildung als blaue waagrechte Linie dargestellt – betragen im Jahr 2013 871 EUR. Die rote Linie, die die Summe aller Teilaggregate darstellt, liegt im linken Teil der Abbildung unter dieser waagrechten Linie. Das bedeutet, dass rund zwei Drittel der Bevölkerung, die in 2.106 Gemeinden (89,5 % aller Gemeinden) lebten, weniger als die durchschnittlichen 871 EUR je Einwohner erhielten. Bis zu diesem Wert (Schnittpunkt) war die Verteilung relativ gleichmäßig, die Pro-Kopf-Beträge stiegen nur leicht an.

Insgesamt waren die Unterschiede vom niedrigsten zum höchsten Pro-Kopf-Betrag je Gemeinde beträchtlich: Die Spanne reichte von 653 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Grambach) bis 2.189 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Tweng). Vor allem die höheren Beträge streuten stark.

(2) Die folgende Tabelle quantifiziert die Ungleichheit der in Abbildung 7 dargestellten Verteilung näher; sie zeigt, dass sich die Ertragsanteile – wiederum insgesamt und nach Teilaggregaten – auf die drei Einwohnergruppen (oberstes Zehntel, Mittelteil und untere Hälfte) anders verteilen, als es eine theoretische Gleichverteilung erwarten ließe:

Tabelle 8: Anteile einzelner Teilaggregate ¹ und insgesamt an den Ertragsanteilen, 2013								
	Einwohner	30 % Unterschiedsbetrag	VA § 11 Abs. 5, 6 und 8	Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	Getränkesteuerausgleich	aBS-Ertragsanteile	EA gesamt	theoretische Gleichverteilung
	in Mio.	in %						
oberstes Zehntel (> 90 % – 100 %)	0,67	16,6	33,6	34,6	28,6	13,7	15,4	10,0
Mittelteil (> 50 % – 90 %)	2,68	51,0	56,7	34,2	43,4	41,8	42,0	40,0
untere Hälfte (0 % – 50 %)	3,34	32,4	9,7	31,2	28,0	44,4	42,6	50,0

EA = Ertragsanteile; VA = Vorausanteile

¹ ohne den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes

Quelle: BMF

Auf die Gemeinden im obersten Zehntel entfielen 15,4 % der gesamten Ertragsanteile (bei einer theoretisch gleichmäßigen Verteilung wären es 10 %). Im Mittelteil der Verteilung (über 50 % bis 90 %) waren die Ertragsanteile mit 42,0 % geringfügig höher als bei einer theoretischen Gleichverteilung (40 %). Die Gemeinden in der unteren Hälfte der Verteilung bekamen vergleichsweise weniger Ertragsanteile (42,6 % anstatt 50,0 %).

Der Anteil der Teilaggregate

- Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich: 34,6 %,
- Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008: 33,6 % und
- Getränkesteuerausgleich: 28,6 %

war im obersten Zehntel der Einwohner jeweils wesentlich höher, was die Ungleichheit in der Verteilung der Ertragsanteile verstärkte. Zudem entfielen insbesondere bei den Vorausanteilen auf die untere Hälfte der Einwohner weniger als 10 % der Mittel aus diesem Teilaggregat. Beim Getränkesteuerausgleich waren es nur 28 % der Mittel und damit ebenfalls deutlich weniger als bei einer theoretischen Gleichverteilung.

Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

(3) Die Einwohner im obersten Zehntel der Verteilung lebten in 22 Gemeinden.

Die folgende Tabelle zeigt die österreichweit 25 Gemeinden mit den höchsten Ertragsanteilen je Einwohner im Jahr 2013 (das sind die 22 Gemeinden, deren Einwohner das oberste Zehntel der Verteilung beanspruchten und die an das oberste Zehntel anschließenden drei weiteren Gemeinden). Gleichzeitig weist die Tabelle jene Teilaggregate aus, die maßgeblich zu den Spitzenwerten je Einwohner beitrugen:

Tabelle 9: 25 Gemeinden mit den höchsten Ertragsanteilen je Einwohner, 2013				
Gemeinde	Land	Ertragsanteile je Einwohner	Einwohner	dominante Teilaggregate
		in EUR	Anzahl	
Tweng	S	2.189	280	Getränkesteuerausgleich
Warth	V	1.764	174	Getränkesteuerausgleich
Ischgl	T	1.677	1.540	Getränkesteuerausgleich
Untertauern	S	1.631	476	Getränkesteuerausgleich
Lech	V	1.606	1.549	Getränkesteuerausgleich
Saalbach–Hinterglemm	S	1.455	2.867	Getränkesteuerausgleich
Serfaus	T	1.434	1.074	Getränkesteuerausgleich
Sölden	T	1.426	3.365	Getränkesteuerausgleich
Salzburg	S	1.333	145.270	aBS, Vorausanteile
Innsbruck	T	1.321	119.617	aBS, Vorausanteile
Gerlos	T	1.312	779	Getränkesteuerausgleich
Damüls	V	1.275	326	Getränkesteuerausgleich
Grän	T	1.263	570	Getränkesteuerausgleich
St. Anton am Arlberg	T	1.218	2.490	Getränkesteuerausgleich
Fiss	T	1.211	920	Getränkesteuerausgleich
Wels	OÖ	1.208	58.591	aBS, Vorausanteile
Linz	OÖ	1.203	189.889	aBS, Vorausanteile
Tux	T	1.200	1.924	Getränkesteuerausgleich
Dornbirn	V	1.186	45.922	aBS, Vorausanteile
St. Pölten	NÖ	1.180	51.955	aBS, Vorausanteile
Galtür	T	1.169	780	Getränkesteuerausgleich
Feldkirch	V	1.158	30.943	aBS, Vorausanteile
Villach	K	1.146	59.324	aBS, Vorausanteile
Bregenz	V	1.144	27.831	aBS, Vorausanteile
Klagenfurt	K	1.142	94.483	aBS, Vorausanteile

Quellen: BMF; Statistik Austria

Die Ursachen für die Spitzenwerte lagen neben dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel vor allem am Getränkesteuerausgleich, in einzelnen Fällen auch an den Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008.

15.2 Der RH wies darauf hin, dass einzelne Gemeinden durch die große Bedeutung des Getränkesteuerausgleichs für Tourismusgemeinden besonders hohe Pro-Kopf-Ertragsanteile erzielten, obwohl durch ihre Gemeindegröße aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels niedrigere Beträge vorgesehen waren. 15 der 25 Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Ertragsanteilen fielen in die erste Größenklasse des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bis 10.000 Einwohner, zwölf Gemeinden hatten sogar weniger als 2.000 Einwohner. Unter den Gemeinden mit hohen Ertragsanteileinnahmen je Einwohner befanden sich auch Landeshauptstädte (Salzburg, Innsbruck, Linz, St. Pölten, Bregenz und Klagenfurt) und größere Städte wie Wels, Dornbirn, Feldkirch und Villach.

16.1 (1) Die vorstehende Abbildung 7 zeigt auch, welche Verteilungswirkungen die einzelnen Teilaggregate entfalteten:

(2) Verteilungswirkung 30 %iger Unterschiedsbetrag

Durch die Orientierung der Finanzkraft am jeweiligen Landesdurchschnitt (siehe Anhang II) erhielten Gemeinden mit geringer Finanzkraft in den Ländern mit im Durchschnitt finanzstarken Gemeinden (z.B. Salzburg, Tirol, Vorarlberg) höhere Einnahmen über den 30 %igen Unterschiedsbetrag. Da sich der Finanzbedarf einer Gemeinde gemäß § 11 Abs. 3 FAG 2008 aus der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft errechnete (siehe Anhang II), blieben allfällige Unterschiede bei den Investitionskosten der Gemeinden (z.B. aufgrund der unterschiedlichen Topografie) unberücksichtigt. Der höchste Pro-Kopf-Betrag aus diesem Teilaggregat betrug 87,48 EUR (Gemeinde Lessach, Salzburg). 117 Gemeinden (rd. 402.000 Einwohner) erhielten keine Mittel aus dem 30 %igen Unterschiedsbetrag.

(3) Verteilungswirkung Vorausanteile

Während für 2.271 Gemeinden (rd. 4,5 Mio. Einwohner) der Pro-Kopf-Betrag aus den Vorausanteilen nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 (siehe Anhang) unter 20 EUR blieb, stieg er für die restlichen 82 Gemeinden (rd. 2,1 Mio. Einwohner) auf bis zu 147,12 EUR (Krems an der Donau, Niederösterreich) an. Sämtliche 73 Gemeinden über 10.000 Einwohner befanden sich in der Gruppe mit mehr als 20 EUR je Einwohner.

Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

(4) Verteilungswirkung Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich

Bei der Werbeabgabe/dem Werbesteuerausgleich entfiel auf mehr als 1.500 Gemeinden (rd. 2,65 Mio. Einwohner) konstant ein Sockelbetrag von 4,56 EUR je Einwohner und für weitere rd. 800 Gemeinden (rd. 3,38 Mio. Einwohner) ein Betrag von unter 10 EUR je Einwohner. Lediglich sieben Gemeinden (rd. 81.000 Einwohner) erhielten mehr als 30 EUR je Einwohner, wobei der höchste Wert bei 186,51 EUR je Einwohner (Tulln an der Donau, Niederösterreich) lag (siehe dazu auch Berechnung im Anhang II).

(5) Verteilungswirkung Getränkesteuerausgleich

Die Ertragsanteile nach dem Getränkesteuerausgleich waren ähnlich ungleich verteilt. Die Spanne reichte von 5,94 EUR (Faggen, Tirol) bis 1.450,99 EUR (Tweng, Salzburg) je Einwohner, wobei auf 2.159 Gemeinden (bzw. 6,32 Mio. Einwohner) weniger als 100 EUR je Einwohner entfielen. Hohe Beträge (mehr als 500 EUR je Einwohner) erhielten vorwiegend einwohnerschwache Tourismusgemeinden.

16.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass aufgrund des geringen Umfangs und der geringen Verteilungsunterschiede beim 30 %igen Unterschiedsbetrag die beabsichtigte Wirkung – nämlich ein Finanzkraftausgleich – nicht sichergestellt war (siehe TZ 19).

(2) Der RH wies darauf hin, dass vor allem große Gemeinden von den Vorausanteilen nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 profitierten und dass dadurch die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zusätzlich verstärkt wurden.

(3) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass aus der Werbeabgabe/dem Werbesteuerausgleich und dem Getränkesteuerausgleich für die überwiegende Zahl der Gemeinden nahezu gleich hohe Mittel flossen und nur wenige Gemeinden deutlich höhere Beträge erhielten, wodurch diese Teilaggregate stark zur Ungleichheit der Verteilung beitrugen. Er bezweifelte die Zweckmäßigkeit der Zuteilung dieser Teilaggregate im Rahmen der Ertragsanteile und wiederholte seine Kritik an der allokativen Wirkung dieser Teilaggregate (TZ 4).

(4) Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs die unterschiedlichen Teilaggregate auf ihre Zweckmäßigkeit und Konsistenz zu überprüfen, indem ihre Wirkung der beabsichtigten Zielsetzung gegenübergestellt wird.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Ziele und
Verfassungs-
konformität

17.1 (1) In den Finanzausgleichsgesetzen ab 1948 und den jeweiligen Gesetzesmaterialien gab es keine klar definierten Zielsetzungen für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

(2) Der erste Vorläufer des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fand sich im Gemeindeüberweisungs-gesetz 1920²⁰ in Form der Gewährung einer einmaligen Dotation des Bundes an die Gemeinden. Laut Gesetzesmaterialien lag die Schwierigkeit darin, einen gerechten Aufteilungsschlüssel zu finden. Dafür wäre es notwendig gewesen, die „Haushalte der Gemeinden miteinander zu vergleichen und zu untersuchen, in welchem Ausmaß die Gemeinden im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit ihre bisherigen Steuerquellen ausgeschöpft haben“²¹.

Seit dem Abgabenteilungsgesetz von 1922²² war der abgestufte Bevölkerungsschlüssel²³ fixer Bestandteil im Finanzausgleich für die Aufteilung von Ertragsanteilen.

(3) Der VfGH setzte sich mehrfach mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auseinander. In seinem Erkenntnis A7/1980²⁴ erachtete er die Verfassungsmäßigkeit der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel für solange gege-

²⁰ Gesetz über die Überweisung eines Teilertrages der Hauszinssteuer sowie der Erträge der Linienverzehrungssteuer einschließlich des staatlichen Biersteuerzuschlages und der Fleischsteuer und über eine einmalige Dotation an die Gemeinden (Gemeindeüberweisungs-gesetz), StGBI. Nr. 364/1920

²¹ Bericht des Finanz- und Budgetausschusses über die Vorlage der Staatsregierung (748 der Beilagen), betreffend das Gesetz über die Überweisung eines Teilertrages der Hauszinssteuer, sowie der Erträge der Linienverzehrungssteuer einschließlich des staatlichen Biersteuerzuschlages und der Fleischsteuer und über eine einmalige Dotation an die Gemeinden (Gemeindeüberweisungs-gesetz), S. 2

²² Bundesgesetz vom 3. März 1922 zur Durchführung des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Regelung der finanziellen Angelegenheiten zwischen dem Bund und den Gemeinden (Abgabenteilungsgesetz), BGBl. Nr. 125/1922

²³ Diese Bezeichnung gab es erstmals im Bundesgesetz vom 28. Jänner 1931 betreffend einige Änderungen der zur Regelung des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) erlassenen Gesetze (Finanzausgleichsgesetz 1931), BGBl. Nr. 46/1931

²⁴ VfGH A7/80 (VfSlg. 9280/1981)

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

ben, wie der Gesetzgeber sich „im Rahmen vertretbarer Zielsetzungen bewegt und keinen Exzess begeht“²⁵.

Der VfGH hatte keine Bedenken gegen die sachliche Rechtfertigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Verbindung mit anderen Verteilungsmechanismen des Finanzausgleichs und führte – diesbezüglich zusammenfassend – Folgendes aus: „Weder die Normierung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels an sich als einen der Schlüssel für die Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben [...] noch die konkrete Regelung, wie sie im FAG 1973 getroffen wurde (die Stellung dieses Schlüssels im System aller für die Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben in Betracht kommenden Schlüssel und im Rahmen der Einnahmen aus Gemeindeabgaben überhaupt sowie die Gestaltung dieses Schlüssels mit den vorgesehenen Möglichkeiten der Korrektur von Härten), gibt Anlass zu Bedenken, dass die Regelung gegen das Gleichheitsgebot verstieße. Ob die Regelung

²⁵ Im Erkenntnis G66/90 (VfSlg. 12.505/1990) hatte sich der VfGH erneut mit der Verfassungsmäßigkeit u.a. der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (§ 10 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 3 FAG 1989) zu befassen. Er hielt dort fest, dass die von der Wissenschaft aus den empirischen Feststellungen gezogenen Schlussfolgerungen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den Kosten der Gemeinden (insbesondere für Infrastruktureinrichtungen) und ihrer Bevölkerungszahl kein einheitliches und eindeutiges Bild ergäben. Da überdies der Finanzbedarf der Gemeinden weitgehend von regionalen oder überregionalen politischen Willensbildungsprozessen abhängt und da der Finanzausgleich ein Gesamtsystem bilde, dessen Elemente im Prinzip nicht einzeln betrachtet werden könnten, erwiesen sich – für das FAG 1989 – die vorgebrachten Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (hinsichtlich der mangelnden Sachgerechtigkeit im Allgemeinen sowie der Größenklassen und der gewählten Multiplikatoren im Besonderen) als unzutreffend. Der VfGH hielt in diesem Erkenntnis allerdings auch fest, dass damit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel weder im Prinzip noch in seiner derzeitigen Ausformung attestiert sei, dass er auch in Zukunft vor dem Art. 7 B-VG oder dem § 4 F-VG 1948 (= allgemeines Gleichheitsgebot) Bestand haben werde. Vielmehr hätten die Partner der kommenden Finanzausgleichsverhandlungen zu überlegen, ob der eingeschlagene Weg einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fortzusetzen sein werde; außerdem werde auf die Einwände Bedacht zu nehmen sein, die im Zuge des (damaligen) Gesetzesprüfungsverfahrens und in der Literatur gegen den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgebracht wurden.

Der VfGH stellte in der Folge im Erkenntnis A2088/90 (VfSlg. 12.667/1991) klar, dass ein Anspruch nach Art. 137 B-VG auf solche Pakte nicht gegründet werden könne, und er unterstrich wiederholt (VfSlg. 12.505/1990, 12.784/1991, 12.832/1991, 14.262/1995), dass finanzausgleichsrechtliche Regelungen, die auf eine Paktierung zurückgingen, keineswegs verfassungsrechtlich unangreifbar würden. Der VfGH brachte schließlich im Erkenntnis G17/97 (VfSlg. 15.039/1997) zum Ausdruck, dass die Judikatur so zu verstehen sei, dass ein auf Verhandlungen beruhender Finanzausgleich die Vermutung der Richtigkeitsgewähr auch unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes für sich habe, dass aber dann, wenn finanzausgleichsrechtliche Regelungen nicht die Zustimmung aller Partner erhalten hätten, dies für sich allein nicht gegen § 4 F-VG 1948 verstoße, sondern lediglich bedeute, „dass die Regelung nicht automatisch eine Richtigkeitsgewähr in sich trägt und daher zusätzlich auf ihre Sachlichkeit zu prüfen ist“ (ebenso schon im Erkenntnis VfSlg. 14.262/1995).



Ziele des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

in jeder Hinsicht zweckmäßig ist, hat aus der Sicht des Gleichheitsgebotes außer Betracht zu bleiben²⁶.“

- 17.2** Der RH kritisierte, dass die aktuellen Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weder aus dem FAG 2008 noch den Gesetzesmaterialien ersichtlich waren.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, die Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels klar zu formulieren und seine Effektivität regelmäßigen Evaluierungen zu unterziehen.

- 17.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass neben einer Formulierung der Zielsetzung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auch hinterfragt werden sollte, inwieweit Mehraufgaben größerer Gemeinden durch wirtschaftliche Vorteile aufgrund höherer Bevölkerungsdichte und aufgrund des Standortes von zentralen Einrichtungen ausgeglichen würden.*

- 17.4** Der RH verwies auf TZ 21, wo er die Schwächen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Ersatz für die Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben anhand von konkreten Beispielen aufzeigte. Die Heranziehung der Einwohnerzahl als alleiniges Kriterium zur Mittelverteilung war aus Sicht des RH nicht für alle Gemeinden zweckmäßig, weil dieses Kriterium nicht in jedem Fall mit einer Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben korrelierte.

Bestehende Überlegungen zur Reform des Finanzausgleichs

- 18** Das BMF beauftragte im Jahr 2010 mehrere wissenschaftliche Einrichtungen mit der Erstellung folgender Studien zur Reform des Finanzausgleichs:

- „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien“ (erstellt von TU Wien, WIFO, KDZ und IHS)²⁷;
- „Zur Stärkung der Abgabenaufonomie subnationaler Gebietskörperschaften“ (erstellt von der Johannes Kepler Universität Linz)²⁸;

²⁶ VfGH A7/80 (VfSlg. 9280/1981), S. 14

²⁷ Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011) (Studie im Auftrag des BMF)

²⁸ Achatz, Zur Stärkung der Abgabenaufonomie subnationaler Gebietskörperschaften (2012) (Studie im Auftrag des BMF)

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

- „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Projekt Transfers und Kostentragung (erstellt von KDZ, TU Wien und WIFO)²⁹;
- „Gemeindestruktur und Gemeindekooperation“ (erstellt von WIFO und KDZ)³⁰;
- „Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung“ (erstellt von IHS, KDZ und TU Wien)³¹.

Die Ergebnisse der Studien veröffentlichte das BMF auf seiner Website. Die Studie „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien“ schlug u.a. folgende Zielsetzungen für Finanzausgleichssysteme vor:

- Finanzkraftausgleich,
- regionaler Ausgleich,
- ausreichende Mittelausstattung – Aufgabenorientierung.

Der RH stellt im Folgenden die von ihm erhobenen Verteilungswirkungen der Ertragsanteile der Gemeinden diesen vom BMF als Ansatzpunkte für eine Reform des Finanzausgleichs veröffentlichten Zielsetzungen gegenüber.

Ziel 1: Finanzkraftausgleich

- 19.1** (1) Damit in allen Gemeinden ein ähnlicher Umfang an öffentlichen Leistungen in vergleichbarer Qualität und bei vergleichbarer steuerlicher Belastung erbracht werden kann, sollte ein Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgen³².

Die Berechnung der Ertragsanteile nach dem FAG 2008 sah nach § 11 Abs. 2 Z 1 leg. cit. vor, Unterschiede bei den Steuereinnahmen der Gemeinden innerhalb der Länder durch den 30 %igen Unterschiedsbetrag zu reduzieren. Eine Gleichstellung der Finanzkraft der Gemeinden insgesamt war dabei nicht vorgesehen. Die Einnahmen im Rahmen des 30 %igen Unterschiedsbetrags spielten jedoch nur eine untergeordnete Rolle und betragen höchstens 5,7 % der Einnahmen³³ einer Gemeinde.

²⁹ Biwald et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Projekt „Transfers und Kostentragung“ (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

³⁰ Pitlik et al., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

³¹ Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

³² siehe Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF) S. 6

³³ Einnahmen aus laufender und Vermögensgebarung (Kennziffer E80) im Rechnungsquerschnitt, d.h. ohne Abwicklung von Vorjahren



Ziele des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

(2) Eine wesentlich stärkere Wirkung hinsichtlich eines finanziellen Ausgleichs übten andere Zahlungsströme aus (z.B. Bedarfszuweisungen und laufende Transfers), wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 10: Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner nach eigenen Steuern, 30 %igem Unterschiedsbetrag, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach Steuereinnahmenklassen¹, 2013

	Steuereinnahmenklassen					
	< 100	101–250	251–500	501–1.000	> 1.000	alle
	in EUR je Einwohner österreichweit					
eigene Steuern	84,18	186,18	365,00	682,95	1.424,83	467,74
30 %iger Unterschiedsbetrag	55,21	54,90	43,55	32,01	1,55	40,82
in % der eigenen Steuern	65,6 %	29,5 %	11,9 %	4,7 %	0,1 %	8,7 %
Bedarfszuweisungen	227,78	175,09	107,66	75,21	78,30	111,36
in % der eigenen Steuern	270,6 %	94,0 %	29,5 %	11,0 %	5,5 %	23,8 %
laufende Transfers	252,02	194,18	131,21	139,74	119,28	149,42
in % der eigenen Steuern	299,4 %	104,3 %	35,9 %	20,5 %	8,4 %	31,9 %
Summe	619,19	610,35	647,41	929,91	1.623,96	769,33
in % der eigenen Steuern	635,6 %	227,8 %	77,4 %	36,2 %	14,0 %	64,5 %

¹ Steuereinnahmenklassen: weniger als 100 EUR Steuereinnahmen je Einwohner, zwischen 100 und 250 EUR Steuereinnahmen je Einwohner usw.

Quellen: Statistik Austria; Ämter der Landesregierungen

Die finanzschwächsten Gemeinden (Steuereinnahmen von weniger als 100 EUR je Einwohner) erhielten im Jahr 2013 im Rahmen der Ertragsanteile durch den 30 %igen Unterschiedsbetrag im Durchschnitt 55,21 EUR (+ 65,6 %) zusätzliche Einnahmen. Wesentlich deutlichere Zuwächse erhielten diese Gemeinden durch die Bedarfszuweisungen (227,78 EUR bzw. + 270,6 %) und durch laufende Transfers der öffentlichen Hand (252,02 EUR bzw. + 299,4 %). Die Summe von Steuereinnahmen, 30 %igem Unterschiedsbetrag, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers lag bei den finanzschwächsten Gemeinden nach den Umverteilungsmaßnahmen im Durchschnitt über dem Mittelwert der nächst höheren Steuereinnahmenklasse (101 bis 250 EUR je Einwohner).

(3) § 11 Abs. 3 FAG 2008 legte fest, dass ein Finanzausgleich nur innerhalb eines Landes anzustreben war. Dadurch ergaben sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, wie folgende Tabelle 11 zeigt:

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Tabelle 11: Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern und 30 %igem Unterschiedsbetrag bei Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner, 2013

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
	in EUR je Einwohner in allen Gemeinden							
durchschnittliche Steuereinnahmen	320,73	434,07	425,45	503,99	577,10	444,97	497,09	539,56
	in EUR je Einwohner in Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner							
eigene Steuern	159,41	167,87	190,19	194,17	209,19	166,85	182,84	187,53
30 %iger Unterschiedsbetrag	37,56	52,79	50,17	64,06	71,47	54,04	63,71	61,95
in % der eigenen Steuern	23,6	31,4	26,4	33,0	34,2	32,4	34,8	33,0
Summe	196,97	220,66	240,35	258,24	280,66	220,89	246,55	249,48
	in %							
Anteil der Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner an allen Gemeinden	67,8	42,4	44,9	41,7	21,0	58,3	42,7	26,0

Quellen: Statistik Austria; Ämter der Landesregierungen

Die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner einer Gemeinde waren – bei Berücksichtigung aller Gemeinden – in den Ländern Salzburg (577,10 EUR), Vorarlberg (539,56 EUR), Oberösterreich (503,99 EUR) und Tirol (497,09 EUR) am höchsten. In Salzburg und Vorarlberg erzielten nur 21,0 % bzw. 26,0 % der Gemeinden im Jahr 2013 Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner.

Allerdings erhielten die Gemeinden mit niedrigen Steuereinnahmen in diesen vier Ländern die höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Beträge im Rahmen des 30 %igen Unterschiedsbetrags (Salzburg 71,47 EUR je Einwohner, Oberösterreich 64,06 EUR, Tirol 63,71 EUR und Vorarlberg 61,95 EUR).

Im Gegensatz dazu wies das Burgenland den höchsten Anteil an Gemeinden mit niedrigen Steuereinnahmen (67,8 %) auf. Diese Gemeinden erhielten den geringsten Pro-Kopf-Betrag im Rahmen des 30 %igen Unterschiedsbetrags (37,56 EUR je Einwohner).

Gemeinden mit niedrigen Steuereinnahmen erhielten in Ländern mit durchschnittlich hohen Steuereinnahmen höhere Beträge über den 30 %igen Unterschiedsbetrag. Dadurch vergrößerte sich nach Berücksichtigung des 30 %igen Unterschiedsbetrags der durchschnittliche Abstand z.B. zwischen den burgenländischen und den Salzburger Gemeinden mit geringer Finanzkraft von 49,78 EUR je Einwohner



Ziele des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

(siehe Tabelle 11: 209,19 EUR bis 159,41 EUR) auf 83,69 EUR je Einwohner (280,66 EUR bis 196,97 EUR).

- 19.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass im Rahmen des Finanzausgleichs auf mehreren Ebenen und durch mehrere vereinzelte Zahlungsströme ein Ausgleich der Finanzkraft verfolgt wurde und dass der 30 %ige Unterschiedsbetrag dabei im Vergleich zu Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers eine untergeordnete Rolle einnahm.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, die Transparenz und Planungssicherheit der Gemeinden durch eine Reduktion multipler Zahlungsflüsse zu verbessern.

(2) Der RH kritisierte zudem, dass sich der 30 %ige Unterschiedsbetrag aus einem fiktiven Finanzbedarf errechnete, der lediglich die Finanzkraftunterschiede innerhalb eines Landes berücksichtigte. Dadurch wirkte der 30 %ige Unterschiedsbetrag nicht finanzausgleichend, sondern erhöhte aus gesamtstaatlicher Sicht sogar Finanzkraftunterschiede. Die Regelung des FAG 2008 verhinderte eine bundesweit effektive Allokation der dafür vorgesehenen Ertragsanteilmittel, indem die Mittel in „Länder-Töpfen“ gebunden waren (Besitzstandswahrung/Bestandsschutz).

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, bundeslandbezogene Einschränkungen im Rahmen eines Finanzausgleichs aufzuheben, weil diese die effektive Verteilung und einen tatsächlichen Ausgleich der Finanzkraft verhinderten.

Ziel 2:
Regionaler Ausgleich

- 20.1** Ein weiteres Ziel von Finanzausgleichssystemen kann laut der vom BMF beauftragten Studie die Verringerung regionaler Unterschiede sein.³⁴ Finanzausgleichssysteme haben die Möglichkeit, regionalpolitische und raumplanerische Strategien einfließen zu lassen.

Die derzeitige Berechnung der Ertragsanteile sah keine direkte Berücksichtigung des Umstandes vor, wo die Gemeinde gelegen war (Stadt- oder ländliche Region). Regionale Verteilungsunterschiede der Ertragsanteile erfolgten nur indirekt über den Einfluss der Bevölkerungszahl und der Finanzkraft.

Die folgende Tabelle 12 stellt die regionalen Effekte des Finanzausgleichs anhand der Ertragsanteile, der Bedarfszuweisungen und der laufenden Transfers dar, basierend auf dem Konzept der Stadtregi-

³⁴ siehe Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011), S. 14

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

onen. Dieses Konzept beruht auf einer Kategorisierung der Statistik Austria, die räumlich zusammengeschlossene oder einzelne Gemeinden mit einer hohen Dichte an Einwohnern und Beschäftigten als Stadtregionen einstuft³⁵:

Tabelle 12: Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern, Ertragsanteilen, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach regionaler Einteilung, 2013

	Stadtregion (Kernzone)	Umland und ländliche Region
	in EUR je Einwohner österreichweit	
eigene Steuern	630,18	370,03
Ertragsanteile	1.005,16	769,88
in % der eigenen Steuern	159,5 %	208,1 %
Bedarfszuweisungen	60,94	141,69
in % der eigenen Steuern	9,7 %	38,3 %
laufende Transfers	132,12	159,83
in % der eigenen Steuern	21,0 %	43,2 %
Summe	1.828,39	1.441,42
in % der eigenen Steuern	190,1 %	289,5 %

Quellen: Statistik Austria; Ämter der Landesregierungen

Gemeinden in Stadtregionen verfügten im Durchschnitt über eine deutlich höhere finanzielle Ausstattung (Einnahmen aus eigenen Steuern). Auf einen Einwohner in einer Stadtregion entfielen 630,18 EUR an Steuereinnahmen, außerhalb der Stadtregion hingegen 370,03 EUR. Die Einbeziehung der Ertragsanteile von 1.005,16 EUR je Einwohner in Stadtregionen bzw. 769,88 EUR je Einwohner außerhalb der Stadtregionen glich diesen Unterschied teilweise aus. Die Ertragsanteile verbesserten die finanzielle Ausstattung in Stadtregionen um 159,5 %, außerhalb der Stadtregionen um 208,1 %. Andere Einnahmequellen – wie Bedarfszuweisungen und laufende Transfers – verstärkten diesen Ausgleich noch weiter.

Die ausgleichende Wirkung der Ertragsanteile beruhte aber ausschließlich auf Unterschieden hinsichtlich Bevölkerungszahl und Finanzkraft zwischen Stadtregionsgemeinden und Gemeinden in der ländlichen Region. Gemeinden mit ähnlicher Finanzkraft (Steuereinnahmen) und ähnlicher Bevölkerungszahl aus dem selben Land erhielten einen ähn-

³⁵ Die von der Statistik Austria als Satellitenstädte bezeichneten Gemeinden im Umland Wiens (z.B. Korneuburg) werden der Stadtregion zugeordnet, sonstige als Außenzone eingestufte Gemeinden der Kategorie Umland und ländliche Region.



Ziele des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

lichen Betrag an Ertragsanteilen, unabhängig davon, ob die Gemeinde in einer Stadtregion lag, wie folgendes Beispiel zeigt:

Tabelle 13: Beispielgemeinden nach regionaler Einteilung, 2013		
	Baumkirchen	Strengen
	Stadtregion	ländliche Region
	Wattens/Innsbruck	Bezirk Landeck
	Anzahl	
Einwohner	1.149	1.214
	in EUR je Einwohner	
Steuereinnahmen	132,62	132,49
Ertragsanteile	806,11	819,01
davon:		
– 30 %iger Unterschiedsbetrag	68,45	71,82
– Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008	3,86	3,86
– Getränkesteuerausgleich	13,18	21,47
– Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	4,56	4,59
– aBS-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel)	728,82	728,82
– Abzug zur Finanzierung des ehem. Landespflegegeldes	– 12,75	– 11,55

Quellen: Statistik Austria; Amt der Tiroler Landesregierung

Die Gemeinde Baumkirchen – räumlich eingegliedert in der Stadtregion zwischen Innsbruck und Wattens – erzielt mit 806,11 EUR je Einwohner in etwa denselben Betrag an Ertragsanteilen wie die Gemeinde Strengen im Bezirk Landeck (819,01 EUR je Einwohner).

20.2 Der RH hielt fest, dass die Steuerung der regionalen Verteilungswirkung von Ertragsanteilen im derzeitigen Finanzausgleich nicht vorgesehen war, weil eine regional unterschiedliche Verteilungswirkung ausschließlich auf Unterschiede in der Bevölkerungszahl und in der Finanzkraft zurückzuführen war.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs zu prüfen, ob eine bundesweite regionalpolitische Strategie, die regionale Verteilungsziele klar und eindeutig festlegt, verfolgt werden soll.

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Ziel 3:
Ausreichende Mittel-
ausstattung – Auf-
gabenorientierung

21.1 In der Literatur und in einigen europäischen Ländern (bspw. Dänemark, Schweden, Norwegen, Schweiz) gewann das Prinzip der Aufgabenorientierung als zentrales Element einer Finanzausgleichsreform³⁶ in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung³⁷. Im Gegensatz zum inputorientierten Ansatz steht bei der Aufgabenorientierung grundsätzlich der Output – also die Summe der Leistungen der Gebietskörperschaft – im Zentrum. Mischfinanzierungen und Transferverflechtungen sollten durch klare Zuordnungen zu Aufgaben zurückgedrängt werden. Kerngedanke einer aufgabenorientierten Reform ist, dass öffentliche Mittel dorthin fließen sollen, wo öffentliche Leistungen erstellt werden.

Voraussetzung für eine ausreichende Bereitstellung von Mitteln zur Aufgabenerfüllung ist die Festlegung jener öffentlichen Güter und Dienstleistungen (Aufgaben), die eine Gemeinde zu erbringen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einigen Gemeinden zusätzliche Aufgaben zugeordnet werden sollten, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen (z.B. Bezirkshauptstädte).

Im FAG 2008 waren vereinzelt (z.B. Finanzausweisungen im Rahmen des Personennahverkehrs) aufgabenbezogene Geldflüsse geregelt. Ein umfassender „Aufgabenkatalog“ mit entsprechender Ausgaben-dotierung war jedoch nicht enthalten. Insbesondere bei der Verteilung der Ertragsanteile fanden aufgabenbezogene Verteilungskriterien keine Berücksichtigung. Mit der Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ging das FAG 2008 davon aus, dass einwohnerstärkere Gemeinden mehr Mittel für ihre Aufgabenerfüllung benötigen.

Die fehlende Berücksichtigung von über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Aufgaben zeigte sich an jenen Gemeinden innerhalb eines Landes, die einen ähnlichen Betrag an Ertragsanteilen erhielten, unabhängig davon, ob der Gemeinde bspw. als Bezirkshauptstadt und lokales Zentrum eine zentralörtliche Funktion zukam oder ob sie an eine benachbarte Großgemeinde angrenzte (das erste Beispiel betrifft Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, das zweite eine Gemeinde mit über 10.000 Einwohnern):

³⁶ vgl. u.a. Lehner, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, in Rossmann (Hrsg.), Finanzausgleich wie geht es weiter? Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft (2005) S. 57 f.

³⁷ siehe bspw. Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF), S. 10 f. oder auch Mitterer, Der aufgabenorientierte Gemeindefinanzausgleich. Diskussionspapier zum Österreichischen Städtetag 2011, Arbeitskreis Aufgabenorientierung im Finanzausgleich (2011) S. 12 f.



Ziele des abgestuften
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

Tabelle 14: Beispielgemeinden I nach zentralörtlichem Potenzial, 2013

	Melk	Katzelsdorf
	Peripherie	Stadtregion
	Bezirkshauptstadt	Nachbargemeinde Wiener Neustadt
	Anzahl	
Einwohner	5.254	3.175
	in EUR je Einwohner	
Steuereinnahmen	606,20	208,97
Ertragsanteile	751,78	754,62
<i>davon:</i>		
– 30 %iger Unterschiedsbetrag	22,70	45,62
– Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008	11,13	9,23
– Getränkesteuerausgleich	67,48	52,35
– Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	13,19	4,59
– aBS-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel)	660,50	660,50
– Abzug zur Finanzierung des ehem. Landespflegegeldes	– 23,23	– 17,68

Quellen: Statistik Austria; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Gemeinde Melk als Bezirkshauptstadt im westlichen Niederösterreich und als lokales Zentrum mit kleineren umliegenden Gemeinden erzielte mit 751,78 EUR je Einwohner in etwa gleich viel Ertragsanteile wie die Gemeinde Katzelsdorf, die als deutlich kleinere Gemeinde an die Stadt Wiener Neustadt angrenzte (754,62 EUR je Einwohner).

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Tabelle 15: Beispielgemeinden II nach zentralörtlichem Potenzial, 2013

	Horn	Gerasdorf
	Peripherie	Stadtregion
	Bezirkshauptstadt	Nachbargemeinde Wien
	Anzahl	
Einwohner	6.548	10.278
	in EUR je Einwohner	
Steuereinnahmen	605,06	677,04
Ertragsanteile	717,32	767,49
<i>davon:</i>		
– 30 %iger Unterschiedsbetrag	5,17	28,10
– Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008	11,05	31,99
– Getränkesteuerausgleich	57,74	41,98
– Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	7,53	4,56
– aBS-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel)	660,50	682,92
– Abzug zur Finanzierung des ehem. Landespflegegeldes	– 24,66	– 22,07

Quellen: Statistik Austria; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Gemeinde Horn als Bezirkshauptstadt im nördlichen Niederösterreich und als lokales Zentrum mit kleineren umliegenden Gemeinden erzielte mit 717,32 EUR je Einwohner geringere Ertragsanteile als die an Wien angrenzende Gemeinde Gerasdorf (767,49 EUR je Einwohner).

21.2 Der RH hielt fest, dass eine Aufgabenorientierung bei der Berechnung der Ertragsanteile im FAG 2008 nicht vorgesehen war. Die Verwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Ersatz zur Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben wies insbesondere bei einwohnerstarken Gemeinden an der Grenze zu größeren Städten sowie bei einwohnerschwachen regionalen Zentren mit zentralörtlichem Potenzial Schwächen auf.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, eine vorausgehende Aufgabenkritik und sachgerechte Aufgabenverteilung als Voraussetzung für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich vorzunehmen.



Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

22.1 Mehrfach hatte der RH eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung als Teil einer Reform des Finanzausgleichs gefordert.³⁸ In der Sonderrolle der Städte mit eigenem Statut³⁹ manifestierte sich ein Beispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung: Städte mit eigenem Statut nahmen in der Bezirksverwaltung Aufgaben wahr, die ansonsten von der Länderverwaltung wahrzunehmen wären. Aus diesem Grund erhielten sie im Rahmen des FAG 2008 zusätzliche Mittel aus den Ertragsanteilen. Allerdings nicht, wie es von der Aufgabenzuordnung zu erwarten wäre, aus den Ertragsanteilen der Länder, sondern aus den Ertragsanteilen der Gemeinden. Zusätzliche Mittel für eine Statutarstadt gingen zu Lasten der übrigen Gemeinden im Land der Statutarstadt und nicht zu Lasten des Landes, für das die Statutarstadt Aufgaben übernahm.

Für die Statutarstädte unter 50.000 Einwohner ergaben sich aufgrund ihrer Sonderrolle folgende Zusatzeinnahmen⁴⁰:

Tabelle 16: Zusätzliche Ertragsanteile von Statutarstädten mit weniger als 50.000 Einwohnern, 2013

	Einwohner	zusätzliche Ertragsanteile nach aBS je Einwohner	zusätzliche Voraussetzungen gem. § 11 Abs. 5 und 6 FAG je Einwohner	zusätzliche Ertragsanteile insgesamt je Einwohner	zusätzliche Ertragsanteile insgesamt absolut
	Anzahl				
Rust	1.896	150,52	89,37	239,89	454.833,62
Waidhofen a. d. Ybbs	11.455	136,58	7,39	143,97	1.649.224,87
Eisenstadt	13.101	129,29	12,09	141,38	1.852.219,38
Krems a. d. Donau	24.032	–	45,99	45,99	1.105.231,68
Steyr	38.205	–	45,99	45,99	1.757.047,95
Wiener Neustadt	41.305	–	45,99	45,99	1.899.616,95

aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen: BMF; FAG 2008

³⁸ siehe z.B. RH, „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1, S. 141

³⁹ siehe dazu Mühlberger/Ott/Pilz/Sturmlechner, Das Abgabenrecht der Städte und Gemeinden (2014), S. 362 ff.

⁴⁰ Für Statutarstädte galten folgende Sonderregelungen im FAG 2008: 1) Statutarstädte bis 20.000 Einwohner wurden beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel und den Voraussetzungen gemäß § 11 Abs. 5 und 6 leg. cit. den Gemeinden von 20.001 bis 40.000 Einwohnern gleichgestellt. 2) Statutarstädte mit 20.001 bis 50.000 Einwohner erhielten einen zusätzlichen Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 und 6 leg. cit. 3) Für Statutarstädte mit mehr als 50.000 Einwohnern gab es keine zusätzlichen Regelungen, weil alle Städte mit über 50.000 Einwohnern Statutarstädte waren. Zu welchem Anteil diese Städte ihre Ertragsanteile aufgrund ihrer Zentralörtlichkeit oder aufgrund ihrer Aufgabenwahrnehmung als Statutarstadt erhielten, konnte aus dem FAG 2008 nicht eindeutig entnommen werden.

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Diese Zusatzeinnahmen verringerten die Gemeindeertragsanteile im Burgenland um rd. 2,31 Mio. EUR, in Niederösterreich um rd. 4,65 Mio. EUR und in Oberösterreich um rd. 1,76 Mio. EUR.

Für Städte über 50.000 Einwohner konnten die Zusatzeinnahmen nicht ausgewiesen werden, da alle Städte über ein Statut verfügten und das FAG 2008 die Sonderstellung aufgrund des Statuts nicht gesondert auswies.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass die Übernahme von Länderaufgaben im Rahmen der Bezirksverwaltung durch die Städte mit eigenem Statut aus den Mitteln der Gemeindeertragsanteile abgegolten wurde und nicht der Aufgabenzugehörigkeit entsprechend durch Mittel aus den Landesertragsanteilen.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs im Sinne der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung die Übernahme von Länderaufgaben durch die Gemeinden aus Mitteln des Landes, nicht aus Gemeindemitteln zu finanzieren.

- 22.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine zukünftige Finanzierung der Aufgaben der Statutarstädte aus Ertragsanteilen der Länder durch eine Reduzierung der Ertragsanteile der Gemeinden kompensiert werde und daher lediglich einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursache.*

- 22.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Regelung im FAG 2008 eine Abgeltung der von Statutarstädten im Rahmen der Bezirksverwaltung übernommenen Aufgaben aus Mitteln der Gemeindeertragsanteile vorsah. Dies stellte ein Beispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung dar, weil die Statutarstädte dabei Länderaufgaben wahrnahmen. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, Länderaufgaben aus Ländermitteln und nicht aus Gemeindemitteln zu finanzieren. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die Änderung der Finanzierung konnte vom RH hingegen nicht festgestellt werden.

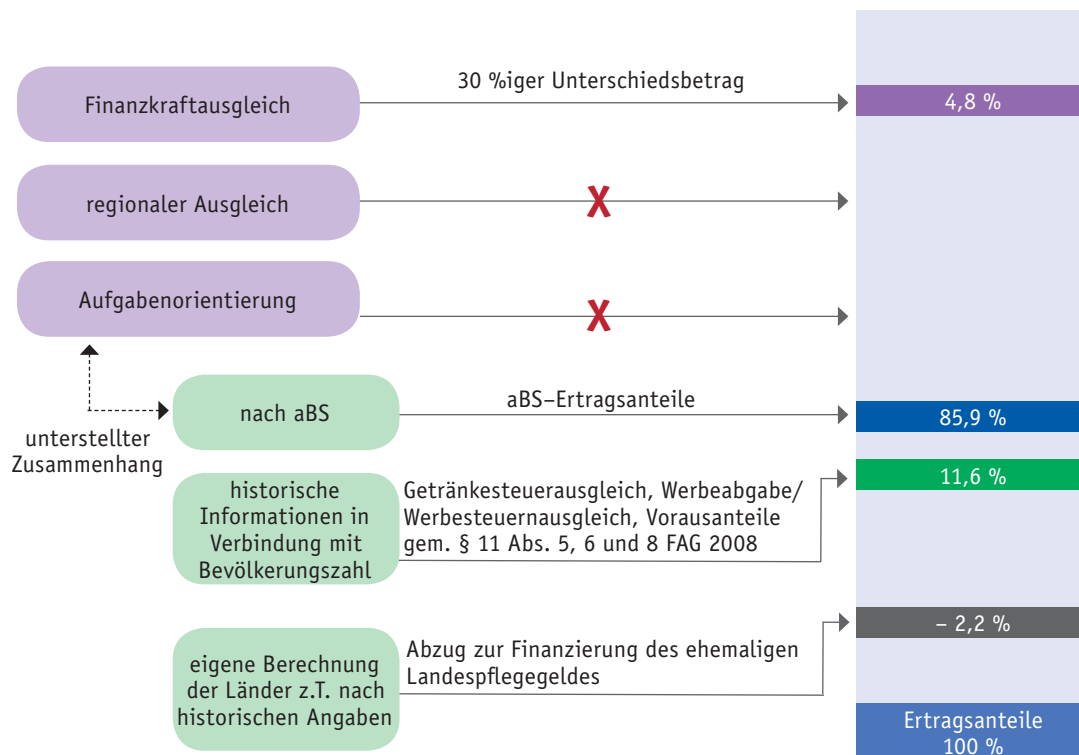
Zusammenfassende Darstellung von Verteilungszielen und Verteilungswirkungen

23.1 Zusammenfassend hielt der RH fest, dass die vom BMF in Form einer Auftragsstudie veröffentlichten Verteilungsziele

- Finanzkraftausgleich,
- regionaler Ausgleich und
- ausreichende Mittelausstattung – Aufgabenorientierung

in der im Jahr 2013 angewendeten Verteilung der Ertragsanteile kaum Berücksichtigung fanden (siehe Abbildung 8):

Abbildung 8: Berücksichtigung von Verteilungszielen bei der Berechnung der Ertragsanteile, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen: FAG 2008; RH

Der Ausgleich der Finanzkraft in Form des 30 %igen Unterschiedsbetrags wurde nur mit rd. 4,8 % der Ertragsanteile berücksichtigt. Der regionale Ausgleich und die Aufgabenorientierung nahmen keinen direkten Einfluss auf die Berechnung der Ertragsanteile. Der größte Einfluss auf die Höhe der Ertragsanteile (85,9 %) kam dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu. Die Literatur unterstellte einen Zusammenhang zwischen dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und der

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Aufgabenorientierung („Brecht'sches Gesetz“⁴¹) insofern, als einwohnerstarke Gemeinden eine zentralörtliche Funktion hätten; diese zentralörtliche Funktion war allerdings nicht in jedem Fall gegeben, wie der RH in TZ 21 aufzeigte.

- 23.2** Der RH hielt kritisch fest, dass im Zuge der Verteilung von Gemeindeertragsanteilen im Ausmaß von rd. 7,714 Mrd. EUR (2013) thematische Verteilungsziele weitgehend unberücksichtigt blieben und sich die Verteilung im Wesentlichen auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als bedeutendstem Einflussfaktor für die Höhe der Ertragsanteile beschränkte.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Sinne der Wirkungsorientierung ein strategisches Konzept für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile festzulegen, Verteilungsziele zu formulieren und die Kriterien für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile danach auszurichten.

Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

- 24.1** (1) Tabelle 17 zeigt alle Änderungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit dem FAG 1948:

⁴¹ Die Fachliteratur – v.a. der 1930er Jahre – begründete die Angemessenheit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit einer mit steigender Bevölkerungszahl progressiven Steigerung der Ausgaben bzw. mit höheren Kosten bei der Aufgabenerfüllung in den Städten gegenüber den weniger dicht besiedelten ländlichen Regionen (siehe bspw. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben (1932); Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (1932)).

Tabelle 17: Veränderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im Zeitablauf seit 1948

Größenklasse	FAG 1948	FAG Novelle 1952	FAG 1953	FAG Novelle 1955	FAG 1985	FAG 1989	FAG 1993	FAG 2005	FAG 2008, 2008 bis 2010	FAG 2008, 2011 bis 2016
Anzahl Einwohner	Vervielfacher									
1-1.000				1 1/6						
1-2.500	3	1	1							
1.001-10.000				1 1/3						
2.501-10.000	4	1 1/3	1 1/3							
1-10.000					1 1/3	1 1/3	1 1/3	1 1/2	1 1/2	1 41/67
10.001-20.000	5	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3
20.001-50.000 ¹	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2
ab 50.001	7	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3
Sockelbetrag je Einwohner							1993: 7,43 EUR; 2004: 72,66 EUR			
Einschleifregelung: Bereichsgrenzen										
9.000-10.000 ²							3 1/3	1 2/3	1 2/3	110/201
18.000-20.000 ²							3 1/3	3 1/3	3 1/3	3 1/3
45.000-50.000							3 1/3	3 1/3	3 1/3	3 1/3

¹ inkl. Städte mit eigenem Statut mit höchstens 20.000 Einwohnern

² nicht bei Städten mit eigenem Statut

Quellen: FAG 1948 bis 2008

Die FAG-Änderungen seit dem Jahr 1948, insbesondere die Abschaffung der abgestuften Größenklassen unter 10.000 Einwohner im Jahr 1985 und die Annäherung der Größenklasse bis zu 10.000 Einwohner an jene zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner, führten zu einer sukzessiven Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

(2) Die Veränderung des sogenannten „Spannungsverhältnisses“ (Verhältnis vom kleinsten zum größten Vervielfacher) zeigt die sukzessive Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels noch deutlicher:

Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Tabelle 18: Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit 1948

Jahr	Spannungsverhältnis
1948	1 : 2,33
1955	1 : 2,0
1985	1 : 1,75
2005	1 : 1,56
2011	1 : 1,45

Quellen: FAG 1948 (BGBl. Nr. 46/1948); FAG-Novelle 1952 (BGBl. Nr. 18/1952); FAG-Novelle 1955 (BGBl. Nr. 9/1955); FAG 1985 (BGBl. Nr. 544/1984); FAG 2005 (BGBl. I Nr. 156/2004); 248. Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014 (BGBl. II Nr. 248/2011)

Das Spannungsverhältnis verringerte sich von 1 : 2,33 im Jahr 1948 auf 1 : 1,45 im Jahr 2011. Dies lag daran, dass der Vervielfacher für die Einwohner-Größenklassen 10.000 bis 20.000, 20.000 bis 50.000 und über 50.000 seit den 1950er Jahren unverändert blieb, während der Vervielfacher für die Einwohner-Größenklasse bis 10.000 von 1 1/3 im Jahr 1985 auf 1 1/2 im Jahr 2005 und weiter auf 1 41/67 (= rd. 1 2/3) im Jahr 2011 anstieg.

(3) Aus Sicht des Wirtschaftsforschungsinstituts ECO Austria⁴² führte die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu einer Verringerung des Anreizes kleinerer Gemeinden, die Effizienz ihrer Leistungserbringung durch Kooperation bzw. Fusion zu erhöhen.

24.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden bot.

24.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass es Ziel des Finanzausgleichs sei, die jeweilige Gebietskörperschaft mit den Mitteln auszustatten, die sie zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötige. Er diene nicht dazu, einen finanziellen Druck auf kleinere Gemeinden in Richtung Gemeindezusammenlegung auszuüben, zumal es keine Belege dafür gebe, dass größere Gemeinden effizienter und kostengünstiger arbeiten würden.*

⁴² Berger/Graf/Schuh/Strohner, Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (Dezember 2014), S. 60 f.

24.4 Zum Argument des Landes Niederösterreich, es gebe keine Belege für Effizienz- bzw. Kostenvorteile größerer Gemeinden, verwies der RH auf statistische Auswertungen der Rechnungsabschlüsse des Jahres 2013, in welchen der RH Kostennachteile – insbesondere in den Haushaltsgruppen „Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung“ und „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ sowie bei Personalausgaben – von Gemeinden unter 1.000 Einwohnern feststellte.

Die Kritik des RH richtete sich aber in diesem Fall insbesondere gegen einen undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner, da ein solcher keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden bot.

25.1 Die folgende Tabelle 19 zeigt – für die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Größenklassen – die Saldi aus Gewinn und Verlust der Gemeinden aus Anlass der Reformen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit 1948. Die Berechnung beruht auf den Werten des Bundesvoranschlags 2011, d.h. der RH simulierte die historischen Änderungen auf Basis der veranschlagten Ertragsanteile des Jahres 2011. In roter Schrift sind für jeden Reformschritt jene Größenklassen markiert, in welchen es gleichzeitig Gewinner und Verlierer gab. Dies war insbesondere bei den ersten drei Reformen (1955, 1985 und 1989), aber auch 2005 und 2011 der Fall:

Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Tabelle 19: Gewinn–Verlust–Saldi durch Reformen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nach Größenklassen

Jahr	Reforminhalt in Schlagworten	Einwohner–Größenklassen							Reformvolumen
		bis 9.000	9.001 bis 10.000	10.001 bis 18.000	18.001 bis 20.000	20.001 bis 45.000	45.001 bis 50.000	über 50.001	
		in Mio. EUR ¹							
1955	Vervielfacher bis 1.000 EW: 1/16, bis 10.000 EW: 1 1/3	154,96	- 5,15	- 23,03	- 0,68	- 21,23	- 1,90	- 102,97	237,46
1985	Entfall der untersten Stufe 1.000 EW	14,63	- 0,48	- 2,15	- 0,07	- 1,92	- 0,22	- 9,79	28,09
1989	Entfall des Randgemeindeschlüssels	- 12,38	- 7,01	- 4,50	0,13	0,80	0,31	22,66	75,16
1993	Einschleifregelung	- 6,31	12,66	- 1,00	- 0,07	- 0,90	- 0,08	- 4,30	12,66
1993	Sockelbetrag	11,99	0,19	0,20	- 0,03	- 0,83	- 0,09	- 11,42	12,37
2001	Erhöhung des Sockelbetrags	40,96	0,65	0,67	- 0,10	- 2,84	- 0,32	- 39,01	42,27
2002	schrittweise Erhöhung des Sockelbetrags	10,52	0,17	0,17	- 0,02	- 0,73	- 0,08	- 10,02	10,86
2003	schrittweise Erhöhung des Sockelbetrags	10,42	0,17	0,17	- 0,02	- 0,72	- 0,08	- 9,92	10,75
2004	schrittweise Erhöhung des Sockelbetrags	9,57	0,15	0,16	- 0,02	- 0,66	- 0,07	- 9,12	9,88
2005	Vervielfacher bis 10.000 EW: 1 1/2	80,34	- 2,70	- 26,64	- 0,80	- 16,81	- 1,60	- 31,80	80,53
2011	Vervielfacher bis 10.000 EW: 1 41/67	100,34	- 0,83	- 15,42	- 0,61	- 13,77	- 1,40	- 68,30	100,72
alle Änderungen summiert		415,03	- 2,19	- 71,38	- 2,29	- 59,62	- 5,55	- 273,99	620,75

EW = Einwohner

¹ inkl. Wien, ohne Bedarfszuweisungen

Quellen: BMF (vgl. dazu auch Sturmlechner, Die Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und des einheitlichen Verteilungsschlüssels im Finanzausgleich, RFG 2011–2a, S. 123); Basis BVA 2011

Durch die letzte Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im Jahr 2011 ergaben sich bspw. für Gemeinden unter 9.000 Einwohner Gewinne von insgesamt 100,34 Mio. EUR. Verluste in allen anderen Größenklassen kompensierten diese Gewinne. In der Größenklasse von 9.001 bis 10.000 Einwohner gab es aufgrund der Änderung der Einschleifregelung Gewinner- und Verlierergemeinden, insgesamt jedoch Verluste.

Die letzte Spalte in Tabelle 19 zeigt das Bruttovolumen der Umschichtungen des jeweiligen Reformjahres. Das Reformvolumen im Jahr 2011 war mit 100,72 Mio. EUR höher als die Gewinne in der untersten Größenklasse, weil es auch in der Größenklasse von 9.001 bis 10.000 Ein-

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

wohner Gewinner gab⁴³. Mit 237,46 Mio. EUR brachte die FAG-Reform des Jahres 1955 die deutlichste Umschichtung von Ertragsanteilen. Die jüngsten FAG-Reformen aus den Jahren 2005 und 2011 brachten mit 80,53 Mio. EUR bzw. 100,72 Mio. EUR ebenfalls erhebliche Veränderungen.

- 25.2** Der RH wies darauf hin, dass vor allem die unterste Größenklasse (bis 9.000 Einwohner) aus den FAG-Reformen Nutzen ziehen konnte. Die Reformen seit 1948 führten zu einem Nettogewinn von 415,03 Mio. EUR für Gemeinden in der Größenklasse bis 9.000 Einwohner. Alle anderen Größenklassen hatten in Summe einen negativen Saldo aufzuweisen. Insbesondere die Gemeinden über 50.000 Einwohner verloren seit 1948 273,99 Mio. EUR an Ertragsanteilen.

Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

Historische
Gebietsstände

- 26.1** (1) In Österreich gab es laut Volkszählung im Jahr 1951 4.039 Gemeinden (siehe Tabelle 20). Durch Gemeindezusammenlegungen reduzierte sich diese Anzahl beträchtlich auf 2.301 Gemeinden im Jahr 1981. Die aktuellste Erhebung vom 1. Jänner 2015 wies den Tiefststand von 2.102 Gemeinden aus. Diese Erhebung berücksichtigte bereits die mit 1. Jänner 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturreform in der Steiermark. Insgesamt reduzierte sich in der Steiermark die Anzahl der Gemeinden von 542 im Jahr 2011 auf 287 im Jahr 2015.

⁴³ Mathematisch bedeutet dies, dass in den Reformjahren, in denen es keine gleichzeitigen Gewinner und Verlierer in einer Gemeindegrößenklasse gab, jeweils die Summe der Verluste der Verlierergemeinden und die Summe der Gewinne der Gewinnergemeinden gleich dem Reformvolumen war. In den Jahren, in denen es saldierte Effekte gab, war dies nicht der Fall – wie z.B. im Jahr 1955: 154,96 Mio. EUR Nettogewinne sind kleiner als das gesamte Transfervolumen von 237,46 Mio. EUR.

Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

Tabelle 20: Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Ländern								
	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2015
	Anzahl							
B	320	319	138	138	153	171	171	171
K	244	229	204	121	128	132	132	132
NÖ	1.584	1.652	814	559	569	573	573	573
OÖ	445	445	445	445	445	445	444	444
S	118	119	120	119	119	119	119	119
St	946	851	551	544	544	543	542	287
T	285	287	287	278	278	279	279	279
V	96	96	96	96	96	96	96	96
W	1	1	1	1	1	1	1	1
gesamt	4.039	3.999	2.656	2.301	2.333	2.359	2.357	2.102

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Während die Anzahl der Gemeinden in den Ländern Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg seit den 1950er Jahren konstant war, reduzierten die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Steiermark insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren die Anzahl ihrer Gemeinden durch Gemeindezusammenlegungen erheblich.

(2) Die Verteilung der Gemeinden nach Größenklassen veränderte sich langfristig stark (siehe Tabelle 21; die 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturreform in der Steiermark ist darin noch nicht berücksichtigt): Kleinstgemeinden bis 500 Einwohner reduzierten sich massiv (– 88,8 %), ebenso Gemeinden in der nächsthöheren Größenklasse von 501 bis 1.000 Einwohner (– 59,7 %). Die Anzahl der Gemeinden mit über 1.000 Einwohnern stieg hingegen an, wobei die Steigerung mit jeder folgenden Größenklasse bis 20.000 Einwohner größer wurde. Insbesondere in der Größenklasse zwischen 10.001 und 20.000 Einwohner verdoppelte sich im Zeitraum 1951 bis 2011 die Anzahl der Gemeinden (+ 152,6 %).

Tabelle 21: Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Größenklassen

Einwohner- Größenklassen	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	Veränderung 1951 bis 2011
Anzahl Einwohner	Anzahl Gemeinden							in %
bis 500	1.664	1.631	395	174	170	173	186	- 88,8
501 bis 1.000	1.075	1.028	543	404	432	426	433	- 59,7
1.001 bis 2.000	800	790	990	955	906	889	845	+ 5,6
2.001 bis 2.500	167	186	234	233	241	242	243	+ 45,5
2.501 bis 3.000	95	85	149	148	150	159	157	+ 65,3
3.001 bis 5.000	138	160	194	201	235	253	269	+ 94,9
5.001 bis 10.000	64	75	94	120	130	144	151	+ 135,9
10.001 bis 20.000	19	26	37	44	45	49	48	+ 152,6
20.001 bis 30.000	5	6	7	9	12	12	12	+ 140,0
30.001 bis 50.000	6	6	7	4	3	4	4	- 33,3
50.001 bis 100.000	2	1	1	4	4	3	4	+ 100,0
100.001 bis 200.000	2	3	2	3	2	3	3	+ 50,0
200.001 bis 500.000	1	1	2	1	2	1	1	0,0
über 1.000.000	1	1	1	1	1	1	1	0,0
gesamt	4.039	3.999	2.656	2.301	2.333	2.359	2.357	- 41,6

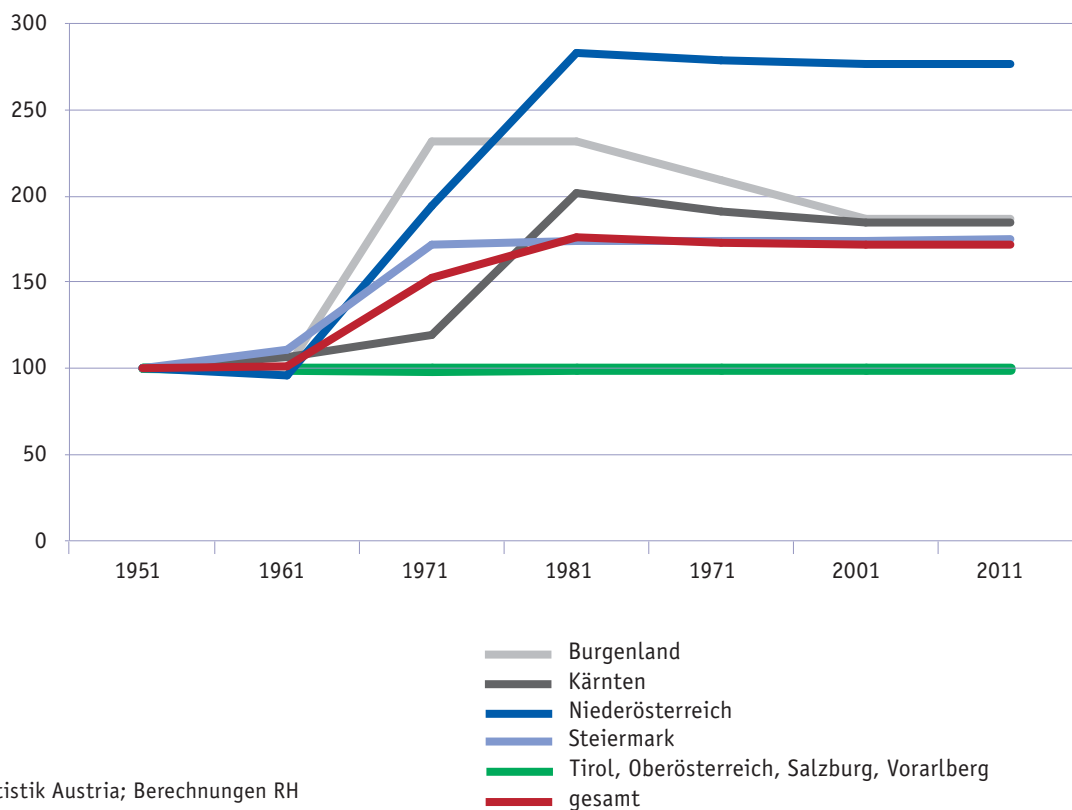
Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Der Trend zu weniger Gemeinden, welcher fast ausnahmslos aus der Reduktion der Kleinstgemeinden resultierte, erfuhr seit den 1980er Jahren bis 2011 eine Stagnation bzw. sogar Umkehr. Insgesamt stieg die Anzahl der Gemeinden im Zeitraum 1981 bis 2011 von 2.301 auf 2.357 leicht an, die Kleinstgemeinden stiegen von 174 auf 186 in der Größenklasse bis 500 Einwohner und von 404 auf 433 in der Größenklasse von 501 bis 1.000 Einwohner.

(3) Noch deutlicher zeigte sich diese Trendumkehr bei der Analyse der durchschnittlichen Einwohnerzahlen je Gemeinde (die durchschnittlichen Einwohnerzahlen je Gemeinde bereinigte der RH durch Eliminierung des Bevölkerungswachstums im jeweiligen Land; als Basisjahr für den Index wählte er das Jahr 1951 (1951 = 100); die im Jahr 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturreform in der Steiermark ist nicht berücksichtigt):

Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

Abbildung 9: Einwohner je Gemeinde ohne Bevölkerungsveränderung, 1951 bis 2011
(Index 1951 = 100)



Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

In den Ländern Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg blieben die Einwohnerzahlen je Gemeinde aufgrund gleichbleibender Gemeindeganzahl konstant. In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Steiermark stagnierten sie seit den 1980er Jahren.

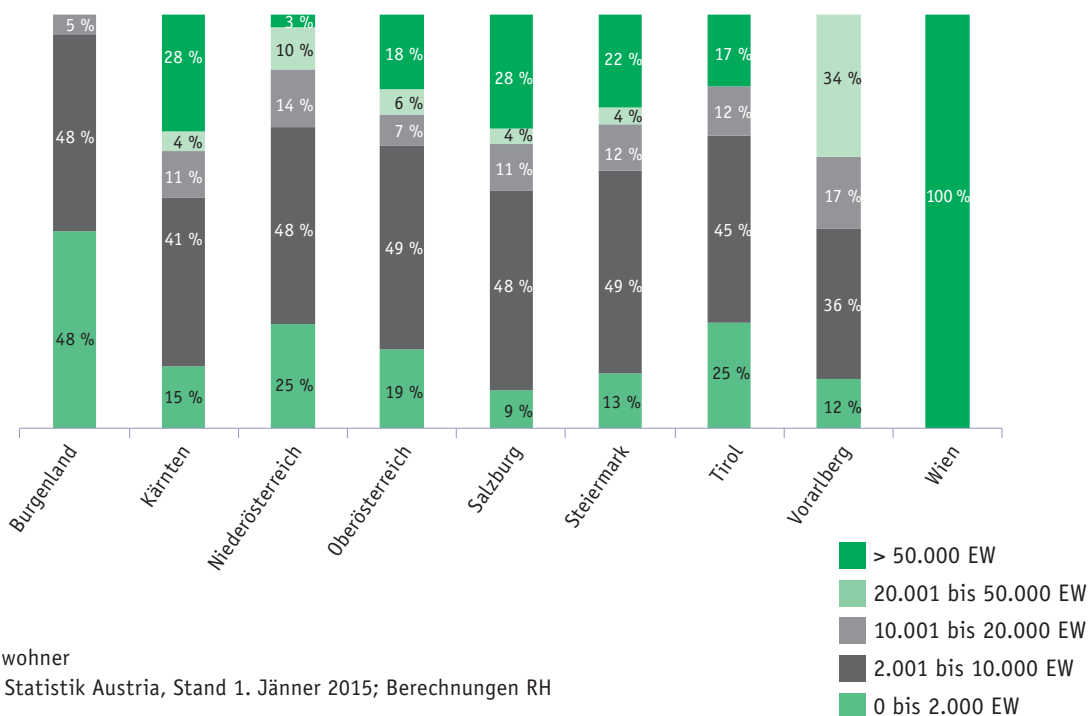
26.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Entwicklung der Gemeindestruktur seit 1951 eine starke Tendenz zu größeren Gemeinden zeigte. Die Länder Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren von dieser Entwicklung ausgenommen.

(2) Der RH wies auf die Trendumkehr bzw. Stagnation bei der Zusammenlegung von Kleinstgemeinden seit den 1980er Jahren hin. Diese Trendumkehr fiel zeitlich mit der Abschaffung der abgestuften Vielfacher in den Größenklassen bis 10.000 Einwohner durch die FAG-Änderung im Jahr 1985 zusammen.

(3) Der RH wies weiters darauf hin, dass innerhalb der Größenklasse bis 10.000 Einwohner in der Periode 1951 bis 2011 sehr unterschiedliche Tendenzen zu beobachten waren. Während die Anzahl der Kleinstgemeinden bis 1.000 Einwohner bis zum Jahr 1981 stark zurückging, stieg die Anzahl der Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern kontinuierlich an. Die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels – mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner – trug dieser Situation nicht Rechnung und bot keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden.

Gebietsstand 2015 **27.1** Die folgende Abbildung zeigt zum Stand 1. Jänner 2015 die Verteilung der Einwohner nach Größenklassen (entsprechend den Vervielfacher-Größenklassen und mit der zusätzlichen Größenklasse bis 2.000 Einwohner):

Abbildung 10: Verteilung der Einwohner nach Größenklassen und Ländern, Gebietsstand 1. Jänner 2015



Die Länder Kärnten und Vorarlberg (33 % bzw. 34 %) wiesen einen hohen Anteil von Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern auf. Im Burgenland lebten hingegen 95 % der Einwohner in Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern. Die burgenländischen Gemeinden erhielten folglich durch die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüs-

sels weniger Ertragsanteile als Länder mit größeren Gemeinden. Der Anteil der Kleinstgemeinden (bis 2.000 Einwohner) war im Burgenland mit 48 % besonders hoch.

- 27.2** Der RH hielt fest, dass die Länder stark unterschiedliche Gemeindestrukturen aufwiesen. Die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels brachte in Ländern mit einer kleinstrukturierten Gemeindeflandschaft Nachteile bei der Verteilung der Ertragsanteile mit sich.

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Gesetzliche
Grundlage

- 28** (1) Gemäß § 11 Abs. 2 FAG 2008 waren die (um die Bedarfszuweisungen gekürzten) Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die Länder zu überweisen und von diesen – außer in Wien – an die einzelnen Gemeinden nach dem unter TZ 5 beschriebenen Modus aufzuteilen.

Nach § 12 Abs. 1 FAG 2008 gebührten den Ländern und Gemeinden monatliche Vorschüsse auf die ihnen zustehenden Ertragsanteile. Die endgültige Abrechnung hatte aufgrund des Rechnungsabschlusses des Bundes zu erfolgen; doch musste, sobald die vorläufigen Ergebnisse des abgelaufenen Haushaltsjahres der Bundesfinanzverwaltung vorlagen, spätestens aber bis Ende März, eine Zwischenabrechnung durchgeführt werden. Bei der Zwischenabrechnung mussten – vorbehaltlich der endgültigen Abrechnung – den Ländern und Gemeinden allfällige Restguthaben ausbezahlt sowie allfällige Übergüsse im Wege der Einbehaltung von den Ertragsanteil-Vorschüssen hereingebracht werden. In der Praxis ersetzte die Zwischenabrechnung die gesetzlich vorgesehene endgültige Abrechnung, weil nach der Zwischenabrechnung keine Änderung der Vorausanteile mehr erfolgte.

Nach § 12 Abs. 3 FAG 2008 gebührten den Ländern und Gemeinden zusätzlich jährlich je 145,35 Mio. EUR als Vorschüsse auf die zu erwartenden Anteile an der Einkommensteuer. Der Bund hatte diese Vorschüsse an die Länder und diese die den Gemeinden gebührenden Anteile nach Abzug der Landesumlage den Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel jeweils bis Ende Dezember zu überweisen.

(2) Der beschriebene Modus bedeutete in der praktischen Umsetzung, dass die Länder den Gemeinden die Ertragsanteile eines Jahres in Form von



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

- 13 Vorschüssen (zwölf Monate plus die Anteile an der Einkommensteuer im Dezember) und
- einer Zwischenabrechnung im Folgejahr

zur Verfügung stellten.

(3) Nach der Rechtsprechung des VfGH zu dieser Rechtslage hatte die einzelne Gemeinde einen Rechtsanspruch gegenüber dem jeweiligen Land auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile⁴⁴.

Berechnung und Anweisung durch das BMF und die Länder

BMF

29.1 (1) Die vom BMF im Zeitraum 2009 bis 2013 an die Länder überwiesenen Gemeindeertragsanteile waren vom BMF korrekt in der gesetzlich vorgesehenen Höhe berechnet.

(2) Der RH bereinigte die Daten um die in TZ 28 genannten Zwischenabrechnungen, so dass die jährlichen Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden länderweise ersichtlich waren (siehe Tabelle 22):

Tabelle 22: Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden länderweise								
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
in Mio. EUR								
2009	164,65	407,13	1.052,87	1.006,94	443,25	813,33	549,28	292,19
2010	171,54	422,09	1.089,56	1.045,67	461,84	844,63	573,23	306,76
2011	187,91	454,58	1.190,61	1.134,39	499,65	922,59	624,69	334,79
2012	191,41	469,71	1.210,69	1.174,90	518,18	946,71	647,37	345,62
2013	199,02	480,93	1.271,51	1.219,50	529,38	972,08	670,35	357,43
Summe	914,54	2.234,44	5.815,24	5.581,40	2.452,30	4.499,34	3.064,91	1.636,79

Quelle: BMF

Der Ertragsanteil-Anspruch einer Gemeinde war einer Forderung der Gemeinde an das Land gleichzusetzen. Der Anspruch war von der bankmäßigen Überweisung der Ertragsanteile an die Gemeinde zu unterscheiden, die üblicherweise zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte und sich in der Höhe vom Ertragsanteil-Anspruch unterschied, weil das Land nach der Berechnung der Ansprüche seinerseits bestehende Forderungen an die Gemeinden (wie bspw. die Landesumlage) gegenverrechnete.

⁴⁴ vgl. VfGH A17/73 (VfSlg. 7644/1975), A7/80 (VfSlg. 9280/1981), A8/80 (VfSlg. 9281/1981) und A10/00 (VfSlg. 15.938/2000)

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

29.2 Der RH hielt fest, dass das BMF die Gemeindeertragsanteile im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe berechnete und an die Länder überwies.

Monitoring und Transparenz

30.1 (1) Die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden durch die Länder war in fünf von acht überprüften Ländern fehlerhaft, in zwei Ländern war die Dokumentation lückenhaft (siehe Tabelle 23 und im Detail TZ 31 ff. sowie Anhang III):

Tabelle 23: Fehler und Dokumentationslücken bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile					
Land	2009	2010	2011	2012	2013
B	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
K	Dokumentation unvollständig	Dokumentation unvollständig	falsch	richtig	richtig
NÖ	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
OÖ	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
S	Dokumentation unvollständig	falsch	falsch	falsch	falsch
St	richtig	richtig	falsch	richtig	richtig
T	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
V	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig

Quellen: Länder

(2) Aufgrund des Berechnungsmodus, der die Kenntnis aller Gemeindedaten eines Landes voraussetzte, war es einer einzelnen Gemeinde unmöglich, die Berechnung der Ertragsanteile im Detail nachzuvollziehen.

(3) Eine Kontroll- oder Monitoringfunktion durch das BMF war im FAG 2008 nicht vorgesehen.

30.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Berechnung in fünf von acht Ländern (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark) fehlerhaft war.

(2) Der RH kritisierte die Intransparenz der Berechnung, durch die es für die Gemeinden nicht möglich war, die korrekte Zuteilung der Ertragsanteile zu überprüfen.

(3) Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, die Monitoring- und Koordinationsfunktion des BMF im gesamten Vollzug zu stärken. Sämtliche Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile sollten auf den Websites des BMF und der Länder veröffentlicht werden.

Der RH empfahl den Ländern, die Berechnung der Ertragsanteile spätestens zum Zeitpunkt der jährlichen Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen, um Berechnungsfehler zu vermeiden.

30.3 (1) *Das Land Burgenland verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Berechnung der Gemeindeertragsanteile seit dem Jahr 2013 mit dem BMF abgeglichen würde und die RH-Empfehlung daher umgesetzt sei.*

(2) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es seit dem Jahr 2015 einen Abgleich der Berechnung mit dem BMF durchführe.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Veröffentlichung der Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile mit dem Ziel, die Nachvollziehbarkeit für Gemeinden zu erleichtern, aufgrund der Komplexität der Berechnungsmethodik wenig erfolgversprechend.*

(4) *Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass alle Teilaggregate der Gemeindeertragsanteile (z.B. Vorausanteile, die sich aufgrund einer Valorisierung veränderten) sofort neu berechnet würden, um einen Ausgleich während des Jahres zu gewährleisten. Damit erfülle das Land Oberösterreich die Vorgaben des RH und gewährleiste eine korrekte Darstellung der Finanzkraftwerte jeder Gemeinde.*

(5) *Wie das Land Steiermark in seiner Stellungnahme mitteilte, werde es die Empfehlung des RH, die Berechnung der Gemeindeertragsanteile spätestens zum Zeitpunkt der jährlichen Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen, umsetzen. Die Empfehlung des RH, sämtliche Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile auf der Website des Landes zu veröffentlichen, werde geprüft.*

30.4 (1) Der RH anerkannte, dass die Länder Burgenland und Kärnten zwischenzeitig die Berechnung der Ertragsanteile zeitgerecht mit dem BMF abglichen und sie damit das Fehlerrisiko in der Berechnung verminderten.

(2) Zur vom Land Niederösterreich angeführten Komplexität der Berechnung der Gemeindeertragsanteile verwies der RH darauf, dass er in TZ 7, 9 und 40 eine grundlegende Vereinfachung derselben emp-

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

fohlen hatte. Aufgrund des Berechnungsmodus war es im überprüften Zeitraum für eine einzelne Gemeinde ohne Kenntnis aller Gemeindedaten eines Landes unmöglich, die Berechnung nachzuvollziehen. Die Veröffentlichung der Daten kann in einem ersten Schritt – solange eine Vereinfachung der Berechnung noch nicht umgesetzt ist – zur Transparenz der Berechnung beitragen. Er hielt daher seine Empfehlung zur Veröffentlichung der Berechnungsdaten als Maßnahme zur Erhöhung der Transparenz aufrecht.

(3) Gegenüber dem Land Oberösterreich verwies der RH auf seine Feststellung in TZ 31, wonach das Land Oberösterreich im überprüften Zeitraum die Ertragsanteile korrekt berechnet hatte. Um Berechnungsfehler auch in Zukunft auszuschließen, hielt er an seiner Empfehlung fest, die Berechnung der Ertragsanteile spätestens zum Zeitpunkt der Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen.

(4) Der RH nahm die Ausführungen des Landes Steiermark zur Kenntnis. Er betonte die Notwendigkeit, die Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile auf den Websites der Länder zu veröffentlichen, um die Transparenz der Zuteilung der Ertragsanteile zu erhöhen, und hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg

- 31.1** Die Länder Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg teilten den Gemeinden die Ertragsanteil-Ansprüche im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe zu.
- 31.2** Der RH hob die korrekte Berechnung der Gemeindeertragsanteile in den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg hervor.

Burgenland

- 32.1** (1) Das Land Burgenland wich in den Jahren 2009 bis 2012 bei der Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Die einzelnen Abweichungen fasst die folgende Tabelle 24 zusammen (die detaillierte Darstellung der Abweichungen ist Anhang III zu entnehmen):



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Tabelle 24: Fehler bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile im Burgenland					
	2009	2010	2011	2012	2013
30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5 und 6)	falsch (Abs. 5 und 6)	richtig
Getränkesteuerausgleich	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	falsch	falsch	richtig	richtig	richtig
aBS-Ertragsanteile	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Abzug ehemaliges Landespflegegeld	n.a.	n.a.	n.a.	falsch	falsch
Ertragsanteil-Ansprüche der einzelnen Gemeinden	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch

Quelle: Land Burgenland

(2) Im Jahr 2013 musste das Land Burgenland die Berechnung der Abzüge des ehemaligen Landespflegegeldes aufgrund von Fehlern bei der Verbuchung der Kommunalsteuer korrigieren.

(3) Wegen finanzieller Schwierigkeiten eines burgenländischen Rettungsdienstes nahm das Land Burgenland in den Jahren 2008 und 2009 gemäß einer zwischen dem Land Burgenland und dem Burgenländischen Gemeindebund, dem Sozialdemokratischen Gemeindevertreterverband Burgenland und dem Österreichischen Städtebund vom 12. August 2008 abgeschlossenen Vereinbarung Abzüge bei den Ertragsanteilen in der Höhe von 525.000 EUR (2008) sowie 300.000 EUR (2009) vor. Diese Geldmittel überwies das Land an den Rettungsdienst. Das Land verpflichtete sich darüber hinaus zur Zahlung von Landesmitteln in der Höhe von 825.000 EUR⁴⁵. Der gesamte Sanierungszuschuss betrug 1,65 Mio. EUR.

Während die Zahlung der Landesmittel nach Zustimmung durch den Landtag⁴⁶ erfolgte, gab es für den Abzug bei den Ertragsanteilen der Gemeinden keine rechtliche Grundlage durch vorangegangene Gemeinderatsbeschlüsse gemäß Burgenländischer Gemeindeordnung. Ebenso wenig erteilten die Gemeinden ihren Interessenvertretungen eine Vorausermächtigung zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung.

⁴⁵ Das Land verbuchte die Zahlungen in den Rechnungsabschlüssen 2008 und 2009 unter der Voranschlagsstelle 1/530015/7670-Rettungsdienst, Beitrag des Landes.

⁴⁶ jeweils durch die Nachtragsvoranschläge

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

(4) In den Jahren 2009 bis 2012 rundete das Land Burgenland die Landesdurchschnittskopfquote auf zwei Dezimalstellen, was zusätzlich zu Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen führte (Details siehe Anhang III).

(5) Nach Angaben des Landes Burgenland im Zuge der Gebarungsüberprüfung beabsichtige es, die Zwischenabrechnungen der Jahre 2009 bis 2013 richtigzustellen.

32.2 (1) Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche der Jahre 2009 bis 2013.

Er empfahl dem Land Burgenland, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden entsprechend zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Land Burgenland Rundungen bei der Landesdurchschnittskopfquote vornahm.

Er empfahl daher dem Land Burgenland, Rundungen zu unterlassen bzw. nur dann vorzunehmen, wenn diese keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen.

(3) Der RH kritisierte, dass das Land Burgenland Abzüge bei den Ertragsanteilen vornahm. Er wies wiederholt darauf hin, dass ein Rechtsanspruch der einzelnen Gemeinden auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile in der gesetzlich vorgesehenen Höhe bestand.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, derartige Abzüge in Hinkunft zu unterlassen.

(4) Der RH kritisierte weiters, dass das Land Burgenland eine schriftliche Vereinbarung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden abschloss, ohne sicherzustellen, dass dafür eine rechtliche Grundlage in Form von Gemeinderatsbeschlüssen vorlag.

Er empfahl dem Land Burgenland, bei Vereinbarungen, die Interessenvertretungen der Gemeinden für ihre Mitglieder abschließen, auf das Vorliegen der dafür notwendigen Gemeinderatsbeschlüsse zu achten.

32.3 *Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Burgenländische Landesregierung am 26. Jänner 2016 die Durchführung der Richtigstellung der Gemeindeertragsanteile beschlossen habe und die Korrektur im Zuge der Auszahlung der Ertragsanteil-Vorschüsse*

im Jänner 2016 erfolgt sei. Die durch Rundungen entstandenen Fehler seien dabei ebenfalls behoben worden. Ab dem Jahr 2014 habe das Land keine Rundungen mehr vorgenommen.

Das Land Burgenland führte in seiner Stellungnahme weiter aus, dass die burgenländischen Gemeinden einem Rettungsdienst die Wahrnehmung des örtlichen Rettungsdienstes übertragen hätten und somit eine Finanzierungsverpflichtung der Gemeinden bestünde. Der Abzug von den Gemeindeertragsanteilen in der Höhe von 825.000 EUR sei notwendig und unumgänglich gewesen, um den unmittelbar drohenden Konkurs des Rettungsdienstes abzuwenden. Aufgrund der finanziellen Situation des Rettungsdienstes im Jahr 2008 wäre höchste Dringlichkeit geboten gewesen. Aus zeitlichen Gründen sei es daher unmöglich gewesen, Zustimmungserklärungen der einzelnen Gemeinden einzuholen. In Hinkunft werde das Land Burgenland keine derartigen Abzüge mehr vornehmen.

- 32.4** Der RH wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Gemeinden einen Rechtsanspruch auf Zuteilung der Ertragsanteile in der gesetzlich vorgesehenen Höhe hatten. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, Abzüge von den Ertragsanteilen der Gemeinden zu unterlassen.
- 33.1** Zur Fehlerhäufigkeit bei der Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden im Burgenland gab das Land Burgenland an, dass ein Mitarbeiter der Gemeindeabteilung die Ertragsanteile im gesamten Zeitraum 2009 bis 2013 berechnete. Ein internes Kontrollsystem bestand im Zeitraum 2009 bis 2012 nicht. Ab dem Jahr 2013 überprüften zwei Mitarbeiter der Gemeindeabteilung die Berechnung. Nach dieser Überprüfung genehmigte das zuständige Mitglied der Landesregierung die Berechnungen und gab sie damit für die Buchhaltung frei.
- 33.2** Der RH kritisierte, dass im Zeitraum 2009 bis 2012 kein Internes Kontrollsystem bestand. Er empfahl dem Land Burgenland, den Kontrollprozess zu verbessern, indem die Wirksamkeit und Effizienz des IKS durch die Interne Revision des Landes bzw. externe unabhängige Kontrollorgane in regelmäßigen Abständen überprüft wird.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland habe es einen weiteren Kontrollschritt in der Abteilung für Finanzen und Buchhaltung geschaffen.*

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Kärnten

34.1 Die vom Land Kärnten an den RH übermittelten Daten zu den von der Gemeindeabteilung ermittelten Ertragsanteil-Ansprüchen waren betreffend die Jahre 2009 und 2010 unvollständig. Nach Angaben des Landes Kärnten lag die Unvollständigkeit der Daten an einer EDV-Umstellung.

34.2 Der RH kritisierte die mangelnde Dokumentation der Berechnung für die Jahre 2009 und 2010.

Er empfahl dem Land Kärnten, im Falle von EDV-Umstellungen eine lückenlose Dokumentation anzulegen, damit die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden im Detail überprüft werden kann.

34.3 *Das Land Kärnten führte in seiner Stellungnahme aus, dass das bis zum Jahr 2010 verwendete EDV-System aufgrund des überraschenden krankheitsbedingten Ausscheidens eines Mitarbeiters nicht mehr hätte gewartet und angepasst werden können. Die aus dem Altsystem in die neue EDV-Applikation übernommenen Daten hätten für die Jahre 2009 und 2010 nur mehr als Gesamtsumme dargestellt werden können.*

34.4 Um in Zukunft Lücken in der Dokumentation zu unterbinden, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

35.1 Im Jahr 2011 wich das Land Kärnten bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags entsprach aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, die Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Der Gesamtbetrag der Ansprüche für alle Gemeinden war korrekt, die oben beschriebenen Fehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Klagenfurt im Jahr 2011 um rd. 36.834 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Millstatt am See um rd. 930 EUR zu hoch.

Im Rahmen der Gebarungüberprüfung teilte das Land Kärnten mit, dass es die Zwischenabrechnung des Jahres 2011 im Juni 2015 richtiggestellt habe.



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

35.2 Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Jahr 2011.

Er empfahl dem Land Kärnten, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für das Jahr 2011 entsprechend zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

35.3 *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, die vom RH aufgezeigten Fehler bereits im Mai 2015 aufgearbeitet zu haben; die Korrekturzahlungen seien mit der Abrechnung im Juni 2015 erfolgt.*

Niederösterreich

36.1 (1) In den Jahren 2009 bis 2013 wich das Land Niederösterreich bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Im Einzelnen stellte der RH folgende Abweichungen fest:

- Aufgrund falscher Bevölkerungswerte war der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008 im Jahr 2009 fehlerhaft.
- In den Jahren 2009 bis 2013 war die Berechnung der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs aufgrund eines falschen Berechnungsmodus⁴⁷ in der Zwischenabrechnung fehlerhaft.
- Im Falle der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs im Zeitraum 2009 bis 2013 und im Falle des Getränkesteuerausgleichs im Zeitraum 2009 bis 2010 unterschied das Land Niederösterreich in den monatlichen Mitteilungen an die Gemeinden nicht zwischen den Ansprüchen der Zwischenabrechnung und den Ansprüchen des laufenden Jahres (siehe dazu auch TZ 40). Dadurch war es den Gemeinden (und auch dem RH) unmöglich, die tatsächlichen Ansprüche eines bestimmten Jahres aus den Mitteilungen zu entnehmen bzw. die Berechnung nachzuvollziehen.

(2) Laut Angaben des Landes Niederösterreich habe die gesamte Abweichung für alle Gemeinden im Zeitraum 2009 bis 2013 199.324 EUR betragen.

⁴⁷ Das Land Niederösterreich bildete die Differenz aus zwölf Vorschüssen und dem zu verteilenden Gesamtbetrag und teilte die Differenz unter Verwendung des jeweils geltenden Schlüssels des Folgejahres, anstatt den Schlüssel des Jahres zu verwenden, auf das sich die Zwischenabrechnung bezog.

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Die beschriebenen Fehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Zusätzlich ergaben sich durch den falschen Berechnungsmodus Verschiebungen zwischen den Jahren, so dass eine bestimmte Gemeinde in einem Jahr zu hohe, im darauffolgenden Jahr zu niedrige Ansprüche erhielt. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde St. Pölten im Jahr 2010 um rd. 44.270 EUR zu hoch, im Jahr 2011 um rd. 8.302 EUR zu niedrig. Die Ansprüche der Gemeinde Wiener Neustadt waren im Jahr 2012 um rd. 9.150 EUR zu hoch, im Jahr 2013 um rd. 12.940 EUR zu niedrig.

- 36.2** Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Zeitraum 2009 bis 2013.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28). Er empfahl weiters, die Mitteilungen an die Gemeinden so zu gestalten, dass die Ansprüche, die sich aus der Zwischenabrechnung des Vorjahres ergeben, klar ersichtlich sind.

- 36.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die aufgrund des Abrechnungssystems entstandenen Differenzen bei der Zwischenabrechnung des Werbesteuerenausgleichs im Jahr 2016 bereinigen werde. In den Verständigungsschreiben an die Gemeinden werde das Land Niederösterreich ab dem Jahr 2016 die Beträge für die Zwischenabrechnung getrennt von den Ertragsanteil-Vorschüssen ausweisen.*

Salzburg

- 37.1** Das Land Salzburg verfügte für das Jahr 2009 über keine elektronisch verarbeitbaren Daten betreffend die Ertragsanteil-Ansprüche. Laut Angaben des Landes Salzburg sei eine EDV-Umstellung für das Fehlen der Daten verantwortlich.

- 37.2** Der RH kritisierte die mangelnde Verfügbarkeit elektronischer Daten für das Jahr 2009.

Er empfahl dem Land Salzburg, im Falle von EDV-Umstellungen den Altdatenbestand für mindestens sieben Jahre aufzubewahren bzw. elektronisch verfügbar zu machen.

- 38.1** In den Jahren 2009 bis 2013 rundete das Land Salzburg den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf ganze Zahlen. Da der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Zuge der Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche mehrfach zur Anwendung kam (beim 30 %igen Unterschiedsbetrag, beim Getränkesteuerausgleich, bei der Verteilung der aBS-Ertragsanteile und beim ehemaligen Landespflegegeld), ergaben sich durch die Rundung auf ganze Zahlen falsche Werte für die Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden.

Der Gesamtbetrag der Ansprüche für alle Gemeinden war korrekt, die Fehler aus Rundungen zogen daher für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Salzburg Stadt im Jahr 2010 um rd. 5.049 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Hintersee um rd. 222 EUR zu hoch. Im Jahr 2011 waren die Ansprüche der Gemeinde Salzburg Stadt um rd. 3.098 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Saalbach-Hinterglemm um rd. 1.494 EUR zu hoch.

Das Land Salzburg teilte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mit, ab dem Jahr 2015 keine Rundungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mehr vorzunehmen.

- 38.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Land Salzburg bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf ganze Zahlen gerundet hatte.

Er empfahl daher dem Land Salzburg, Rundungen zu unterlassen bzw. nur dann vorzunehmen, wenn diese keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen.

- (2) Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Zeitraum 2009 bis 2013.

Er empfahl dem Land Salzburg, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 entsprechend zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

Steiermark

- 39.1** Im Jahr 2011 wich das Land Steiermark bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags entsprach aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, die Berech-

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

nung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Aufteilung der aBS-Ertragsanteile war aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fehlerhaft.

Der Gesamtbetrag der Ansprüche für alle Gemeinden war korrekt, die beschriebenen Fehler zogen daher für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Graz im Jahr 2011 um rd. 214.884 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Fohnsdorf um rd. 2.590 EUR zu hoch.

Das Land Steiermark teilte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mit, dass es die Zwischenabrechnungen für das Jahr 2011 im März 2015 richtig gestellt habe.

39.2 Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Jahr 2011.

Er empfahl dem Land Steiermark, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für das Jahr 2011 zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

39.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, die vom RH aufgezeigten Fehler bereits im Zuge der Zwischenabrechnung bereinigt zu haben; die Korrekturzahlungen seien mit der Abrechnung im März 2015 erfolgt.*

Verbuchung der Ertragsanteile in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden

40.1 (1) Eine Gegenüberstellung der in den Jahren 2009 bis 2013 an die Gemeinden angewiesenen Ertragsanteile (gemäß den von den Ländern dem RH bekanntgegebenen Daten) mit jenen Beträgen, die die Gemeinden – laut ihren jährlichen Meldungen an die Statistik Austria – als Einnahme (auf dem Konto 859 Ertragsanteile) verbuchten, ergab folgende Differenzen (die Differenzbeträge enthalten positive und negative Einzelabweichungen der einzelnen Gemeinden, die sich teilweise ausgleichen):



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Tabelle 25: Differenz zwischen der Anweisung der Ertragsanteile durch die Länder und der Verbuchung der Gemeinden, 2009 bis 2013¹

	2009	2010	2011	2012	2013
Anweisung der Länder an die Gemeinden, in EUR					
B	168.988.782	167.759.539	187.187.821	191.111.482	200.260.457
K	k.A.	k.A.	450.483.176	469.635.859	487.162.782
NÖ	1.081.890.840	1.066.269.848	1.186.785.158	1.212.161.232	1.276.027.868
OÖ	1.034.229.126	1.023.313.085	1.130.932.096	1.175.222.012	1.224.652.647
S	k.A.	451.490.473	500.461.293	514.148.063	535.768.565
St	833.352.596	825.665.105	921.502.793	944.752.572	982.009.602
T	564.480.135	561.964.047	620.596.528	648.414.127	674.707.359
V	302.063.302	298.459.743	334.802.231	345.933.722	359.191.539
gesamt	k.A.	k.A.	5.332.751.096	5.501.379.070	5.739.780.819
Verbuchung der Gemeinden laut Meldung an die Statistik Austria, in EUR					
B	168.982.016	167.892.131	186.700.871	192.482.451	206.276.068
K	417.753.754	414.993.845	450.538.393	469.611.857	487.084.640
NÖ	1.088.031.748	1.066.453.546	1.181.539.864	1.210.644.464	1.267.011.841
OÖ	1.034.613.987	1.023.336.049	1.130.752.420	1.175.201.644	1.224.833.223
S	453.601.753	451.434.475	500.466.911	517.059.787	537.703.741
St	836.745.477	825.516.514	916.043.388	943.991.487	984.161.263
T	564.262.595	562.176.750	620.591.240	648.309.866	674.705.627
V	301.707.205	298.902.112	334.600.051	345.869.677	359.074.079
gesamt	4.865.698.535	4.810.705.422	5.321.233.139	5.503.171.234	5.740.850.482
Differenz in EUR					
B	- 6.766	132.592	- 486.950	1.370.969	6.015.611
K	k.A.	k.A.	55.217	- 24.002	- 78.143
NÖ	6.140.907	183.698	- 5.245.294	- 1.516.768	- 9.016.027
OÖ	384.862	22.965	- 179.676	- 20.368	180.575
S	k.A.	- 55.999	5.618	2.911.725	1.935.176
St	3.392.881	- 148.591	- 5.459.405	- 761.084	2.151.662
T	- 217.540	212.703	- 5.288	- 104.261	- 1.732
V	- 356.097	442.369	- 202.180	- 64.045	- 117.460
gesamt	k.A.	k.A.	- 11.517.957	1.792.164	1.069.664

¹ Das Land Kärnten konnte für die Jahre 2009 und 2010 keine Werte vorlegen, das Land Salzburg für das Jahr 2009.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; BMF; Statistik Austria

Während in vier Ländern (Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg) nur geringe Abweichungen vorlagen (unter 0,05 % im Jahr 2013), wiesen die anderen vier Länder (Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark) in einzelnen Jahren deutliche Abweichungen auf.

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

a) Im Burgenland verbuchten die Gemeinden im Jahr 2013 um 6,02 Mio. EUR mehr Einnahmen aus Ertragsanteilen, als das Land anwies. Dies entsprach einer Abweichung um 3 %. Das Land Burgenland schloss Transferzahlungen an die Gemeinden im Rahmen des Pflegesicherungsfonds in Höhe von 4,03 Mio. EUR in die Anweisungen der Ertragsanteile mit ein. Da das Land diese Transferleistungen in den Anweisungen an die Gemeinden nicht gesondert auswies und die Gemeinden dadurch nicht zwischen Ertragsanteilen und Transfers unterscheiden konnten, verbuchten die Gemeinden zu hohe Beträge auf das Konto Ertragsanteile. Als weitere Gründe für die großen Abweichungen nannte das Land Burgenland die erst im Jänner 2013 angewiesenen Einkommensteuervorschüsse des Jahres 2012 sowie die im Juni 2013 angewiesene Zwischenabrechnung des Jahres 2012 mit der Korrektur des ehemaligen Landespflegegeldes (siehe Anhang III).

b) In Niederösterreich verbuchten die Gemeinden im Jahr 2013 um 9,02 Mio. EUR weniger Einnahmen aus Ertragsanteilen, als das Land anwies. Dies entsprach einer Abweichung um 0,7 %. Das Land Niederösterreich begründete die Abweichungen mit Problemen bei der Jahresabgrenzung (einige Gemeinden verbuchten die Monatsanweisung vom Dezember erst im Folgejahr), mit vereinzelt fehlerhaften Buchungen in den Gemeinden sowie unterschiedlicher Verbuchung des Abzugs zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes.

c) Die Gemeinden in Salzburg und in der Steiermark verbuchten um 1,94 Mio. EUR bzw. um 2,15 Mio. EUR mehr Einnahmen aus Ertragsanteilen, als das Land an die Gemeinden anwies. Dies entsprach einer Abweichung um 0,4 % bzw. 0,2 %. Das Land Steiermark erklärte die Abweichungen hauptsächlich mit Jahresabgrenzungen. Als weitere Gründe führte das Land Steiermark Absetzungen von Abgaben ohne zeitliche Begrenzung an. Das Land Salzburg sah die Gründe für die Abweichungen in der Jahresabgrenzung sowie in fehlerhaften Buchungen (z.B. bei Rückerstattungen).

(2) Die folgende Tabelle zeigt Gemeinden mit hohen Abweichungen zwischen den Anweisungsbeträgen der Länder und den verbuchten Einnahmen der Gemeinden und die jeweiligen Gründe für die Abweichungen (wobei es im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht möglich war, sämtliche Gründe für die Abweichungen in allen Gemeinden zu erheben):



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Tabelle 26: Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden

	Abweichung in EUR	Begründung	Detail	
Burgenland				
Eisenstadt (2013)	758.112	Fehlbuchung + unklare Abgrenzung	a) Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2012 sowie einen Ausgleichsbetrag des Jahres 2012 im Jahr 2013.	b) Die Gemeinde verbuchte den vom Land angewiesenen Betrag für den Pflegesicherungsfonds auf dem Konto der Ertragsanteile 895.
Mattersburg (2012)	17.759	Fehlbuchung + unklare Abgrenzung	a) Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2011 im Jahr 2012.	b) Die Gemeinde verbuchte den vom Land angewiesenen Betrag für den Pflegesicherungsfonds auf dem Konto der Ertragsanteile 895.
Oberwart (2011)	- 311.147	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte im Mai 2011 die angewiesenen Ertragsanteile nicht als Einnahme auf dem Konto 859.	
Kärnten				
Völkermarkt (2011)	12.307	Fehlbuchung	Die Gemeinde unterließ die Buchung von Ertragsanteilsabzügen.	
Millstatt (2012)	- 38.719	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde unterließ die Buchung der Ertragsanteile aus der Einkommensteuer.	b) Die Gemeinde unterließ die Buchung von Ertragsanteilsabzügen.
Krumpendorf (2011)	43.965	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde verbuchte Beträge (u.a. Ertragsanteile aus dem Vorjahr) fälschlicherweise im Jahr 2011.	b) Die Gemeinde unterließ die Verbuchung von Ertragsanteilsabzügen aus Abrechnungen mit den Vorjahren.
Stall (2013)	- 80.061	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde unterließ die Verbuchung der Ertragsanteile und die angewiesene Abrechnung im Monat August.	b) Die Gemeinde wies Fehlbuchungen bei den Vorausanteilen auf.
Niederösterreich				
Tulln (2013)	- 314.594	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den 30 %igen Unterschiedsbetrag nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/ Spielbankabgabe).	
Haag (2010)	- 201.836	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den 30 %igen Unterschiedsbetrag nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/ Spielbankabgabe).	
Ober-Grafendorf (2009)	- 124.897	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde verbuchte den 30 %igen Unterschiedsbetrag nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/ Spielbankabgabe).	b) Die Gemeinde verbuchte Transfers an Unternehmen (Rückzahlungen der Getränkesteuer) auf dem Einnahmenkonto 859-Ertragsanteile als Negativbetrag.
Zwettl (2012)	226.454	unklare Regelung + Jahresabgrenzung	a) Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 751.	b) Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2012 die Anweisungen von Dezember 2011 bis November 2012.

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Fortsetzung: Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden				
	Abweichung in EUR	Begründung	Detail	
Oberösterreich				
Steyr (2013)	- 239.490	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2013 die Anweisungen von Dezember 2012 bis November 2013.	
Sattledt (2012)	52.138	unklare Regelung	Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 751.	
Aschach a. d. Donau (2011)	- 166.599	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte im Dezember 2011 die angewiesenen Ertragsanteile nicht als Einnahme auf dem Konto 859, sondern nur die mit den Ausgaben der Landesumlage saldierte Größe auf dem Konto 751.	
Salzburg				
Salzburg (2013)	2.826.273	Jahresabgrenzung + unklare Regelung	a) Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2012 im Jahr 2013.	b) Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 750.
Grödig (2013)	111.015	unklare Regelung	Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 751.	
Kuchl (2013)	- 1.013.160	keine Übereinstimmung mit Statistik Austria	Die Rechnungsabschlussdaten stimmten mit den Anweisungen des Landes überein, aber nicht mit der Meldung der Gemeinde an die Statistik Austria.	
Steiermark				
Graz (2009)	1.110.292	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2008 sowie einen Vorschuss auf Grundlage der Vorausanteile des Jahres 2008 im Jahr 2009.	
Bruck (2009)	345.628	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2009 die Anweisungen von Dezember 2008 bis November 2009.	
Judenburg (2010)	- 558.292	Fehlbuchung	Die Gemeinde stornierte fälschlicherweise die Monatsanweisung für Dezember 2010.	
Leoben (2013)	- 113.393	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2013 die Anweisungen von Dezember 2012 bis November 2013.	
Tirol				
Kufstein (2012)	- 140.250	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den Vorausanteil (§ 11 Abs. 6 FAG 2008) nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/Spielbankabgabe)	



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Fortsetzung: Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden

	Abweichung in EUR	Begründung	Detail	
Hall (2012)	- 102.479	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den Vorausanteil (§ 11 Abs. 6 FAG 2008) nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/Spielbankabgabe)	
Mils (2010)	120.000	Nachtragsbuchung	Die Gemeinde erhielt nachträglich 120.000 EUR aus den Bedarfszuweisungen als zusätzlichen Getränkesteuerausgleich.	
Vorarlberg				
Götzis (2010)	167.096	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile vom Dezember 2009 im Jahr 2010.	
Satteins (2010)	- 114.881	Jahresabgrenzung + unklare Buchung	a) Die Gemeinde verbuchte die Dezemberanweisungen erst nach der Meldung an die Statistik Austria.	b) Die Gemeinde verbuchte die Zwischenabrechnungen für das Jahr 2010 nachträglich ins Jahr 2010.
Schnepfau (2009)	123.377	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte Bedarfs- und Finanzzuweisungen auf dem Konto 859, anstelle der Konten 860 bzw. 861.	
Weiler (2012)	- 128.734	Jahresabgrenzung + unklare Buchung	a) Die Gemeinde verbuchte die Dezemberanweisungen erst nach der Meldung an die Statistik Austria.	b) Die Gemeinde verbuchte die Zwischenabrechnungen für das Jahr 2012 nachträglich ins Jahr 2012.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Statistik Austria

Die Abweichungen waren in vielen Fällen auf einzelne fehlerhafte Buchungen der Gemeinden zurückzuführen. Darunter fielen bspw. Buchungen auf ein falsches Konto (z.B. 858 statt 859), das Verbuchen von saldierten Einnahmen (nach Abzug von Transfers an das Land) oder das Unterlassen der Verbuchung eines monatlichen Vorschusses.

Einige der dargestellten Gemeinden (z.B. Steyr, Zwettl) verbuchten im Rechnungsabschluss eines Jahres die monatlichen Anweisungen vom Dezember des Vorjahres bis zum November des laufenden Jahres. Dadurch ergaben sich Unterschiede zur jährlichen Anweisung des Landes, aber auch eine nicht zutreffende Abgrenzung für das laufende Rechnungsjahr.

Der Beitrag der Gemeinden zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes wurde ab dem Jahr 2012 als „negative Einnahme“ auf dem Ertragsanteilkonto verbucht. Einige der dargestellten Gemeinden (z.B. Sattledt, Grödig) verbuchten den Landespflegegeldabzug unter dem Konto 751, als laufende Transferausgabe an das Land.

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

(3) In Tirol stimmte im Jahr 2013 in 98,9 % der Gemeinden der Anweisungsbetrag des Landes mit der jeweiligen Verbuchung der Gemeinde überein. Ebenfalls eine hohe bis mehrheitliche Übereinstimmung wiesen Kärnten (93,9 %), Oberösterreich (89,0 %), Vorarlberg (79,2 %) und Salzburg (71,4 %) auf. In der Steiermark (39,7 %) und in Niederösterreich (16,2 %) gab es eine deutlich geringere Übereinstimmung. Im Burgenland stimmte in keiner Gemeinde die Verbuchung mit der Ertragsanteilsanweisung überein. Selbst ohne die oben genannte Fehlbuchung der Pflegesicherungsfonds-Transfers gab es nur bei 3,5 % der Gemeinden eine Übereinstimmung (siehe Tabelle 27):

Tabelle 27: Unterschiede bei den Anweisungen und Mitteilungen an die Gemeinden, 2013								
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
Übereinstimmungsrate in %	0,0	93,9	16,2	89,0	71,4	39,7	98,9	79,2
Informationsmedium								
postalisch monatlich	X	X	X		X	X		X
postalisch 1x im Jahr	X							
über Bezirkshauptmannschaft				X				
Download (Webportal/Webdatenbank)	X			X		X	X	
Angabe der Kontierung in der Mitteilung								
vollständig im Anschreiben	X		X		X		X	X
eigener Kontierungsleitfaden	X	X						
im Voranschlagserlass mitgeteilt				X				
eigene rechtliche Grundlagen zur Verbuchung	nein	K-GHO	nein	OÖ GemHKRO	nein	nein	nein	nein

K-GHO = Kärntner Gemeindehaushaltsordnung

OÖ GemHKRO = Oö. Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung

Quellen: Ämter der Landesregierungen; Statistik Austria; Berechnungen RH

(4) Die Mitteilungen, die die Länder den Gemeinden im Zuge der Anweisung der Ertragsanteile übermittelten, unterschieden sich hinsichtlich des Mitteilungsmediums und ihres Informationsgehalts (siehe Tabelle 27).

Die Information der Gemeinden im Land Oberösterreich erfolgte durch die Bezirkshauptmannschaften, in allen anderen Ländern (außer Tirol) in Form von monatlichen Anschreiben des Landes per Post. Die Länder Burgenland (ergänzend), Steiermark (ergänzend), Oberösterreich (ergänzend) und Tirol (ausschließlich) stellten die monatlichen Anschreiben im Internet zur Verfügung.

Fünf Länder führten die Konten, die die Gemeinden zur Verbuchung der Ertragsanteile verwenden sollten, vollständig im Anschreiben an; das Land Steiermark nur für die Einnahmenseite. Das Land Kärnten

führte die Konten nicht im Anschreiben an, gab jedoch einen eigenen Kontierungsleitfaden für Gemeinden aus. Das Land Oberösterreich wies den Verbuchungsvorgang im Voranschlagserlass aus. Eine landesrechtliche Grundlage zur Verbuchung der Ertragsanteile bestand in Kärnten (K-GHO) und in Oberösterreich (OÖ GemHKRO).

- 40.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass in vielen Fällen fehlerhafte Buchungen durch zusätzliche Informationen bzw. klare Anweisungen des Landes an die Gemeinden vermieden hätten werden können.

Der RH kritisierte, dass durch falsche Verbuchungen nicht nur der jährliche Rechnungsabschluss der Gemeinde fehlerhaft war, sondern sich daraus auch Folgewirkungen auf sämtliche Statistiken (z.B. Geburtsstatistik) und darauf aufbauende Berechnungen (z.B. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) ergaben, die wiederum die Grundlage für die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften darstellten.

(2) Um eine möglichst hohe Übereinstimmung der Anweisungen des Landes mit den Verbuchungen der Gemeinden zu erzielen und eine möglichst einheitliche Verbuchung zu gewährleisten, empfahl der RH den Ländern, die einzelnen Teilaggregate, aus denen sich die Ertragsanteile zusammensetzen, mit den entsprechenden Kontierungsinformationen zu versehen. Beträge, die nicht zur Berechnung der Ertragsanteile dienen, wie bspw. Einnahmen der Gemeinden aus dem Pflegesicherungsfonds oder sonstige Transfers, sollten brutto verbucht und getrennt von den Ertragsanteilen ausgewiesen werden.

(3) Der RH empfahl den Ländern, im Wege der Gemeindeaufsichten auf eine einheitliche und korrekte Verbuchung der Ertragsanteile zu achten. Dabei sollte insbesondere auf die bundesweit einheitliche Verbuchung

- der Dezember-Ertragsanteile (Jahresabgrenzung) und
- des Abzugs zur Finanzierung des Landespflegegeldes

geachtet und die Verbuchung der Gemeinden stichprobenweise überprüft werden.

(4) Der RH wiederholte in diesem Zusammenhang seine bereits unter TZ 9 und 26 geäußerte Kritik an der Komplexität der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile, die den Vollzug des FAG 2008 erschwerte und die Berechnung für Gemeinden intransparent machte. Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs auf eine Vereinfachung der Berechnung hinzuwirken.

Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

40.3 (1) *Das Land Burgenland führte in seiner Stellungnahme aus, dass es den Gemeinden Kontierungsinformationen zur Verbuchung der einzelnen Teilaggregate elektronisch zur Verfügung stelle. Zukünftig werde die Gemeindeaufsicht die korrekte Verbuchung stichprobenweise kontrollieren. Zur Vermeidung einer fehlerhaften Jahresabgrenzung habe es die Dezember-Ertragsanteile im Jahr 2015 noch im Dezember an die Gemeinden angewiesen. Die Zahlungen aus dem Pflegesicherungsfonds seien ab dem Jahr 2015 getrennt von den Ertragsanteilen zur Auszahlung gebracht worden.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Kärnten stelle es den Gemeinden für die einheitliche Verbuchung einen Kontierungsleitfaden zur Verfügung, der laufend evaluiert werde. Eine Brutto-Verbuchung sonstiger Transfers solle im Rahmen einer österreichweit einheitlichen Vorgangsweise festgelegt werden. Die Empfehlung, stärker auf eine einheitliche und korrekte Verbuchung der Ertragsanteile zu achten, werde das Land aufgreifen.*

(3) *Aus § 11 Abs. 1 VRV 1997 lasse sich – so das Land Niederösterreich in seiner Stellungnahme – nicht ableiten, dass eine Jahresabgrenzung zwingend erforderlich sei. Auf die richtige Verbuchung werde im Zuge der Gebarungsüberprüfungen durch die Gemeindeaufsicht verstärkt besonderes Augenmerk gelegt werden.*

(4) *Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf den jährlichen Voranschlags-Erlass, der Kontierungshinweise enthalte. In einem monatlichen Erlass teile das Land Oberösterreich den Gemeinden die Einzelbeträge, aus denen sich die Ertragsanteile zusammensetzten, mit. Das Land überweise sowohl die Dezember-Vorschüsse als auch die Einkommensteuer-Vorauszahlung im Dezember an die Gemeinden, um diesen einen korrekten Jahresabschluss zu ermöglichen. Jährlich im Dezember erhielten die Gemeinden außerdem entsprechende Jahresaufstellungen von den Bezirkshauptmannschaften.*

(5) *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Abweichungen zwischen den Anweisungen des Landes und den Verbuchungen der Gemeinden hauptsächlich durch Jahresabgrenzungen der Gemeinden zu erklären seien. Weitere Ursachen könnten Absetzungen von Abgaben ohne zeitliche Begrenzung sein. Hinsichtlich der Anweisung der Dezember-Vorschüsse suche das Land gemeinsam mit dem BMF eine Möglichkeit zur rascheren Abwicklung. Das Land Steiermark werde den Gemeinden ab dem Jahr 2016 Kontierungsinformationen für sämtliche Teilaggregate der Ertragsanteile zur Verfügung stellen.*

Die Jahresabschlüsse der Gemeinden seien im überprüften Zeitraum in einem zweistufigen Prozess sowohl von den Bezirkshauptmannschaften als auch von der Aufsichtsbehörde überprüft worden. Für das Jahr 2013 sei festgestellt worden, dass die Gemeinden bei der Jahresabgrenzung unterschiedlich vorgegangen seien. Aufgrund der Umsetzung der Gemeindestrukturreform hätten diese Unterschiede aber nicht sofort korrigiert werden können. Die Aufsichtsbehörde sei jedoch bestrebt, eine Vereinheitlichung sicherzustellen.

(6) Laut Stellungnahme des Landes Tirol würde es die Mitteilungen über die monatliche Abrechnung der Gemeindeertragsanteile unter Angabe der Kontierung bereits seit mehr als zehn Jahren als Download über ein Webportal bereitstellen. Zusätzlich weise die Gemeindeaufsicht die Gemeinden auf die Wichtigkeit der richtigen Verbuchung und des Abgleichs der Transferzahlungen hin.

40.4 (1) Der RH hielt hinsichtlich der Stellungnahme des Landes Kärnten an seiner Empfehlung fest, die einzelnen Teilaggregate, aus denen sich die Ertragsanteile zusammensetzten, in den Benachrichtigungen der Gemeinden – über den Kontierungsleitfaden hinaus – mit den entsprechenden Kontierungsinformationen zu versehen, damit eine möglichst hohe Übereinstimmung der Anweisungen des Landes mit den Verbuchungen der Gemeinden erzielt werden kann. Entsprechend dem Brutto-Prinzip⁴⁸ sollen Ertragsanteile getrennt von den sonstigen Transfers verbucht und in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden transparent dargestellt werden.

(2) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung auf eine bundesweit einheitliche und korrekte Verbuchung der Dezember-Ertragsanteile abzielt und die Regelung in § 11 Abs. 1 VRV 1997 einer solchen nicht entgegensteht. Angesichts der deutlichen Abweichungen zwischen den von den Ländern angewiesenen und den von den Gemeinden verbuchten Ertragsanteilen hielt er an seiner Empfehlung fest, die Verbuchung der Gemeinden durch die Gemeindeaufsichten der Länder zu überprüfen.

(3) Gegenüber dem Land Oberösterreich hielt der RH – weil er bei einer stichprobenweisen Überprüfung der Jahresabschlüsse einzelner oberösterreichischer Gemeinden Fehlbuchungen festgestellt hatte – seine Empfehlung aufrecht, die Verbuchung der Ertragsanteile in den Gemeinden im Wege der Gemeindeaufsichten zu überprüfen.

⁴⁸ ungekürzte Darstellung aller Einnahmen und Ausgaben



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

(4) Der RH nahm die Begründungen des Landes Steiermark im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform zur Kenntnis. Um Abweichungen in Zukunft zu vermeiden, hielt der RH seine Empfehlungen aufrecht, Unterschiede zwischen den von den Ländern angewiesenen und den von den Gemeinden verbuchten Beträgen einerseits durch verbesserte Kontierungsinformationen und andererseits durch verstärkte Kontrollen der Aufsichtsbehörde zu vermeiden.

Schlussempfehlungen

41 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Länder

(1) Sämtliche Fixschlüssel wären im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch Aufteilungsschlüssel zu ersetzen, die auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nehmen. (TZ 4 und 12)

(2) Sämtliche Vorausanteile wären im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch einen Modus der Mittelzuweisung zu ersetzen, der auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nimmt. (TZ 6)

(3) Der Getränkesteuerausgleich sollte im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs vereinfacht werden. Historische Bezugsgrößen wären nach Möglichkeit durch Verteilungsschlüssel zu ersetzen, die die aktuelle Situation der Gemeinden berücksichtigen. (TZ 7)

(4) Der Werbesteuerausgleich wäre im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch einen Modus der Mittelzuweisung zu ersetzen, der auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nimmt. (TZ 8)

(5) Im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs wäre auf eine deutliche Verringerung der Verteilungskriterien und auf eine deutlich geringere Zahl erforderlicher Daten für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile hinzuwirken. (TZ 9)

(6) Die unterschiedlichen Teilaggregate, die die Höhe der Gemeindeertragsanteile bestimmen, sollten im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs auf ihre Zweckmäßigkeit und Konsistenz überprüft werden, indem ihre Wirkung der beabsichtigten Zielsetzung gegenübergestellt wird. (TZ 16)

(7) Die Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels wären klar zu formulieren und seine Effektivität regelmäßigen Evaluierungen zu unterziehen. (TZ 17)

Schlussempfehlungen

(8) Die Transparenz und Planungssicherheit der Gemeinden im Finanzausgleich wären durch eine Reduktion multipler Zahlungsflüsse zu verbessern. (TZ 19)

(9) Bundeslandbezogene Einschränkungen im Rahmen eines Finanzkraftausgleichs wären aufzuheben, weil diese die effektive Verteilung und einen tatsächlichen Ausgleich der Finanzkraft verhindern. (TZ 19)

(10) Im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sollte geprüft werden, ob eine bundesweite regionalpolitische Strategie, die regionale Verteilungsziele klar und eindeutig festlegt, verfolgt werden soll. (TZ 20)

(11) Als Voraussetzung für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich wären eine vorausgehende Aufgabenkritik und sachgerechte Aufgabenverteilung vorzunehmen. (TZ 21)

(12) Im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sollte im Sinne der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung die Übernahme von Länderaufgaben durch Gemeinden aus Mitteln des Landes, nicht aus Gemeindemitteln finanziert werden. (TZ 22)

(13) Im Sinne der Wirkungsorientierung wären ein strategisches Konzept für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile festzulegen, Verteilungsziele zu formulieren und die Kriterien für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile danach auszurichten. (TZ 23)

(14) Die Monitoring- und Koordinationsfunktion des BMF sollte im gesamten Vollzug des Finanzausgleichs gestärkt werden. Sämtliche Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile sollten auf den Websites des BMF und der Länder veröffentlicht werden. (TZ 30)

(15) Im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sollte auf eine Vereinfachung der Berechnung der Gemeindeertragsanteile hingewirkt werden. (TZ 40)

Länder

(16) Die Berechnung der Ertragsanteile wäre spätestens zum Zeitpunkt der jährlichen Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen, um Berechnungsfehler zu vermeiden. (TZ 30)

(17) Um eine möglichst hohe Übereinstimmung der Anweisungen des Landes mit den Verbuchungen der Gemeinden zu erzielen und eine möglichst einheitliche Verbuchung zu gewährleisten, sollten die einzelnen Teilaggregate, aus denen sich die Ertragsanteile zusammensetzen, mit den entsprechenden Kontierungsinformationen versehen werden. (TZ 40)

(18) Beträge, die nicht zur Berechnung der Ertragsanteile dienen, wie bspw. Einnahmen der Gemeinden aus dem Pflegesicherungsfonds oder sonstige Transfers, sollten brutto verbucht und getrennt von den Ertragsanteilen ausgewiesen werden. (TZ 40)

(19) Im Wege der Gemeindeaufsichten wäre auf eine einheitliche und korrekte Verbuchung der Ertragsanteile zu achten. Dabei sollte insbesondere auf die bundesweit einheitliche Verbuchung

- der Dezember-Ertragsanteile (Jahresabgrenzung) und
- des Abzugs zur Finanzierung des Landespflegegeldes

geachtet und die Verbuchung der Gemeinden stichprobenweise überprüft werden. (TZ 40)

Burgenland

(20) Die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 wären zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen haben. (TZ 32)

(21) Rundungen bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile wären zu unterlassen bzw. nur dann vorzunehmen, wenn diese keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen. (TZ 32)

(22) Abzüge bei den Ertragsanteilen der Gemeinden wären zu unterlassen, weil ein Rechtsanspruch der einzelnen Gemeinden auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile in der gesetzlich vorgesehenen Höhe bestand. (TZ 32)

(23) Bei Vereinbarungen, die Interessenvertretungen der Gemeinden für ihre Mitglieder abschließen, wäre auf das Vorliegen der dafür notwendigen Gemeinderatsbeschlüsse zu achten. (TZ 32)

Schlussempfehlungen

(24) Der Kontrollprozess für die Berechnung der Ertragsanteile sollte verbessert werden, indem die Wirksamkeit und Effizienz des Internen Kontrollsystems (IKS) durch die Interne Revision des Landes bzw. externe unabhängige Kontrollorgane in regelmäßigen Abständen überprüft wird. (TZ 33)

Kärnten

(25) Im Falle von EDV-Umstellungen sollten lückenlose Dokumentationen angelegt werden, damit die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden im Detail überprüft werden kann. (TZ 34)

(26) Die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für das Jahr 2011 wären zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen haben. (TZ 35)

Niederösterreich

(27) Die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 wären zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen haben. (TZ 36)

(28) Die monatlichen Mitteilungen des Landes an die Gemeinden betreffend Ertragsanteile wären so zu gestalten, dass die Ansprüche, die sich aus der Zwischenabrechnung des Vorjahres ergeben, klar ersichtlich sind. (TZ 36)

Salzburg

(29) Im Falle von EDV-Umstellungen sollte der Altdatenbestand für mindestens sieben Jahre aufbewahrt bzw. elektronisch verfügbar gemacht werden. (TZ 37)

(30) Rundungen bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile wären zu unterlassen bzw. nur dann vorzunehmen, wenn diese keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen. (TZ 38)

(31) Die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 wären zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen haben. (TZ 38)



Schlussempfehlungen

BMF

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel
im Finanzausgleich

Steiermark

(32) Die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für das Jahr 2011 wären zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen haben. (TZ 39)



ANHANG

- Anhang I: Rechtsgrundlagen und Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels**
- Anhang II: Berechnung der einzelnen Teilaggregate der Gemeindeertragsanteile**
- Anhang III: Berechnung und Anweisung der Gemeindeertragsanteile im Land Burgenland**

ANHANG I

Anhang I: Rechtsgrundlagen und Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Rechtsgrundlagen

Als Rechtsgrundlage für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel diente das Finanzausgleichsgesetz 2008⁴⁹ (FAG 2008) in Verbindung mit zwei Verordnungen des Bundesministers für Finanzen⁵⁰. Das FAG 2008 trat mit 1. Jänner 2008 in Kraft und löste das mit 31. Dezember 2008 befristete FAG 2005 ab. Das FAG 2008 sah in seiner ursprünglichen Fassung ein Außerkrafttreten per 31. Dezember 2013 vor, wurde jedoch mit den Novellen BGBl. I Nr. 56/2011⁵¹ bis 31. Dezember 2014 und BGBl. I Nr. 17/2015⁵² bis 31. Dezember 2016 verlängert.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Finanzausgleichsgesetze bildete das Finanz–Verfassungsgesetz 1948 (F–VG 1948)⁵³.

Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Volkszählung

§ 9 Abs. 9 FAG 2008 regelt die für die Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels relevante Volkszahl. Diese wurde bis zum Jahr 2008 anhand des von der Statistik Austria festgestellten Ergebnisses der letzten Volkszählung ermittelt. Ab dem Jahr 2009 wurde hingegen das Ergebnis der Statistik des Bevölkerungsstandes zum Stichtag 31. Oktober herangezogen. Dieses Ergebnis ist auf der Website der Statistik Austria bis zum November des dem Stichtag folgenden Kalenderjahres kundzumachen und wirkt mit dem Beginn des dem Stichtag

⁴⁹ Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.

⁵⁰ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile im Finanzausgleichsgesetz 2009 für die Jahre 2008 bis 2010 (BGBl. II Nr. 349/2008) und Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014 (BGBl. II Nr. 248/2011)

⁵¹ Bundesgesetz, mit dem das Finanzausgleichsgesetz 2008, das Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz und das Bundesfinanzgesetz 2011 geändert werden, BGBl. I Nr. 56/2011 i.d.g.F.

⁵² Bundesgesetz, mit dem das Finanzausgleichsgesetz 2008, das Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Finanzausgleichsgesetz 1993 geändert wird, BGBl. Nr. 959/1993, das Finanzausgleichsgesetz 2001, das Transparenzdatenbankgesetz 2012 und das Gebührengesetz 1957 geändert werden, BGBl. I Nr. 17/2015

⁵³ Bundes–Verfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz–Verfassungsgesetz 1948 – F–VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948 i.d.g.F.

folgenden übernächsten Kalenderjahres⁵⁴. Das Ergebnis der Statistik des Bevölkerungsstandes zum Stichtag 31. Oktober 2008 kam ausnahmsweise für die Jahre 2009 und 2010 zur Anwendung.

Wenn zum Stichtag 31. Oktober eines Jahres eine Volkszählung gemäß § 1 Abs. 1 oder 2 des Registerzählungsgesetzes⁵⁵ durchgeführt wird, ist von der Statistik Austria für diesen Stichtag keine Statistik des Bevölkerungsstandes zu erstellen. In diesem Fall gilt das Ergebnis der Volkszählung für das dem Stichtag folgende übernächste Kalenderjahr. Die letzte Volkszählung erfolgte im Jahr 2011.

Für den vom RH überprüften Zeitraum kamen somit folgende Statistiken zur Ermittlung der Volkszahl zur Anwendung:

Volkszählung im Jahr 2009	Statistik des Bevölkerungsstandes, Stichtag 31. Oktober 2008
Volkszählung im Jahr 2010	Statistik des Bevölkerungsstandes, Stichtag 31. Oktober 2008
Volkszählung im Jahr 2011	Statistik des Bevölkerungsstandes, Stichtag 31. Oktober 2009
Volkszählung im Jahr 2012	Statistik des Bevölkerungsstandes, Stichtag 31. Oktober 2010
Volkszählung im Jahr 2013	Ergebnis der Volkszählung 2011, Stichtag 31. Oktober 2011

⁵⁴ Die Statistik des Bevölkerungsstandes hatte von den Ergebnissen der letzten Volkszählung gemäß den §§ 1 bis 9 Registerzählungsgesetz auszugehen und bei der Erstellung die in § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Z 1 bis 5 und Abs. 2 Registerzählungsgesetz genannten Daten sowie nach Maßgabe der statistischen Qualitätserfordernisse auch die zugehörigen in § 5 Abs. 1 Registerzählungsgesetz genannten Daten zu verwenden, wobei die Bestimmungen des § 6 Abs. 1 bis 3, 6 bis 8 sowie § 7 Abs. 2 und 3 Registerzählungsgesetz sinngemäß anzuwenden waren, mit der Maßgabe, dass, falls die Basisdaten im Verhältnis zu den Vergleichsdaten widersprüchlich sind, die Statistik Austria die Basisdaten mittels geeigneter statistischer Verfahren auf Grundlage der bei der letzten Volkszählung bzw. Zählung gemäß § 9 Registerzählungsgesetz durchgeführten Ergänzungen und Berichtigungen zu berichtigen hatte. Die Bundesanstalt Statistik Austria hatte die Daten des Zentralen Personenstandsregisters (ZPR) gemäß § 44 Personenstandsgesetz 2013 (BGBl. I Nr. 16/2013) und die Daten des Zentralen Staatsbürgerschaftsregisters (ZSR) gemäß § 56a Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (BGBl. Nr. 311/1985) als Vergleichsdaten gemäß § 5 Abs. 1 und Abs. 4 Registerzählungsgesetz heranzuziehen.

⁵⁵ Bundesgesetz über die Durchführung von Volks-, Arbeitsstätten-, Gebäude- und Wohnungszählungen (Registerzählungsgesetz), BGBl. I Nr. 33/2006

ANHANG I

Vervielfacher

§ 9 Abs. 10 und 11 FAG 2008 legen die für die Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels angewendeten Vervielfacher als Bruchzahl fest. Dabei gelten für die Perioden 2008 bis 2010 und 2011 bis 2016 unterschiedliche Werte für die unterste Größenklasse (siehe Tabelle 28):

Tabelle 28: Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels		
Größenklasse	2008 bis 2010	2011 bis 2016
Gemeinden bis 10.000 Einwohner	$1 \frac{1}{2}$	$1 \frac{41}{67}$
Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohner	$1 \frac{2}{3}$	$1 \frac{2}{3}$
Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohner und Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern	2	2
Gemeinden über 50.000 Einwohner und Stadt Wien	$2 \frac{1}{3}$	$2 \frac{1}{3}$

Quelle: FAG 2008

§ 9 Abs. 11 FAG 2008 sah vor, den ab 2011 anzuwendenden Vervielfacher für Gemeinden bis 10.000 Einwohner (und den Vervielfacher für die Einschleifregelung für Gemeinden mit 9.000 bis 10.000 Einwohnern) auf Basis der Ertragsanteile für das Jahr 2010 zu erhöhen. Die dadurch entstehenden Verluste der Gemeinden über 10.000 Einwohner sollten sich in Summe dem Betrag von 100 Mio. EUR annähern, ihn aber nicht übersteigen⁵⁶. Das BMF erließ den neuen Vervielfacher per Verordnung⁵⁷. Dieser war als Bruchzahl zu ermitteln, dessen Zähler und Nenner jeweils ganze Zahlen sind und dessen Nenner höchstens 100 ist.

Die durch die Änderung des Vervielfachers im Jahr 2011 erlittenen Verluste der Gemeinden wurden durch die Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 6 FAG 2008 ausgeglichen. Diese Vorausanteile wurden zudem jährlich valorisiert.

⁵⁶ Die gesetzliche Regelung sah weiters vor, dass die Verluste aus den gemeindeweisen Änderungen bei den um die Gemeinde-Bedarfszuweisungen gekürzten Ertragsanteilen, bei Wien hingegen bei den ungekürzten Ertragsanteilen ermittelt wurden.

⁵⁷ Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014 (BGBl. II Nr. 248/2011)

Einschleifregelung

§ 9 Abs. 10 FAG 2008 sah weiters für Gemeinden mit 9.000 bis 10.000, 18.000 bis 20.000 und 45.000 bis 50.000 Einwohnern sowie für Städte mit eigenem Statut, deren Einwohnerzahl zwischen 45.000 und 50.000 liegt, eine Einschleifregelung vor. Diese Gemeinden erhielten einen zusätzlichen Betrag, der sich durch Multiplikation jener Zahl, mit der die Einwohnerzahl die jeweils untere Bereichsgrenze überstieg, mit einem Vervielfacher ergab. Der Vervielfacher betrug bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner in der Periode 2008 bis 2010 $1 \frac{2}{3}$ und in der Periode 2011 bis 2016 $1 \frac{10}{201}$, bei allen anderen Gemeinden $3 \frac{1}{3}$.

ANHANG II

Anhang II: Berechnung der einzelnen Teilaggregate der Gemeindeertragsanteile

30 %iger Unterschiedsbetrag

Sofern der Finanzbedarf einer Gemeinde ihre Finanzkraft überstieg, erhielt diese Gemeinde 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.

Die Finanzkraft einer Gemeinde errechnete sich als Summe aus:

- 72 % der Grundsteuereinnahmen bei einem Hebesatz⁵⁸ von 500 %⁵⁹ des Vorjahres,
- 39 % der tatsächlichen Erträge der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres und
- teilweise⁶⁰ der Finanzzuweisung des Bundes nach § 21 FAG 2008 des vorangegangenen Jahres.

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gemeinde wurde die Landesdurchschnittskopfquote ermittelt und mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel der Gemeinde multipliziert. Die Landesdurchschnittskopfquote errechnete sich aus der Summe der einzelnen Gemeindefinanzkraftwerte eines Landes geteilt durch die Bevölkerungszahl des betreffenden Landes.

Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008

Dieser Vorausanteil wurde als Ersatz für die gemäß § 23 FAG 2005 gewährten Bedarfszuweisungen gewährt⁶¹. Zur Berechnung wurden die Gemeinden je Land in vier Größenklassen unterteilt (erste Größenklasse bis 9.300 Einwohner, zweite Größenklasse 10.001 bis 18.000 Einwohner, dritte Größenklasse 20.001 bis 45.000 Einwohner, vierte Größenklasse über 50.000 Einwohner). Je nach Land und Größenklasse stand den Gemeinden ein gewisser Fixbetrag pro Einwohner als Vorausanteil zu. Statutarstädte mit bis zu 20.000 Einwohnern wurden der Größenklasse zwischen 20.001 und 45.000 Einwohnern zugeordnet, Statutar-

⁵⁸ Gemäß § 27 Abs. 1 Grundsteuergesetz 1955 war der Jahresbetrag der Steuer nach einem Hundertsatz (Hebesatz) des Steuermessbetrags oder des auf die Gemeinde entfallenden Teils des Steuermessbetrags zu berechnen.

⁵⁹ Setzte eine Gemeinde den Hebesatz nicht mit 500 % an, so wurde der Betrag entsprechend hochgerechnet. 72 % davon entsprechen einem Hebesatz von 360 %.

⁶⁰ Nur der erste Verteilungsvorgang (gemäß § 21 Abs. 7 FAG 2008) beeinflusste die Höhe des 30 %igen Unterschiedsbetrags, der gesamte Verteilungsvorgang erfolgte mehrstufig.

⁶¹ Im § 23 FAG 2005 waren zwei Arten von Bedarfszuweisungen zusammengefasst: Einerseits ein – finanziell unbedeutender – Ausgleich für Ausgaben im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen und andererseits ein – finanziell bedeutender – Ausgleich zur Finanzierung der Auswirkungen der Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im FAG 2005.

städte zwischen 20.001 und 45.000 Einwohnern erhielten einen Extrabetrag pro Einwohner. Die Beträge pro Einwohner in jenen Gemeinden, die nicht in die fixierten Größenklassen einzuordnen waren, wurden separat geregelt (siehe Tabelle 29). Maßgebend für die Einteilung in Größenklassen war der Bevölkerungsstand bei der Volkszählung 2001.

Gemäß § 11 Abs. 7 FAG 2008 valorisierte das BMF die Vorausanteile jährlich entsprechend der Entwicklung der Nettoaufkommen an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel (die im Jahr 2013 gültigen Werte sind in Tabelle 29 dargestellt). Im Jahr 2014 wurde diese Regelung das letzte Mal angewandt⁶².

Tabelle 29: Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013

	Einwohner-Größenklassen				
	bis 9.300	10.001 bis 18.000	20.001 bis 45.000	über 50.000	Statutarstädte 20.001 bis 45.000
	in EUR je Einwohner				
B	10,69	–	60,99	–	
K	8,31	46,46	45,74	46,97	
NÖ	5,27	56,31	57,56	–	103,55
OÖ	4,13	53,59	54,32	56,95	100,31
S	3,38	52,65	–	55,64	
St	7,23	51,25	51,50	53,67	
T	3,86	59,37	–	65,04	
V	4,09	51,29	51,56	–	
Außerhalb der Größenklassen – separat geregelt:					
		in EUR je Einwohner			
St. Pölten		68,23			
Brunn am Gebirge		24,83			
Altmünster		18,35			
Hallein		51,11			
Seekirchen am Wallersee		6,76			
Zell am See		27,99			
Mürzzuschlag		26,32			
Lustenau		44,91			

Quelle: BMF

⁶² Ab dem Jahr 2015 wurden die Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008 durch den Vorausanteil nach § 11 Abs. 7a FAG 2008 ersetzt.

ANHANG II

Der mit dieser Einteilung festgelegte Betrag pro Einwohner wurde zur Ermittlung des Vorausanteils pro Gemeinde mit der jeweils aktuellen Volkszahl multipliziert.

Vorausanteil gemäß
§ 11 Abs. 6 FAG 2008

Der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 6 FAG 2008 diente der Entschädigung von Gemeinden, die durch die Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ab 2011 Verluste erlitten. In ihrer Funktionsweise ähnelten die Vorausanteile nach § 11 Abs. 6 leg. cit. jenen nach § 11 Abs. 5 leg. cit., auf Basis einer Kategorisierung anhand historischer Einwohnerzahlen (Bevölkerungszahl für 2010, d.h. Bevölkerungsstatistik vom 31. Oktober 2008) errechnete Pro-Kopf-Beträge wurden mit der aktuell gültigen Einwohnerzahl multipliziert. Die Vorausanteile je Einwohner entsprachen den durch die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels entstandenen durchschnittlichen Verlusten je Größenklasse und Land auf Basis der Ertragsanteile 2010 (siehe Tabelle 30).

Tabelle 30: Vorausanteile nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013

	Einwohner-Größenklassen		
	10.001 bis 18.000	20.001 bis 45.000	über 50.000
	in EUR je Einwohner		
B	–	39,07	–
K	25,53	30,64	35,76
NÖ	30,77	36,91	43,07
OÖ	30,29	36,35	42,41
S	29,66	–	41,51
St	28,33	34,00	39,66
T	33,57	–	47,00
V	28,15	33,78	–
Außerhalb der Größenklassen – separat geregelt:			
	in EUR je Einwohner		
Ebreichsdorf	7,93		
Gänserndorf	23,48		
Gerasdorf bei Wien	22,00		
Altmünster	6,87		
Laakirchen	4,67		
Hallein	34,18		
Seekirchen am Wallersee	11,29		
Zell am See	10,29		
Köflach	27,10		
Voitsberg	15,44		
Imst	4,06		

Quelle: BMF

ANHANG II

Vorausanteil gemäß
§ 11 Abs. 8 FAG 2008

Der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008 diene als Ausgleich zur Abschaffung der Selbstträgerschaft⁶³. Gemeinden über 2.000 Einwohner wurden wiederum nach Größenklassen und Ländern kategorisiert und erhielten einen entsprechenden Betrag pro Einwohner (siehe Tabelle 31). Basis der Berechnung war das Ergebnis der Volkszählung 2001. Gemeinden, die Rechtsträger von Krankenanstalten waren, erhielten einen weiteren auf Ebene der einzelnen Gemeinden festgelegten Vorausanteil.

Tabelle 31: Vorausanteile zum Ausgleich des Wegfalls der Selbstträgerschaft nach § 11 Abs. 8 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013

	Einwohner-Größenklassen						
	2.001 bis 5.000	5.001 bis 10.000	10.001 bis 20.000	20.001 bis 35.000	35.001 bis 50.000	50.001 bis 60.000	über 60.000
	in EUR je Einwohner						
B	4,04	8,06	8,38	–	–	–	–
K	4,51	4,51	4,73	7,00	–	11,78	8,13
NÖ	4,45	5,90	6,71	6,75	6,75	–	–
OÖ	5,14	5,40	7,07	4,44	8,78	8,56	9,93
S	3,83	4,14	4,51	–	–	–	14,72
St	4,16	6,06	7,37	6,50	–	–	9,36
T	4,79	5,27	5,80	–	–	–	9,70
V	6,31	6,31	7,25	10,34	10,34	–	–

Quellen: FAG 2008; BMF

Getränke-
steuerausgleich

a) Aufteilung 2009 und 2010

In den Jahren 2009 und 2010 wurden die Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich vollständig nach dem Verhältnis der durchschnittlichen Jahreserträge an Getränke- und Speiseeissteuer der Jahre 1993 bis 1997 verteilt. Bei Gemeinden, die 1998 oder 1999 einen Ertrag an Getränke- und Speiseeissteuer erzielen konnten, der um mehr als 50 % über dem Durchschnitt der Jahre 1993 bis 1997 lag, wurde der höhere der beiden Werte aus 1998 bzw. 1999 als Berechnungsgrundlage herangezogen.

⁶³ Bund, Länder, Gemeinden über 2.000 Einwohner und gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 von der Leistung von Dienstgeberbeiträgen zur Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds befreit und leisteten die Familienbeihilfe direkt an ihre Bediensteten (= „Selbstträgerschaft“). Durch deren Abschaffung entstanden Mehrausgaben der bisherigen Selbstträger, weil die höheren Ausgaben für den Dienstgeberbeitrag die Ersparnisse aus dem Entfall der bisherigen Leistung der Familienbeihilfe überstiegen. Diese Mehrausgaben ermittelte das BMF auf Basis des Erfolgs des Jahres 2007 und wurden an die Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Krankenanstalten ausbezahlt.

b) Aufteilung 2011

Im Jahr 2011 wurden 90 % der Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich analog zur in den Jahren 2009 und 2010 gültigen Regelung verteilt.

In jenen Ländern, in denen die Zahl der Nächtigungen pro Einwohner gemäß Nächtigungsstatistik des zweitvorangegangenen Jahres über dem Bundesdurchschnitt lag (Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg), erhielten die Gemeinden aus dem restlichen Anteil 10 Cent pro Nächtigung. Der verbleibende Anteil wurde je zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl und nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt.

Zudem wurde sichergestellt, dass sämtliche Gemeinden zumindest 98 % der Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich des Jahres 2010 erhielten. Die dafür nötigen Mittel wurden jenen Gemeinden, deren Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich die Mittel des Jahres 2010 überstiegen, im Verhältnis dieser Überschreitung abgezogen.

c) Aufteilung 2012 und 2013

Im Jahr 2013 wurden 70 % der Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich nach dem Verhältnis der durchschnittlichen Jahreserträge an Getränke- und Speiseeissteuer der Jahre 1993 bis 1997 verteilt (im Jahr 2012 waren es 80 %; das FAG 2008 sah eine jährliche Verringerung dieses Anteils um zehn Prozentpunkte vor). Wiederum wurde für Gemeinden, die 1998 oder 1999 Erträge aus der Getränke- und Speiseeissteuer erzielen konnten, die um mehr als 50 % über dem Durchschnitt der Jahre 1993 bis 1997 lagen, der höhere der beiden Werte aus 1998 bzw. 1999 als Berechnungsgrundlage herangezogen.

Die restlichen Mittel wurden anhand der im Zuge des Getränkesteuerausgleichs 2010 ausbezahlten Summen in die Anteile für Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern und Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern (sowie kleinere Städte mit eigenem Statut) unterteilt.

Die Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern erhielten im Jahr 2013 für jede in der Nächtigungsstatistik des vorvorigen Jahres verzeichnete Nächtigung mit Ausnahme der ersten 1.000 Nächtigungen 30 Cent (2012: 20 Cent; Anstieg um zehn Cent pro Jahr). Die weiteren Anteile der kleinen Gemeinden wurden nach der Volkszahl verteilt.

ANHANG II

Die den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern (und kleineren Städten mit eigenem Statut) zustehenden Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich wurden zu je 50 % nach der Bevölkerungszahl und nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt.

Zudem wurde sichergestellt, dass sämtliche Gemeinden im Jahr 2013 zumindest 94 % der Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich des Jahres 2010 erhielten (2012: 96 %; jährliche Verringerung um zwei Prozentpunkte). Die dafür nötigen Mittel wurden jenen Gemeinden, deren Mittel aus dem Getränkesteuerausgleich jene des Jahres 2010 überstiegen, im Verhältnis dieser Überschreitung abgezogen.

Werbeabgabe/Werbe-
steuerausgleich

Ein 40 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (= gemeinschaftliche Bundesabgabe) war innerhalb der Länder nach der aktuellen Volkszahl auf die Gemeinden aufzuteilen.

Ein 60 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (gemäß § 11 Abs. 2 Z 3 FAG 2008 als „Gemeinde-Werbesteuerausgleich“ bezeichnet) war im Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Ankündigungsabgabe der Jahre 1996 bis 1998 aufzuteilen.

aBS-Ertragsanteile
gemäß § 11 Abs. 2
Z 7 FAG 2008

Die aBS-Ertragsanteile errechneten sich aus den gesamten Gemeindeertragsanteilen eines Landes abzüglich des 30 %igen Unterschiedsbetrags, der Vorausanteile sowie der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs und des Getränkesteuerausgleichs und wurden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt. Ab dem Jahr 2012 waren diese um den Beitrag der Gemeinden als Ausgleich für den Wegfall des Landespflegegeldes zu erhöhen (Berechnung siehe sogleich).

Beitrag als Ausgleich
für den Wegfall des
Landespflegegeldes

Ab dem Jahr 2012 wurde gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008 von den Ertragsanteilen der einzelnen Gemeinden ein Betrag in Höhe der für das Jahr 2010 geleisteten Beiträge der Gemeinden und Sozialhilfverbände zu den Kosten des Landespflegegeldes abgezogen⁶⁴. Die Höhe dieses Abzugs richtete sich nach den jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen zum Stichtag 1. Jänner 2011.

Für die Berechnung war vor der Aufteilung der aBS-Ertragsanteile der (länderweise) Beitrag der Gemeinden zu den Kosten des Landespflegegeldes zur (länderweisen) Summe der aBS-Ertragsanteile zu addieren und erst danach nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufzutei-

⁶⁴ Der Bund behält sich die entsprechenden Summen bereits bei der Oberverteilung der Ertragsanteile ein.

len. Abschließend war von den jeweiligen Ertragsanteilen je Gemeinde der Beitrag der betreffenden Gemeinden zu den Kosten des Landespflegegeldes wieder abzuziehen.

Die Aufteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel hatte also ausgehend von einem Betrag zu erfolgen, der um den (länderweisen) Beitrag der Gemeinden erhöht worden war. Durch diese Vorgangsweise stellte der Gesetzgeber sicher, dass die übrigen Berechnungsschritte davon unberührt blieben.

ANHANG III

Anhang III: Berechnung und Anweisung der Gemeindeertragsanteile im Land Burgenland

Jahr 2009

(1) Im Jahr 2009 wich das Land Burgenland bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Im Einzelnen stellte der RH folgende Abweichungen fest:

Die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags beruhte auf falschen Bevölkerungswerten und bei der Zwischenabrechnung auf falschen Grundsteuermessbeträgen und Kommunalsteuererträgen. Dies führte in der Berechnung zu fehlerhaften Werten für die Finanzkraft, die Landesdurchschnittskopfquote, den Finanzbedarf und den 30 %igen Unterschiedsbetrag. Die Landesdurchschnittskopfquote wurde auf zwei Stellen kaufmännisch gerundet, was zusätzlich zu Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen führte.

(2) Die Berechnung der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs und des Vorausanteils nach § 11 Abs. 5 FAG 2008 war aufgrund falscher Bevölkerungswerte fehlerhaft.

(3) Die Summe der aBS-Ertragsanteile wurde – da sie eine Residualgröße darstellte – durch die oben genannten Fehler verringert. Darüber hinaus verringerte das Land Burgenland die restlichen Ertragsanteile um 300.000 EUR, die zur Finanzierung eines Rettungsdienstes herangezogen wurden (siehe TZ 14). Das Land Burgenland verwendete bei der Aufteilung der restlichen Ertragsanteile außerdem falsche Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels aufgrund falscher Volkszahlen, wodurch die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden ebenfalls fehlerhaft war.

(4) Im Zuge der Zwischenabrechnung stellte das Land Burgenland die oben genannten Berechnungsfehler nicht richtig. Das Land Burgenland führte die Zwischenabrechnung vielmehr wie eine zusätzliche Monatsabrechnung durch.

(5) Die oben genannten Berechnungsfehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Der Saldo der Berechnungsfehler von 301.273 EUR war hinsichtlich der Fehlbeträge in den einzelnen Gemeinden wenig aussagekräftig. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Mattersburg im Jahr 2009 um rd. 27.282 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Eisenstadt um rd. 18.283 EUR zu hoch.

Jahr 2010

(1) Im Jahr 2010 wich das Land Burgenland bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Im Einzelnen stellte der RH folgende Abweichungen fest:

Aufgrund falscher Bevölkerungswerte, falscher Grundsteuermessbeträge und falscher Kommunalsteuererträge bei der Zwischenabrechnung war der 30 %ige Unterschiedsbetrag fehlerhaft. Die Landesdurchschnittskopfquote wurde auf zwei Stellen kaufmännisch gerundet, was zusätzlich zu Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen führte.

(2) Die Berechnung der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs war aufgrund falscher Bevölkerungswerte fehlerhaft.

(3) Bei der Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 5 FAG 2008 korrigierte das Land Burgenland im April 2010 nachträglich die Ansprüche des Jahres 2009. Dadurch wurde die Summe der Vorausanteile für das Jahr 2010 verringert, was wiederum die Summe der restlichen Ertragsanteile, die nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu verteilen waren, erhöhte. Die Berechnung der Vorausanteile war außerdem aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge fehlerhaft.

(4) Die Summe der aBS-Ertragsanteile wurde – da sie eine Residualgröße darstellte – durch die oben genannten Fehler erhöht. Das Land Burgenland verwendete bei der Zwischenabrechnung außerdem falsche Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, wodurch die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden ebenfalls fehlerhaft war.

(5) Im Zuge der Zwischenabrechnung stellte das Land Burgenland die oben genannten Berechnungsfehler nicht richtig. Das Land Burgenland führte die Zwischenabrechnung vielmehr wie eine zusätzliche Monatsabrechnung durch.

(6) Die oben genannten Berechnungsfehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Der Saldo der Berechnungsfehler von 15.716 EUR war hinsichtlich der Fehlbeträge in den einzelnen Gemeinden wenig aussagekräftig. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde St. Margarethen im Jahr 2010 um rd. 11.151 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Mörbisch am See um rd. 15.280 EUR zu hoch.

ANHANG III

Jahr 2011

(1) Im Jahr 2011 wich das Land Burgenland bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Im Einzelnen stellte der RH folgende Abweichungen fest:

Aufgrund falscher Bevölkerungswerte und falscher Grundsteuermessbeträge bei der Zwischenabrechnung war der 30 %ige Unterschiedsbetrag fehlerhaft. Die Landesdurchschnittskopfquote wurde auf zwei Stellen kaufmännisch gerundet, was zusätzlich zu Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen führte.

(2) Die Berechnung des Getränkesteuerausgleichs und des Vorausanteils nach § 11 Abs. 5 FAG 2008 war aufgrund falscher Bevölkerungswerte fehlerhaft. Der Getränkesteuerausgleich war außerdem aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in den Monaten Jänner bis August fehlerhaft.

(3) Das Land Burgenland unterließ sowohl die Berechnung als auch die Anweisung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 vollständig. Die Gründe dafür konnte das Land Burgenland nicht mehr ermitteln.

(4) Die Summe der aBS-Ertragsanteile wurde – da sie eine Residualgröße darstellte – durch die oben genannten Fehler erhöht. Das Land Burgenland verwendete bei der Zwischenabrechnung außerdem falsche Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, wodurch die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden ebenfalls fehlerhaft war.

(5) Im Zuge der Zwischenabrechnung stellte das Land Burgenland die oben genannten Berechnungsfehler nicht richtig. Das Land Burgenland führte die Zwischenabrechnung vielmehr wie eine zusätzliche Monatsabrechnung durch.

(6) Die oben genannten Berechnungsfehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Der Saldo der Berechnungsfehler von 48.045 EUR war hinsichtlich der Fehlbeträge in den einzelnen Gemeinden wenig aussagekräftig. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Eisenstadt im Jahr 2011 um rd. 429.739 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Neusiedl am See um rd. 12.251 EUR zu hoch.

Jahr 2012

(1) Im Jahr 2012 wich das Land Burgenland bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Im Einzelnen stellte der RH folgende Abweichungen fest:

Aufgrund falscher Bevölkerungswerte und falscher Kommunalsteuererträge bei der Zwischenabrechnung war der 30 %ige Unterschiedsbetrag fehlerhaft. Die Landesdurchschnittskopfquote wurde auf zwei Stellen kaufmännisch gerundet, was zusätzlich zu Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen führte.

(2) Das Land Burgenland führte die Berechnung der Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008 quartalsweise durch und unterließ im vierten Quartal sowohl die Berechnung als auch die Anweisung der Mittel vollständig. Die Gründe dafür konnte das Land Burgenland nicht mehr ermitteln.

Im Zuge der Zwischenabrechnung versuchte das Land, diesen Fehler zu korrigieren. Allerdings wurden die Ansprüche der Gemeinden auf die Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008 nicht getrennt voneinander ermittelt, sondern als Summe und gemeinsam mit der Korrektur des ehemaligen Landespflegegeldes (siehe unten Punkt (4)). Mittels Soll-Ist-Vergleich verglich das Land Burgenland den im Dezember 2012 unter Berücksichtigung der Vorausanteile anzuweisenden Betrag mit dem tatsächlich angewiesenen Betrag und zählte anschließend die sich daraus ergebende Differenz in der Zwischenabrechnung 2012 zum anzuweisenden Betrag hinzu. Aufgrund dieser Vorgangsweise wichen die restlichen zur Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zustehenden Gemeindeertragsanteile sowie die Anspruchsbeträge in Summe von den Jahresertragsanteilen ab.

(3) Die Summe der aBS-Ertragsanteile wurde – da sie eine Residualgröße darstellte – durch die oben genannten Fehler erhöht. Das Land Burgenland verwendete bei der Zwischenabrechnung außerdem falsche Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, wodurch die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden ebenfalls fehlerhaft war.

(4) Das ehemalige Landespflegegeld zog das Land im April 2013 nicht – wie gesetzlich vorgesehen – von den aBS-Ertragsanteilen ab, sondern addierte es dazu. Im Zuge der Zwischenabrechnung für das Jahr 2012 versuchte das Land Burgenland, diesen Fehler zu korrigieren. Diese Korrektur nahm es gemeinsam mit der Korrektur der Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008 (siehe oben) vor, sie erfolgte aber auf der Basis eines Soll-Ist-Vergleichs der im April 2013 ausbezahlten gesamten Ertragsanteile. Somit vermischte das Land einen Sachverhalt, der das Jahr 2013 betraf (das irrtümlich ausbezahlte Landespflegegeld), mit einem Sachverhalt des Jahres 2012 (die Zwischenabrechnung unter Berücksichtigung der fehlenden Vorausanteile gemäß

ANHANG III

§ 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008). Dadurch war die Zwischenabrechnung für das Jahr 2012 fehlerhaft.

(5) Die oben genannten Berechnungsfehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Der Saldo der Berechnungsfehler von 186.769 EUR war hinsichtlich der Fehlbeträge in den einzelnen Gemeinden wenig aussagekräftig. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Eisenstadt im Jahr 2012 um rd. 102.340 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Wiesen um rd. 8.638 EUR zu hoch.

Jahr 2013

Laut Mitteilung des Landes Burgenland musste es die Berechnung der Abzüge des ehemaligen Landespflegegeldes im Jahr 2013 aufgrund von Fehlern bei der Verbuchung der Kommunalsteuer korrigieren.

Der Gesamtbetrag der Abzüge des ehemaligen Landespflegegeldes für alle Gemeinden war korrekt, die oben beschriebenen Fehler zogen daher für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Nikitsch im Jahr 2013 um rd. 1.041 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Mischendorf um rd. 9.329 EUR zu hoch.



Bericht des Rechnungshofes

**Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften
mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	131
Abkürzungsverzeichnis _____	135

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen**

Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften
mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern
Niederösterreich und Steiermark

KURZFASSUNG _____	138
-------------------	-----

Prüfungsablauf und -gegenstand _____	161
--------------------------------------	-----

TEIL I

Finanzausgleichsgesetz 2008 _____	162
-----------------------------------	-----

Entwicklung der Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften _	163
---	-----

Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden _____	163
--	-----

Zahlungen der Länder und Gemeinden an den Bund _____	166
--	-----

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben ____	167
--	-----

Entwicklung des Abgabenaufkommens gesamt _____	167
--	-----

Systematik des Finanzausgleichs _____	168
---------------------------------------	-----

Vorwegabzüge und Vergütungen _____	170
------------------------------------	-----

Vertikaler Finanzausgleich _____	171
----------------------------------	-----

Ermittlung des einheitlichen Aufteilungsschlüssels _____	176
--	-----

Abzüge vor dem horizontalen Finanzausgleich _____	179
---	-----

Horizontaler Finanzausgleich _____	182
------------------------------------	-----

TEIL II

Bedarfszuweisungen für Gemeinden _____	191
--	-----

Inhalt



Berechnung _____	191
Ziele von Bedarfszuweisungen _____	193
Evaluierung von Bedarfszuweisungen _____	194
Bedarfszuweisungsgesetz 1982 _____	196
Übersicht Gemeinde-Bedarfszuweisungen in Niederösterreich und der Steiermark _____	197
Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung _____	197
Übersicht _____	197
Niederösterreich _____	199
Steiermark _____	212
Förderschwerpunkte und -zielsetzungen _____	216
Überblick _____	216
Niederösterreich _____	220
Steiermark _____	239
Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderungen _____	251
Ermittlung der Finanzkraft bei Vergabe von Bedarfszuweisungen _____	253
Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden _____	258
Regionale Verteilung Niederösterreich _____	258
Regionale Verteilung Steiermark _____	260
Verteilungswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden _____	263
Förderberichte _____	266
Steiermark – Typisierung der Gemeinden _____	267
Schlussempfehlungen _____	269

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden	__	163
Abbildung 1:	Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden	__	164
Abbildung 2:	Zahlungen des Bundes in EUR pro Einwohner im Jahr 2013	_____	165
Tabelle 2:	Zahlungen der Länder und Gemeinden an den Bund	_____	166
Tabelle 3:	Entwicklung des Abgabenaufkommens	_____	168
Abbildung 3:	Vereinfachtes Schema Finanzausgleich	_____	169
Abbildung 4:	Aufteilung der Vorwegabzüge und Vergütungen vor der vertikalen Verteilung, Werte 2013	_____	170
Abbildung 5:	Vertikaler Finanzausgleich, Werte 2013	_____	172
Tabelle 4:	Vertikale Verteilungsschlüssel	_____	173
Tabelle 5:	Berechnung vertikaler Verteilungsschlüssel	_____	177
Abbildung 6:	Abzüge von den Ertragsanteilen der Länder vor horizontaler Verteilung, Beträge 2013	_____	179
Abbildung 7:	Abzüge von den Ertragsanteilen der Gemeinden vor horizontaler Verteilung, Beträge 2013	_____	181
Tabelle 6:	Ertragsanteile der Länder	_____	182
Tabelle 7:	Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich der Länder, 2013	_____	183
Tabelle 8:	Ertragsanteile der Länder 2013, länderweise Aufteilung	_____	185
Tabelle 9:	Ertragsanteile der Gemeinden	_____	186

Tabellen Abbildungen



Tabelle 10:	Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, Ertragsanteile der Gemeinden länderweise, 2013 _____	187
Tabelle 11:	Ertragsanteile der Gemeinden 2013, länderweise Aufteilung _____	188
Abbildung 8:	Aus 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoabgabenaufkommen) resultierende Zahlungen, regionale Zuordnung, Werte 2013 _____	190
Abbildung 9:	Aus 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoabgabenaufkommen) resultierende Zahlungen an Gemeinden, regionale Zuordnung, Anteil an BZ-Mitteln, Werte 2013 _____	190
Tabelle 12:	Berechnung der länderweisen Bedarfszuweisungen für Gemeinden 2013 _____	191
Tabelle 13:	Bedarfszuweisungen für Gemeinden länderweise ____	192
Tabelle 14:	Bedarfszuweisungen für Getränkesteuerrückzahlungen gemäß § 22a FAG 2008 _____	192
Tabelle 15:	An die Länder Niederösterreich und Steiermark angewiesene Gemeinde-Bedarfszuweisungen (BZ) ____	197
Tabelle 16:	Bedarfszuweisungen 2013; Gegenüberstellung Niederösterreich – Steiermark ____	198
Tabelle 17:	Zuständigkeiten für die Bedarfszuweisungen an Gemeinden; Niederösterreich 2013 _____	200
Tabelle 18:	Aufteilung der Bedarfszuweisungen (BZ) auf Abteilungen des Landes und Landesfonds _____	202
Tabelle 19:	Finanzierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds durch Landes- und Bedarfszuweisungsmittel _____	208
Tabelle 20:	Auszahlungen des NÖ Wasserwirtschaftsfonds an öffentliche Fördernehmer _____	209
Tabelle 21:	Auszahlungen des NÖ Schul- und Kindergartenfonds _	212

Tabellen Abbildungen

Tabelle 22:	Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen an Gemeinden in der Steiermark _____	214
Tabelle 23:	Richtlinien für Bedarfszuweisungen _____	217
Tabelle 24:	Vergabe der Bedarfszuweisungen und Förderschwerpunkte – Überblick _____	218
Tabelle 25:	Bedarfszuweisungen (BZ) der Gemeindeabteilung ____	222
Tabelle 26:	Bedarfszuweisungen I (BZ I) nach Einwohnergrößenklassen 2013 _____	223
Tabelle 27:	Bedarfszuweisungen II (BZ II) nach Einwohnergrößenklassen 2013 _____	226
Tabelle 28:	Bedarfszuweisungen III (BZ III) nach Einwohnergrößenklassen 2013 _____	230
Abbildung 10:	Bedarfszuweisungen III nach Vorhabensarten 2009 bis 2013 _____	231
Tabelle 29:	Kenndaten zu Bedarfszuweisungen der NÖ Finanzabteilung _____	236
Tabelle 30:	Zahlungen nach Mittelverwendung _____	240
Tabelle 31:	Bedarfszuweisungen zum Härteausgleich nach Einwohnergrößenklassen 2013, Land Steiermark ____	242
Tabelle 32:	Bedarfszuweisungen zum Ausgleich eines Haushaltsabgangs nach Einwohnergrößenklassen 2013 _____	243
Tabelle 33:	Förderrichtsätze für Projekte; Land Steiermark _____	244
Tabelle 34:	Entwicklung der Projektförderungen _____	245
Tabelle 35:	Bedarfszuweisungen für Projektförderung nach Einwohnergrößenklassen 2013 _____	246
Abbildung 11:	Projektförderungen nach Vorhabensarten und politischen Referenten 2009 bis 2013 _____	247

Tabellen Abbildungen



Tabelle 36:	Ermittlung der Finanzkraft bei Bedarfszuweisungen _	253
Tabelle 37:	Finanzkraft als Kriterium für Bedarfszuweisungen 2013_____	256
Abbildung 12:	Bedarfszuweisungen pro Kopf nach Bezirken; Land Niederösterreich 2013_____	259
Abbildung 13:	Finanzkraft pro Kopf der Bezirke vor und nach Bedarfszuweisungen; Land Niederösterreich _____	260
Abbildung 14:	Bedarfszuweisungen pro Kopf nach Bezirken 2013; Land Steiermark _____	261
Abbildung 15:	Finanzkraft pro Kopf der Bezirke vor und nach Bedarfszuweisungen;Land Steiermark _____	262
Abbildung 16:	Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Niederösterreich _____	263
Abbildung 17:	Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Steiermark _____	264
Tabelle 38:	Transparenz von Gemeinde-Bedarfszuweisungen ____	266
Tabelle 39:	Gemeindetypen nach finanziellen Parametern Land Steiermark_____	268

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B	Burgenland
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BlgNR	Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BZ	Bedarfszuweisungen
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ESPG	Energie-Spar-Gemeinden
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
f./ff.	folgende
FAG	Finanzausgleich(sgesetz)
FK	Finanzkraft
FKQ	Finanzkraft-Kopfquote
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
GemO	Gemeindeordnung
GeORL	Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung
GP	Gesetzgebungsperiode
GSBG	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz
GVOG	Gemeindeverbandsorganisationsgesetz
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
K	Kärnten
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung

Abkürzungen



LGBL.	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
LHStv	Landeshauptmann–Stellvertreter
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
Pkt.	Punkt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RV	Regierungsvorlage
S	Salzburg
S.	Seite
St	Steiermark
T	Tirol
tlw.	teilweise
TU Wien	Technische Universität Wien
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
V	Vorarlberg
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
W	Wien
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WV	Wiedervorlage
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Bedarfszuweisungen sind Gemeindemittel, die von den Ländern zu verteilen waren, um etwa bei finanziellen Notlagen von Gemeinden ausgleichend einzugreifen. Die Verteilung der Bedarfszuweisungen erfolgte jedoch vielfach nach der Finanzkraft von Gemeinden. Die Finanzkraft berücksichtigte nur die Einnahmenseite. Die Struktur der Ausgaben, die Möglichkeit der Bedeckung neuer Vorhaben aus eigenen Mitteln und vorhandene Einsparungspotenziale in der Gemeindegebarung blieben dabei unberücksichtigt.

Die Bedarfszuweisungen führten in den Ländern Niederösterreich und Steiermark zu teilweise erheblichen Verschiebungen der Finanzkraft pro Kopf nach Einwohnergrößenklassen gegenüber der ursprünglichen Verteilung.

In Niederösterreich erhöhten die Bedarfszuweisungen die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern um rd. 481 EUR pro Kopf, jene der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern durchschnittlich nur um 50 EUR pro Kopf. Daher wiesen nach Verteilung der Bedarfszuweisungen die kleinsten Gemeinden eine durchschnittliche Finanzkraft pro Kopf auf, die jener von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern entsprach.

In der Steiermark war die Verteilungswirkung der Bedarfszuweisungen geringer ausgeprägt als in Niederösterreich. Dennoch war die durchschnittliche Finanzkraft pro Kopf der Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern nach Bedarfszuweisungen höher als jene von Gemeinden zwischen 2.501 bis 5.000 Einwohnern. Die Bedarfszuweisungen erhöhten die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden um rd. 389 EUR pro Kopf, jene der Gemeinden in der Größenklasse zwischen 2.501 und 5.000 Einwohnern durchschnittlich nur um 73 EUR pro Kopf.

Verteilungswirkungen, die mit den Bedarfszuweisungen erreicht werden sollen, waren nicht festgelegt. Der gegenwärtige Verteilungsmechanismus begünstigte vielmehr Kleinstgemeinden, weil Abgänge weitgehend ausgeglichen und Investitionen teilweise abgedeckt wurden.

In Niederösterreich waren neben der Gemeindeabteilung vier weitere Abteilungen und zwei Landesfonds mit Bedarfszuweisungen befasst. Die Abstimmung aller befassten Stellen bei Zuerkennung von Bedarfszuweisungen war nicht durchgehend vorgesehen. Das konnte zu unerwünschten Effekten führen: Beispielsweise konnte sich durch ein gefördertes Projekt ein Haushaltsabgang ergeben, der in der Folge durch Bedarfszuweisungen abgedeckt werden musste.

In der Steiermark richtete sich die Zuständigkeit der politischen Referenten in Angelegenheiten der Bedarfszuweisungen für Gemeinden nach der Zugehörigkeit der Bürgermeister zu einer bestimmten politischen Partei. Diese Zuständigkeitsverteilung war mit einer Aufteilung der vorhandenen Bedarfszuweisungsmittel verbunden, die nicht offengelegt war und sachliche Anknüpfungspunkte vermissen ließ.

Der Bund zahlte im Jahr 2013 aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (FAG 2008) 21,987 Mrd. EUR an die Länder und 9,172 Mrd. EUR an die Gemeinden. Im Zeitraum 2008 bis 2013 stiegen die Zahlungen des Bundes an die Länder außerhalb des FAG 2008 mit 26,7 % stärker als jene im Rahmen des FAG 2008 (+ 17,5 %). Dadurch verlor das FAG zunehmend seine Bedeutung zur Regelung des Verteilungsmechanismus zwischen Bund und Ländern. Zudem bestanden bei den vom Bund im Rahmen des FAG 2008 getätigten Zahlungen regionale Unterschiede. Diese Entwicklungen verdeutlichten beispielhaft die Notwendigkeit für eine grundlegende Neuausrichtung des Finanzausgleichs unter Einbeziehung sämtlicher Finanzierungsregelungen zwischen den Gebietskörperschaften, um eine konsistente finanzielle Steuerung der Finanzströme zu gewährleisten.

KURZFASSUNG

Ziele der Prüfung

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Zahlungsströme aufgrund des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden unter Bedachtnahme auf die gesamtstaatliche Ebene zu erheben und zu analysieren sowie einen Teil dieser Zahlungsströme – die Bedarfszuweisungen für Gemeinden – in den Ländern Niederöster-

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark

reich und Steiermark im Hinblick auf die Abwicklung und die Verteilungswirkungen zu beurteilen. (TZ 1)

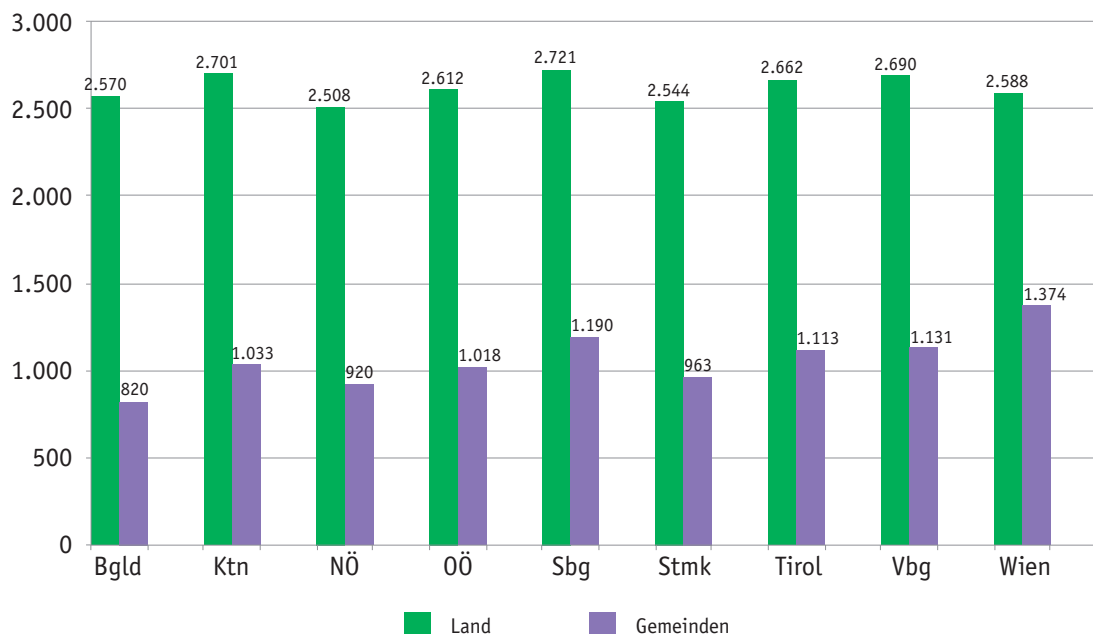
Entwicklung der
Zahlungsströme
zwischen den
Gebietskörperschaften

Der Bund zahlte im Jahr 2013 aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (FAG 2008) 21,987 Mrd. EUR an die Länder und 9,172 Mrd. EUR an die Gemeinden. Während die Zahlungen an Gemeinden zu über 97 % aus Ertragsanteilen bestanden, machten diese bei den Ländern nur rund zwei Drittel aller Zahlungen aus. Die restlichen Zahlungen an die Länder waren v.a. Ausgabenrefundierungen für die Landeslehrer (5,054 Mrd. EUR), Zahlungen gemäß GSBG¹ (1,001 Mrd. EUR), Zuschüsse zur Krankenanstaltenfinanzierung (0,591 Mrd. EUR Länderanteil und 0,148 Mrd. EUR Gemeindeanteil) und Zuschüsse aus dem Pflegefonds (0,214 Mrd. EUR). (TZ 3)

Die Zahlungen des Bundes an die Länder schwankten im Jahr 2013 zwischen 2.508 EUR pro Einwohner in Niederösterreich und 2.721 EUR pro Einwohner in Salzburg. Die Zahlungen an Gemeinden (länderweise) schwankten zwischen 820 EUR pro Einwohner im Burgenland und 1.374 EUR pro Einwohner in Wien, das sowohl in seiner Eigenschaft als Bundesland als auch als Gemeinde Zahlungen erhielt. (TZ 3)

Zahlungen des Bundes in EUR pro Einwohner im Jahr 2013

in EUR



Quelle: BMF

¹ Bundesgesetz, mit dem Beihilfen im Gesundheits- und Sozialbereich geregelt werden (Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz – GSBG), BGBl. Nr. 746/1996 i.d.g.F.

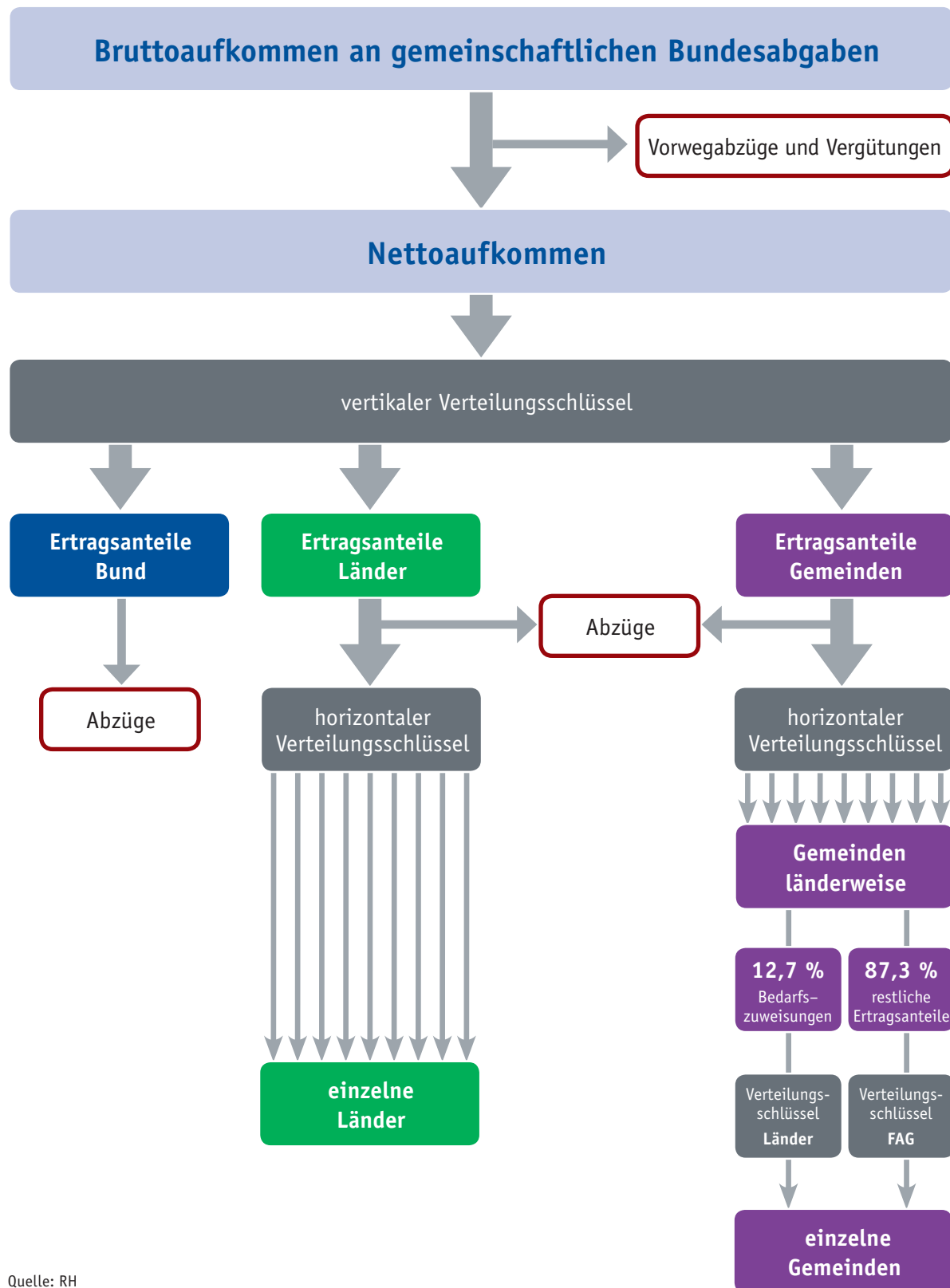
Kurzfassung

Die Zahlungen des Bundes an die Länder außerhalb des FAG 2008 stiegen von 2009 bis 2013 mit 26,7 % stärker als jene im Rahmen des FAG 2008 (+ 17,5 %). Dadurch verlor das FAG zunehmend seine Bedeutung zur Regelung des Verteilungsmechanismus zwischen Bund und Ländern. Die Entwicklungen in den beiden Bereichen (Zahlungen im Rahmen des FAG 2008 und außerhalb des FAG 2008) verdeutlichten beispielhaft die Notwendigkeit für eine grundlegende Neuausrichtung des Finanzausgleichs unter Einbeziehung sämtlicher Finanzierungsregelungen zwischen den Gebietskörperschaften, um eine konsistente finanzielle Steuerung der Finanzströme zu gewährleisten. (TZ 3)

Systematik des Finanzausgleichs

Das FAG 2008 unterscheidet zwischen ausschließlichen Bundesabgaben, gemeinschaftlichen Bundesabgaben und ausschließlichen Länder(Gemeinde)abgaben. Die Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoaufkommen 2013: 89,591 Mrd. EUR) werden im Wege einer vertikalen Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden werden danach im Wege einer horizontalen Verteilung länderweise aufgeteilt. Die länderweise ermittelten Ertragsanteile der Gemeinden werden in einem weiteren Schritt auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Von den länderweise aufgeteilten Ertragsanteilen der Gemeinden werden 12,7 % abgezogen und vom BMF an die Länder überwiesen, die diese wiederum als Bedarfszuweisungen nach eigenen, länderweise unterschiedlichen Regelungen an Gemeinden verteilen: (TZ 5, 6)

Vereinfachtes Schema Finanzausgleich



Quelle: RH

Kurzfassung

Im Jahr 2013 wurden im Wege der Vorwegabzüge und Vergütungen vom Bruttoabgabenaufkommen 2,870 Mrd. EUR auf der Grundlage unterschiedlicher Gesetze und zugunsten unterschiedlicher Empfänger abgezogen, so dass ein Nettoabgabenaufkommen von 72,221 Mrd. EUR verblieb. Für die Verteilung vergleichsweise niedriger Beträge wurde ein äußerst kompliziertes Regelwerk geschaffen. Dies trug wesentlich zur Komplexität und Intransparenz des bestehenden Finanzausgleichs bei. (TZ 7)

Vertikaler Finanzausgleich

Im Jahr 2013 erhielten der Bund 47,932 Mrd. EUR, die Länder 15,153 Mrd. EUR und die Gemeinden 9,136 Mrd. EUR aus der vertikalen Verteilung des Nettoabgabenaufkommens. Der vertikale Finanzausgleich erfolgte unter Heranziehung von prozentualen Aufteilungsschlüsseln, die mit dem jeweiligen Nettoabgabenaufkommen eines bestimmten Jahres multipliziert wurden. (TZ 8, 9)

Der überwiegende Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2013: 97,4 %) wurde nach einem einheitlichen Schlüssel verteilt. Daneben gab es weitere fünf Verteilungsschlüssel für weitere Abgabenarten (Werbeabgabe, Wohnbauförderungsbeitrag, Grunderwerbsteuer/Bodenwertabgabe, Spielbankabgabe). Die Werbeabgabe und die Spielbankabgabe umfassten im Jahr 2013 nur 0,22 % des gesamten Abgabenaufkommens und besaßen damit eine völlig untergeordnete Bedeutung. Dennoch sah das FAG 2008 für diese beiden Abgaben spezifische Verteilungsschlüssel vor. Diese Sonderregelungen begünstigten im Falle der Länderanteile an der Werbeabgabe nur drei Bundesländer und im Fall der Spielbankabgabe nur die Länder und Gemeinden mit Spielbanken. (TZ 9)

Diese Bevorzugung von einzelnen Gebietskörperschaften auf der Grundlage von Verteilungsschlüsseln, die auf historischen Aufkommenswerten beruhten, war unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Getränkesteuerausgleich langfristig als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, zumal die Regelungen nicht als Übergangslösung, sondern dauerhaft getroffen wurden. (TZ 9)

Die Verteilung der Werbeabgabe auf Gemeinde- und Länderebene folgte unterschiedlichen Logiken, was die Komplexität der Regelung zusätzlich erhöhte. (TZ 9)



Kurzfassung

BMF

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Abzüge vor dem horizontalen Finanzausgleich

Aufgrund zahlreicher kasuistischer Regelungen, die entscheidend zur Intransparenz der Mittelaufteilung beitrugen, war das FAG 2008 komplex. Dies zeigte sich bspw. an den Abzügen, die vor der horizontalen Verteilung vorgenommen wurden (Vorwegabzüge): (TZ 11)

- Bei den Ertragsanteilen der Länder erfolgten Abzüge für die Finanzierung des EU-Beitrags und die Siedlungswasserwirtschaft, umgekehrt erfolgte eine Ausgleichszahlung für die Errichtung der Transparenzdatenbank.
- Bei den Ertragsanteilen der Gemeinden erfolgten Abzüge für die Finanzierung des EU-Beitrags, die Siedlungswasserwirtschaft und die Krankenanstaltenfinanzierung.

Horizontaler Finanzausgleich

Länder

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Länder erfolgte

- nach der Volkszahl (zu 66,6 % der Gesamtsumme),
- nach vier (2009 bis 2011) bzw. fünf (2012 und 2013) Fixschlüsseln (zu 33,3 % der Gesamtsumme) und
- nach dem örtlichen Aufkommen der Spielbankabgabe (zu 0,1 % der Gesamtsumme). (TZ 12)

99,5 % der im Jahr 2013 auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilten Ertragsanteile der Länder wurden nach zwei Schlüsseln aufgeteilt. Auf die restlichen Verteilungsschemata entfielen lediglich 0,5 % der Verteilungssumme. (TZ 12)

Die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Bundesländer nach Anwendung der vorgesehenen Verteilungsschlüssel ergab im Jahr 2013 folgende Beträge: (TZ 13)

Ertragsanteile der Länder 2013, länderweise Aufteilung										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
Ertragsanteile netto in Mio. EUR	482,94	974,90	2.728,15	2.372,84	949,28	2.040,69	1.235,74	664,33	3.036,28	14.485,15
Ertragsanteile in %	3,3	6,7	18,8	16,4	6,6	14,1	8,5	4,6	21,0	100,0

Quelle: BMF

Kurzfassung

Die höchsten Ertragsanteile erhielten Wien (21,0 %) und Niederösterreich (18,8 %), die niedrigsten Burgenland (3,3 %) und Vorarlberg (4,6 %). (TZ 13)

Gemeinden

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden erfolgte nach

- der Volkszahl (zu 16,2 % der Gesamtsumme),
- dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (zu 53,4 % der Gesamtsumme)²,
- dem örtlichen Aufkommen (zu 8,8 % der Gesamtsumme) und
- mehreren unterschiedlichen Fixschlüsseln (zu 21,7 % der Gesamtsumme). (TZ 14)

95,5 % der im Jahr 2013 verteilten Ertragsanteile der Gemeinden wurden nach vier Schlüsseln aufgeteilt. Die restlichen vier Fixschlüssel kamen auf lediglich 4,5 % der Verteilungssumme zur Anwendung. (TZ 14)

Nach Anwendung der Verteilungsschlüssel ergab sich im Jahr 2013 folgende länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden: (TZ 15)

² Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam im Zuge der Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden zur Anwendung. Er errechnete sich mittels Multiplikation der Volkszahl einer Gemeinde mit einem gesetzlich vorgegebenen Wert, dem sogenannten Vervielfacher. Diese Vervielfacher waren so gewählt, dass große Gemeinden pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhielten als kleine.

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

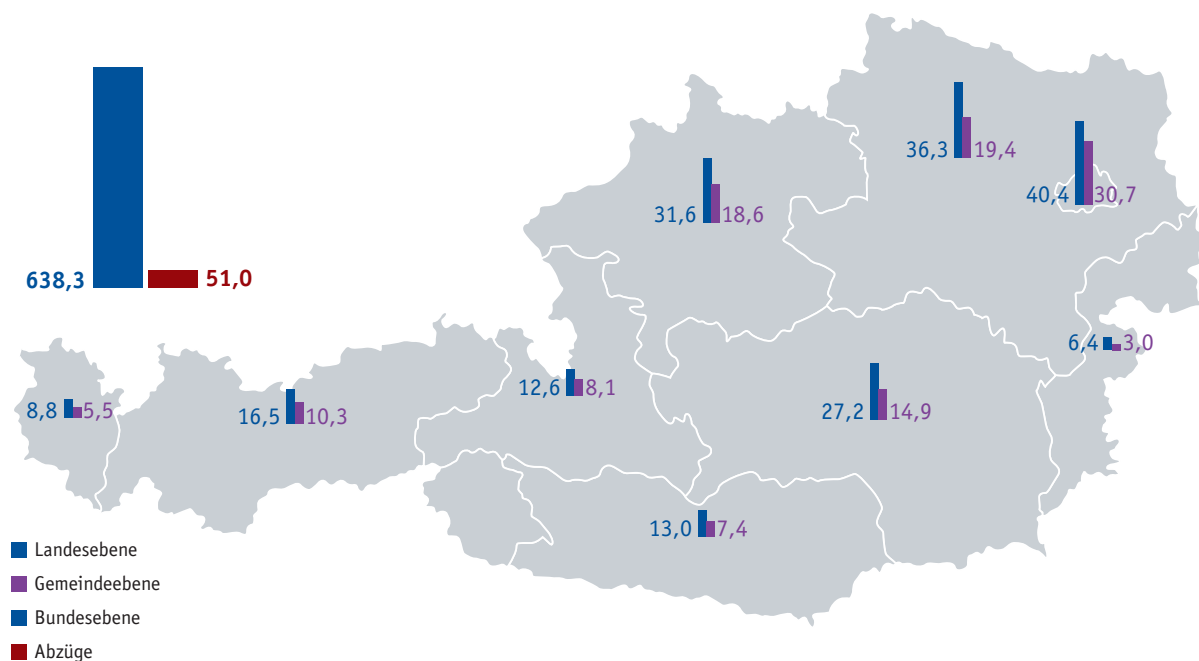
Ertragsanteile der Gemeinden 2013, länderweise Aufteilung										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
Ertragsanteile in Mio. EUR	228,60	552,65	1.459,23	1.398,15	607,36	1.116,21	770,45	412,30	2.302,08	8.847,03
Ertragsanteile in %	2,6	6,2	16,5	15,8	6,9	12,6	8,7	4,7	26,0	100,0

Quelle: BMF

Die länderweise Verteilung der Gemeindeertragsanteile zeigte insofern ein ähnliches Bild wie die Verteilung der Länderertragsanteile, als die Bundesländer Wien (26,0 %) und Niederösterreich (16,5 %) die höchsten Anteile erhielten, die Bundesländer Burgenland (2,6 %) und Vorarlberg (4,7 %) die niedrigsten. (TZ 15)

Die folgende Abbildung zeigt, welche Zahlungsströme im Jahr 2013 aus einem Aufkommen von 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben resultierten; pro 1.000 EUR gemeinschaftliche Bundesabgaben erhielten bspw. das Land Steiermark 27,2 EUR und die steiermärkischen Gemeinden 14,9 EUR. Die Bandbreite der aus 1.000 EUR gemeinschaftlichen Bundesabgaben resultierenden Zahlungen reichte auf Landesebene (ohne Wien) von 6,4 EUR im Burgenland bis 36,3 EUR in Niederösterreich; auf Gemeindeebene (ohne Wien) von 3,0 EUR im Burgenland bis 19,4 EUR in Niederösterreich. (TZ 16)

Aus 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoabgabenaufkommen) resultierende Zahlungen, regionale Zuordnung, Werte 2013



Quellen: Statistik Austria (Geodaten Karte); BMF (Werte)

Kurzfassung

Bedarfszuweisungen für Gemeinden

Die Bedarfszuweisungen für Gemeinden stiegen von 2009 bis 2013 um insgesamt 211,36 Mio. EUR (+ 23,3 %). Die Gemeinden erhielten im Zeitraum 2009 bis 2013 im Durchschnitt 605 EUR pro Einwohner an Bedarfszuweisungen. Die höchsten Beträge erhielten Wien (759 EUR) und Salzburg (665 EUR), die niedrigsten Beträge erhielten Burgenland (466 EUR) und Niederösterreich (520 EUR). (TZ 17)

Ziele von Bedarfszuweisungen

Das FAG 2008 und die Erläuterungen enthielten keine Informationen zu den mit den Bedarfszuweisungen verfolgten Zielen. Nach § 12 F-VG 1948 können Bedarfszuweisungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden. (TZ 18)

Das BMF beauftragte im Jahr 2010 mehrere wissenschaftliche Einrichtungen mit der Erstellung von Studien im Hinblick auf eine Reform des Finanzausgleichs. Diese Studien wurden Ende 2010 vorgestellt. Weitere Maßnahmen knüpften daran nicht an. Eine Evaluation, ob mit den Bedarfszuweisungen für Gemeinden die im F-VG genannten Zwecke erreicht wurden, lag weder im BMF noch auf Ebene der Finanzausgleichspartner vor. (TZ 18, 19)

Die laut Paktum zum FAG 2008 vorgesehene Arbeitsgruppe zur Reform des FAG kam zu keinem abschließenden Ergebnis, obwohl ein dringender Reformbedarf beim FAG bestand. (TZ 20)

Bedarfszuweisungen an Gemeinden konnten nicht nur auf der Grundlage des FAG 2008, sondern auch gemäß Bedarfswuweisungsgesetz 1982 zur Verfügung gestellt werden. Empfänger dieser Bedarfszuweisungen waren im gesamten überprüften Zeitraum zwei Gemeinden. Aus wirtschaftlicher Sicht verfolgten beide Anspruchsgrundlagen die gleichen Ziele: Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts von Gemeinden, Abdeckung von außergewöhnlichen Erfordernissen. (TZ 21)

Übersicht Bedarfszuweisungen in Niederösterreich und der Steiermark

Die Zahlungen des Bundes für Bedarfszuweisungen an Gemeinden betragen im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt 5,093 Mrd. EUR. Dem Land Niederösterreich standen in diesem Zeitraum davon 840,29 Mio. EUR (16,50 %) zur Verfügung, dem Land Steiermark 653,74 Mio. EUR (12,84 %). (TZ 22)

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

Die folgende Übersicht stellt die Zuständigkeiten und organisatorischen Unterschiede bei Verteilung der Bedarfszuweisungen in den beiden Ländern dar: (TZ 23)

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 zuständig; 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 befasst; 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.
- Beide Länder veröffentlichten die Bedarfszuweisungen in Gemeindeförderberichten, aufgeschlüsselt nach Gemeinde (Niederösterreich) bzw. in einer Summe je Referent (Steiermark).

Kurzfassung

- Für die Abwicklung der Bedarfszuweisungen in der Abteilung Gemeinden war in der Steiermark ein schriftlicher Soll-Prozess festgelegt, in Niederösterreich war dies nicht der Fall.

Die Unterschiede in den Ländern Niederösterreich und Steiermark bei Vergabe der Bedarfszuweisungen konnten zu einer Ungleichbehandlung von Gemeinden führen, je nach Lage einer Gemeinde in einem Bundesland. (TZ 23)

Niederösterreich

Neben der für Bedarfszuweisungen grundsätzlich zuständigen Abteilung Gemeinden waren noch vier weitere Abteilungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung mit Bedarfszuweisungen befasst: (TZ 24)

- Von den insgesamt 840,29 Mio. EUR an Bedarfszuweisungsmitteln, die das Land in den Jahren 2009 bis 2013 vom Bund erhielt, floss mit 653,83 Mio. EUR (77,81 %) der überwiegende Teil an die Gemeindeabteilung.
- Weitere 177,1 Mio. EUR (21,18 %) gingen an zwei Landesfonds (66,88 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 800.000 EUR (0,10 %).

Durch diese Aufteilung der Zuständigkeiten für die Bedarfszuweisungen auf fünf Stellen bestand keine Gesamtsicht über die an Gemeinden insgesamt bereits ausbezahlten Mittel bzw. darüber, welche Mittel die einzelnen Gemeinden von den förderauszahlenden Stellen bereits erhalten hatten. Diese Information war aber wesentlich, um die mit der Verteilung der Bedarfszuweisungen verbundene Steuerungsfunktion ausüben zu können und um Doppelförderungen zu vermeiden. (TZ 24)

Ein schriftlicher Soll-Prozess für die Vergabe von Bedarfszuweisungen, der die einzelnen Prozessschritte abbildete, war in der Abteilung Gemeinden nicht festgelegt. (TZ 25)

Nach dem NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz war die Hälfte der dem Fonds zugeführten Landesmittel aus den Bedarfszuweisungen für

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

Gemeinden zu entnehmen. Eine Begrenzung, welcher Anteil an Bedarfszuweisungsmittel höchstens für die Dotierung des NÖ Wasserwirtschaftsfonds heranzuziehen war, bestand nicht. (TZ 28)

Der NÖ Wasserwirtschaftsfonds erhielt im Zeitraum 2009 bis 2013 um insgesamt 4,30 Mio. EUR mehr an Bedarfszuweisungsmittel als gesetzlich vorgesehen. Die dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds zugewendeten Beträge aus Landes- und aus Bedarfszuweisungsmitteln sollten sich decken. Tatsächlich war während zwei Jahren der Anteil der Bedarfszuweisungen höher als jener der Landesmittel. (TZ 24, 28)

Der NÖ Wasserwirtschaftsfonds förderte neben Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Privatpersonen und Unternehmen. Es war daher nicht auszuschließen, dass Bedarfszuweisungen – obwohl es sich dabei um Gemeindemittel handelte – nicht nur an Gemeinden, sondern auch an Dritte flossen. Tatsächlich zahlte der Fonds im Zeitraum 2009 bis 2013 um 6,03 Mio. EUR weniger an nicht rückzahlbaren Beträgen (= Bedarfszuweisungen) an Gemeinden aus, als er an Bedarfszuweisungen erhalten hatte. (TZ 24, 28)

Mit 31. Dezember 2013 waren im Rechnungsabschluss des Landes Niederösterreich insgesamt 72,35 Mio. EUR an nicht ausgezahlten Bedarfszuweisungsmitteln aus Vorperioden ausgewiesen. Laut Rechnungsabschluss 2014 hatte sich die Höhe der nicht ausgezahlten Bedarfszuweisungen auf 48,7 Mio. EUR reduziert. (TZ 25)

Ab dem Jahr 2011 berechnete der NÖ Schul- und Kindergartenfonds bei Bauvorhaben über 100.000 EUR die bei Zuteilung der Mittel maßgebende Finanzkraft von Gemeinden nicht gesetzeskonform. (TZ 31)

Bedarfszuweisungsmittel wurden auch für bauliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes herangezogen. Für die Abwicklung dieser Förderung war die Abteilung Finanzen zuständig. Mit 31. Dezember 2013 waren 4,1 Mio. EUR an Bedarfszuweisungsmitteln in diesem Projekt gebunden. Eine Entscheidung über die zweckgewidmete Verwendung der bei Projektende nicht verbrauchten Mittel lag nicht vor. 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, war kritisch zu beurteilen. (TZ 26)

Kurzfassung

In den Jahren 2010 bis 2013 gingen Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 800.000 EUR nicht direkt an Gemeinden, sondern wurden für die Bereitstellung eines „Geodatenpakets“ durch die Abteilung Hydrologie und Geoinformation des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung verwendet. (TZ 27)

Steiermark

Die geschäftsmäßige Abwicklung der Bedarfszuweisungen war in der Steiermark, anders als in Niederösterreich, bei einer Stelle, der Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung, konzentriert. (TZ 30)

Nach der Geschäftseinteilung der Steiermärkischen Landesregierung waren für Bedarfszuweisungen der Landeshauptmann und der 1. Landeshauptmann-Stellvertreter, je nach Zugehörigkeit der Bürgermeister der Gemeinde zu einer bestimmten politischen Partei, zuständig. Die wechselseitige Zuständigkeit von Landeshauptmann und 1. Landeshauptmann-Stellvertreter für Bedarfszuweisungen einerseits und für die Aufsicht über Gemeinden andererseits ermöglichte beiden politischen Referenten einen Einblick in die finanzielle Gebarung aller Gemeinden. (TZ 30)

Allerdings war die Zuständigkeit der politischen Referenten nach der Zugehörigkeit der Bürgermeister zu einer bestimmten politischen Partei mit einer Aufteilung der Bedarfszuweisungsmittel verbunden, die sachliche Anknüpfungspunkte, eine nachvollziehbare Bedarfserhebung und die Offenlegung der zugrunde liegenden Kriterien vermissen ließ. Das Fehlen offengelegter, sachlicher Aufteilungskriterien hatte eine erhebliche Intransparenz zur Folge. Zudem bestand dadurch die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Gemeinden aufgrund unterschiedlicher Verfahrensabläufe. (TZ 30)

In der zuständigen Fachabteilung Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau war ein schriftlicher Soll-Prozess für die Vergabe der Bedarfszuweisungen mit den wesentlichen Prozessschritten festgelegt. Allerdings bot der Soll-Prozess – obwohl er die Möglichkeit vorsah, dass nach Einbindung des politischen Referenten von diesem keine Reaktion auf ein vorgelegtes Ansuchen erfolgte – hierfür der zuständigen Fachabteilung keine Handlungsalternativen. Der Antrag musste daher in der Abteilung unerledigt evident gehalten werden. (TZ 31)



Kurzfassung

BMF

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Förderschwerpunkte und –zielsetzungen

Überblick

Die Vergabe der Bedarfszuweisungen und die Förderschwerpunkte waren in den beiden Ländern unterschiedlich geregelt: (TZ 32)

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

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

Kurzfassung

- In Niederösterreich erfolgte die Auszahlung der Bedarfszuweisungsmittel nach Genehmigung der fristgerecht eingebrachten Anträge. 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: Die Steiermark durch Förderzuschläge, Niederösterreich durch die Erhöhung der maximal förderbaren Projekte. (TZ 32)

Die unterschiedlichen Vergabevoraussetzungen brachten unterschiedliche Verteilungswirkungen mit sich. (TZ 32)

Niederösterreich

Die „Richtlinien der Niederösterreichischen Landesregierung für Bedarfszuweisungen an Gemeinden“ (Richtlinien 2011) sahen vier Förderschwerpunkte vor, für die Bedarfszuweisungen herangezogen werden konnten: Bedarfszuweisung I (Strukturhilfe), Bedarfszuweisung II (für Sanierungsgemeinden), Bedarfszuweisung III (kommunale Projektförderung), Bedarfszuweisung IV (Härteausgleich). (TZ 33)

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Daneben bestanden weitere Förderungsmaßnahmen und -programme unter Heranziehung von Bedarfszuweisungen für Energie-Spar-Gemeinden, Konsolidierungsgemeinden und das Investitionsprogramm zum Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden. Diese Bedarfszuweisungsmittel waren allerdings ohne eine explizite Regelung in den Richtlinien über Ziele, Förderzweck und Förderkriterien dotiert. Durch die Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln außerhalb von Richtlinien waren nicht alle Gemeinden auf gleichem Niveau über die möglichen Förderungen informiert. (TZ 33, 37, 39, 40)

Im Zeitraum 2009 bis 2013 lag der Schwerpunkt bei der Förderung von Projekten (Bedarfszuweisung III), für die insgesamt 424,22 Mio. EUR bzw. 67,14 % der in diesem Zeitraum vergebenen Mittel verwendet wurden. 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). Zahlungen als Härteausgleich erfolgten im Zeitraum 2009 bis 2013 keine. (TZ 33)

Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) gewährte das Land Niederösterreich mit dem Ziel, die Finanzkraft von Gemeinden auf einen bestimmten Mindestwert anzuheben – im Jahr 2013 waren dies 867,56 EUR pro Kopf. Insgesamt waren Bedarfszuweisungen in Höhe von rd. 27 Mio. EUR jährlich ausschließlich nach der Finanzkraft der Gemeinden vergeben worden. Die Finanzkraft ist jedoch eine auf Einnahmen reduzierte Betrachtung der Gemeindefinanzen und berücksichtigt weder die Struktur der Ausgaben noch die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel. Dies barg die Gefahr, dass Strukturhilfe auch an Gemeinden floss, bei denen aufgrund ihrer Ausgabenstruktur ohnehin Möglichkeiten zur Bedeckung von Vorhaben bestanden bzw. bei denen aufgrund vorhandener Einsparungspotenziale kein Förderbedarf bestand. (TZ 34)

Die Zuschüsse zum Haushaltsabgang (Bedarfszuweisung II) waren für Sanierungsgemeinden vorgesehen: Gemeinden, die langfristig nicht in der Lage waren, den ordentlichen Haushalt auszugleichen und sich u.a. durch Gemeinderatsbeschluss zur Umsetzung eines Sanierungskonzepts verpflichteten. Obwohl die Höhe des ermittelten Haushaltsabgangs maßgebend für die Höhe der Bedarfszuweisungsmittel war, fehlten schriftlich festgelegte, verbindliche Vorgaben für die Berechnung des anzuerkennenden Haushaltsabgangs. Das Land Niederösterreich hatte demnach einen weiten Spielraum bei Vergabe der Fördermittel. Dadurch war weder eine einheitliche Vor-

Kurzfassung

gangweise noch eine Gleichbehandlung der betroffenen Gemeinden sichergestellt. (TZ 35)

Sanierungsgemeinden konnten zusätzlich Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) und Projektförderungen (Bedarfszuweisung III) erhalten. 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. (TZ 35)

Bei Verteilung der Bedarfszuweisungen für Projektförderung (Bedarfszuweisung III) auf die Gemeinden eines Verwaltungsbezirks waren laut den Richtlinien 2011 auch die Einwohnerzahl, die Finanzkraft, der Finanzbedarf, die finanzielle Situation der Gemeinde und die raumordnungspolitische Bedeutung des Vorhabens zu berücksichtigen. Anhaltspunkte, wie diese Kriterien bei Aufteilung der Bedarfszuweisungen gewichtet werden sollten, gab es in den Richtlinien nicht. (TZ 36)

Die Richtlinien 2011 begrenzten bei der Projektförderung (Bedarfszuweisungen III) die Anzahl der förderbaren Projekte je Gemeinde auf maximal drei pro Jahr.³ Diese Vorgabe überschritt das Land Niederösterreich mehrfach. 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. (TZ 36)

Das Land Niederösterreich verwendete – entgegen den Richtlinien 2011 – Mittel der Projektförderung in Höhe von insgesamt 56,46 Mio. EUR auch für Konsolidierungsgemeinden (Gemeinden mit Haushaltsabgang, die aber keine Sanierungsgemeinden waren) zum Ausgleich von Haushaltsabgängen. Dies kam de facto der Schaffung einer weiteren Kategorie an Abgangsgemeinden, neben den Sanierungsgemeinden, gleich. Eine verbindliche Definition, unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde als Konsolidierungsgemeinde einzustufen war, fehlte. Die Richtlinien regelten weder die Voraussetzungen für den Bezug einer Hilfe zum Haushaltsabgang noch legten sie die Bezugsdauer und die einzuleitenden Konsolidierungsmaßnahmen fest. Die Anzahl der Konsolidierungsgemeinden stieg von elf im Jahr 2009 auf 56 im Jahr 2013. (TZ 37)

³ zuzüglich allfälliger Projekte im Rahmen der Güterwegeerhaltung und der energiesparenden Maßnahmen (ESPG)

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Die Heranziehung von Bedarfszuweisungsmitteln für das Investitionsprogramm Hochwasserschutz für finanzschwache 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. Bei Vergabe der Mittel kam das Finanzkraft-Kriterium allerdings nur in untergeordnetem Ausmaß zum Tragen. (TZ 40)

Die Abstimmung aller mit Bedarfszuweisungen befassten Stellen war in den Richtlinien nicht standardmäßig vorgesehen: 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 die über diese Stellen bezogenen Bedarfszuweisungen bei der Gesamtzumessung von Bedarfszuweisungen durch die Gemeindeabteilung nicht berücksichtigt werden. (TZ 41)

Obwohl für Vorhaben, die das Land Niederösterreich aus Mitteln des NÖ Wasserwirtschaftsfonds oder des NÖ Schul- und Kindergartenfonds förderte, 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. (TZ 41)

Steiermark

Nach den „Richtlinien der Steiermärkischen Landesregierung für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds“ (Richtlinien 2009) konnten Bedarfszuweisungen in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen zum Ausgleich von Härten, zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt (Haushaltsabgänge) oder zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse (Projektförderung) gewährt werden. (TZ 43)

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

Kurzfassung

gebunden waren, aber noch keine Nachweise der Gemeinde für eine Auszahlung vorlagen. (TZ 43)

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 %). Die Landeshauptstadt Graz erhielt einen Pauschalbetrag im Ausmaß von 11 % der gesamten Bedarfszuweisungen. (TZ 43)

Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark zielte durch die Schaffung größerer Einheiten auch auf die Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden ab. (TZ 44)

Für die Projektförderung enthielten die Richtlinien 2009 Richtsätze in Form von Zu- und Abschlägen entsprechend der Finanzkraft der Gemeinde. Sie trugen zu mehr Transparenz bei und boten den Gemeinden eine höhere Planungssicherheit im Hinblick auf die zu erwartenden Bedarfszuweisungsmittel. Allerdings legten die Richtlinien weder Ziele für die Aufteilung der Bedarfszuweisungsmittel noch angestrebte Verteilungswirkungen fest. (TZ 46, 48)

Bei Abwicklung der Bedarfszuweisungen bestanden in der Praxis, abhängig vom zuständigen politischen Referenten, zum Teil erhebliche Abweichungen vom vorgesehenen Soll-Prozess. Bestimmte Gemeinden erhielten einen Fixbetrag („Sockelbetrag“) basierend auf durchschnittlichen Bedarfszuweisungen der Vorjahre zugesagt, ohne dass Projektanträge vorlagen. (TZ 49)

Zu beanstanden war auch, dass aufgrund der unvollständigen Übermittlung der Verwendungszusagen an die Fachabteilung eine lückenlose Erfassung der Daten in der landesweiten Förderdatenbank nicht möglich war. (TZ 49)

**Vermeidung von
Doppel- und Mehr-
fachförderungen**

Die Abhaltung von Finanzierungsgesprächen unter Beiziehung aller betroffenen Abteilungen lediglich bei größeren Projekten in Niederösterreich war 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 dazu. Beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war eine Förderdatenbank, in der abteilungsübergreifend sämtliche Förderungen aus Landes- oder Bundesmitteln sowie die Bedarfszuweisungen für Gemeinden zu erfassen waren, nicht eingerichtet. (TZ 50)

**Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark****Ermittlung der
Finanzkraft bei
Vergabe von
Bedarfszuweisungen**

Die Finanzkraft bzw. die Finanzkraft-Kopfquote war in den Ländern Niederösterreich und Steiermark ein wichtiges Kriterium bei Vergabe der Bedarfszuweisungen. Jedoch war die Finanzkraft keine einheitlich definierte Größe und beruhte in den Ländern Niederösterreich und Steiermark jeweils auf unterschiedlichen Grundlagen, insbesondere bei den Einwohnerzahlen. In der Steiermark gab es keine verbindlichen Regelungen, mit welchem Stichtag die Einwohnerzahlen für die Ermittlung der Finanzkraft-Kopfquote heranzuziehen waren. (TZ 51)

Die Zuteilung von Bedarfszuweisungen nach der Finanzkraft einer Gemeinde berücksichtigte nur die Einnahmenseite. Dabei blieben vor allem die Struktur der Ausgaben, die Möglichkeit der Bedeckung neuer Vorhaben aus eigenen Mitteln und allfällige Einsparungspotenziale in der Gemeindegebarung unberücksichtigt. 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. Die Finanzkraft war daher kein geeignetes Kriterium, um die finanzielle Gesamtsituation und den Förderbedarf einer Gemeinde zu beurteilen. (TZ 51)

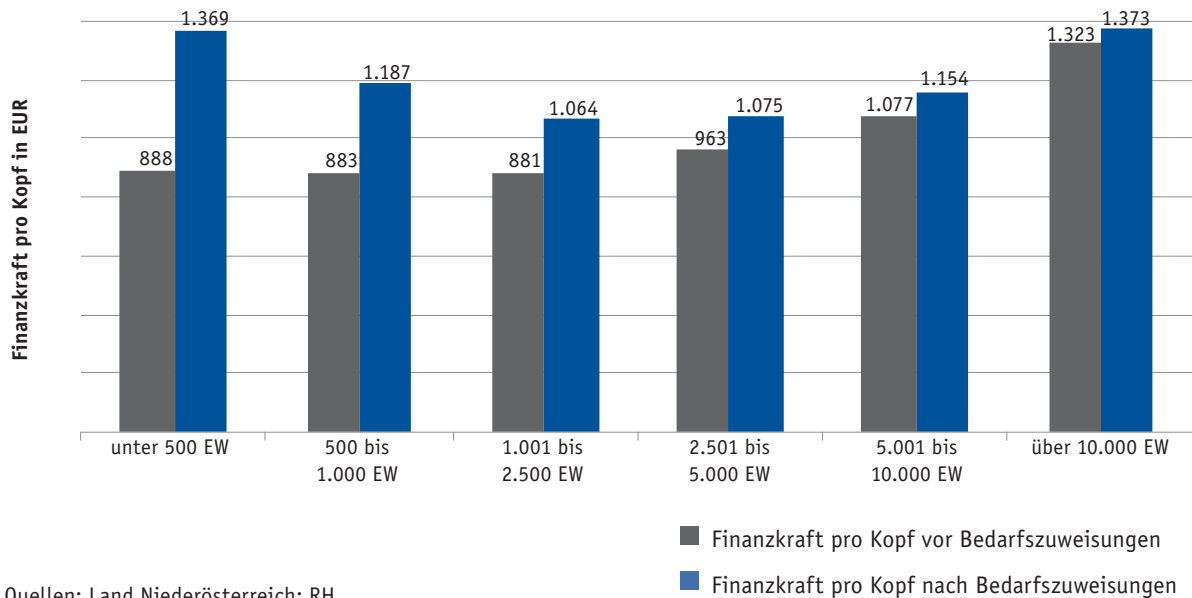
**Auswirkungen der
Bedarfszuweisungen
auf die Finanzkraft
der Gemeinden**

In Niederösterreich führten die Bedarfszuweisungen zu einem Anstieg der ursprünglichen Finanzkraft-Kopfquote zwischen 0,60 % (Bezirk St. Pölten-Stadt) und 33,57 % (Bezirk Scheibbs). Auch in der Steiermark stieg die Finanzkraft-Kopfquote durch Bedarfszuweisungen: im Bezirk Deutschlandsberg bspw. um 30,30 % von 895,83 EUR pro Kopf auf 1.167,30 EUR pro Kopf. (TZ 52, 53)

Bedarfszuweisungen erhöhten die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden in Niederösterreich 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 Einwohner bildeten sowohl vor Bedarfszuweisungen (881 EUR pro Kopf) als auch nach Bedarfszuweisungen (1.064 EUR pro Kopf) die finanzschwächste Gruppe: (TZ 54)

Kurzfassung

Finanzkraft vor und nach Bedarfswweisungen Niederösterreich

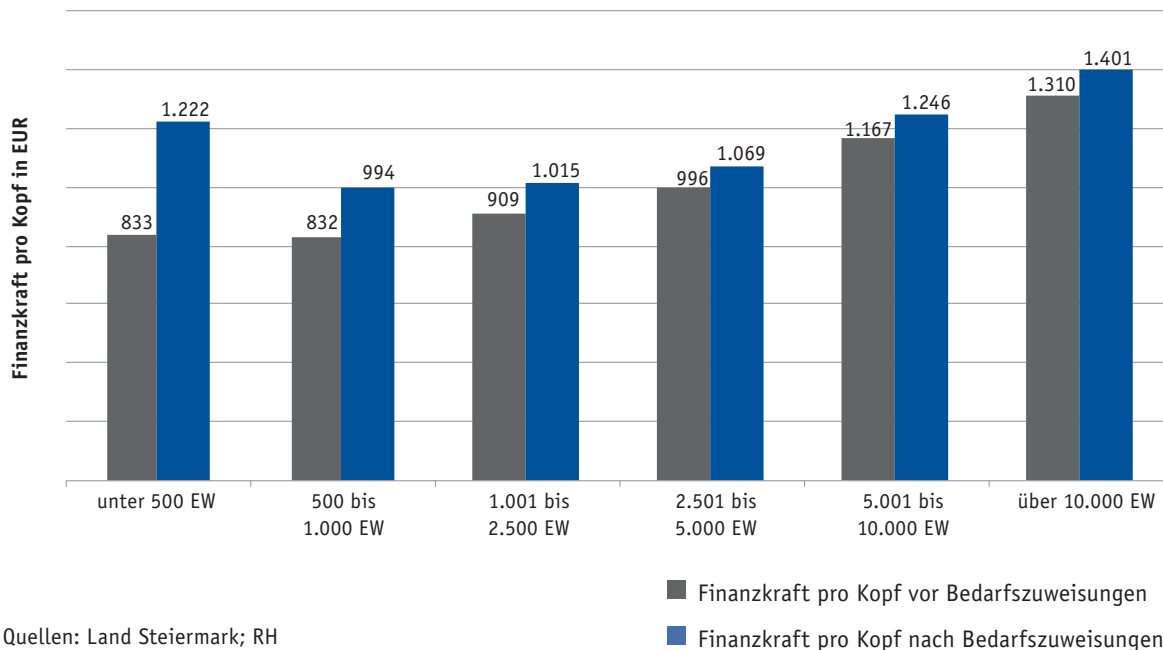


Quellen: Land Niederösterreich; RH

In der Steiermark erhöhten Bedarfswweisungen die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden um rd. 389 EUR pro Kopf, während Gemeinden zwischen 2.501 und 5.000 Einwohner nach Bedarfswweisungen durchschnittlich nur um 73 EUR pro Kopf mehr zur Verfügung hatten. Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohner verfügten über die geringste Ausgangsfinanzkraft und waren auch nach Bedarfswweisungen die finanzschwächste Gruppe: (TZ 54)

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark

Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Steiermark



Quellen: Land Steiermark; RH

Die Bedarfszuweisungen begünstigten in beiden Ländern in hohem Ausmaß die Kleinstgemeinden (unter 500 Einwohner), während Gemeinden der übrigen Größenklassen – in den beiden Ländern allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – wesentlich geringeren Nutzen aus den Bedarfszuweisungen ziehen konnten. Die Bedarfszuweisungen waren Gemeindemittel, die den Ländern überantwortet wurden, um eine „Feinststeuerung“ vornehmen zu können, etwa um bei finanziellen Notlagen von Gemeinden ausgleichend einzugreifen. Tatsächlich beruhte die Verteilung der Bedarfszuweisungen allerdings in erheblichem Umfang auf der Finanzkraft, die lediglich die Einnahmenseite einer Gemeinde berücksichtigte. (TZ 54)

Mit dem bestehenden Verteilungsmechanismus schöpften die beiden überprüften Länder das Potenzial, welches ihnen die Bedarfszuweisungen zur „Feinststeuerung“ boten, nicht aus. Der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende 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 Verteilung der Bedarfszuweisungen nur in Ausnahmefällen (bspw. Steiermark: Kleinregionen) Anreize für Gemeindefusionen und Kooperationen, da kleine Strukturen im Verhältnis mehr gefördert wurden. (TZ 54)

Kurzfassung

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. Dieses Modell könnte als Grundlage für die Vergabe von Bedarfszuweisungen weiterentwickelt werden. (TZ 56)

Förderberichte

Die Länder Niederösterreich und Steiermark veröffentlichten jährlich Berichte, aus denen Informationen über die verteilten Bedarfszuweisungen ersichtlich waren. Im „NÖ Gemeindeförderungsbericht“ waren nicht sämtliche Bedarfszuweisungen ausgewiesen, bei Förderungen durch den NÖ Wasserwirtschaftsfonds und den NÖ Schul- und Kindergartenfonds waren Bedarfszuweisungen und Landesmittel in einer Summe dargestellt. Im „Förderungsbericht“ des Landes Steiermark waren die Bedarfszuweisungen in einer Gesamtsumme je politischen Referenten ausgewiesen. Eine Darstellung der Höhe der Bedarfszuweisungen auf Gemeindeebene enthielt er nicht. (TZ 55)

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und SteiermarkKenndaten der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt
Bedarfszuweisungen für Gemeinden in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Bundesrecht	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F. Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948 i.d.g.F. Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.
Landesrecht Gesetze	NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz, LGBL. 1300-0 i.d.g.F. NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBL. 5070-0 i.d.g.F. Niederösterreichische Gemeindeordnung 1973, LGBL. 1000-0 i.d.g.F. Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 – GemO, LGBL. Nr. 115/1967 i.d.g.F. Steiermärkisches Gemeindeverbandsorganisationsgesetz (GVOG 1997), LGBL. Nr. 66/1997 i.d.g.F.
Verordnungen	Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung, LGBL. 0001-1 i.d.g.F. Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 7. Juli 1975, mit der die Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung erlassen wird (Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung – GeOLR), LGBL. Nr. 53/1975 i.d.g.F.

Ertragsanteile der Gemeinden 2013, länderweise Aufteilung

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
Ertragsanteile in Mio. EUR ¹	228,60	552,65	1.459,23	1.398,15	607,36	1.116,21	770,45	412,30	2.302,08	8.847,03
Ertragsanteile in %	2,6	6,2	16,5	15,8	6,9	12,6	8,7	4,7	26,0	100,0

vom Bund an die Länder angewiesene Gemeinde-Bedarfszuweisungen²

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
in Mio. EUR										
2009	24,32	59,79	154,27	147,93	64,57	119,47	81,11	43,21	237,47	932,15
2010 ¹	24,11	59,58	151,98	146,33	64,33	118,35	80,77	42,68	239,27	927,40
2011	26,87	64,45	168,95	161,48	71,22	131,89	89,03	47,83	259,96	1.021,67
2012	28,37	69,05	177,90	170,87	74,60	139,31	94,64	50,32	276,90	1.081,95
2013	29,71	71,60	187,19	178,06	77,74	144,73	98,46	52,24	289,78	1.129,70
Summe	133,37	324,48	840,29	804,67	352,45	653,75	444,01	236,27	1.303,58	5.092,87

Rundungsdifferenzen möglich

¹ einschließlich Abrechnung der Vorjahre² ohne Bedarfszuweisungen für Getränkesteuerrückzahlungen gemäß § 22a FAG 2008

Quelle: BMF

Prüfungsablauf und
–gegenstand

1 Der RH überprüfte von August bis September 2014 und von Jänner bis März 2015 die Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Bei den Bedarfszuweisungen handelt es sich um Gemeindemittel, die der Bund den Ländern zur Aufteilung auf die Gemeinden überweist.

Ziel der Gebarungüberprüfung war es, die Zahlungsströme aufgrund des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden unter Bedachtnahme auf die gesamtstaatliche Ebene zu erheben und zu analysieren (Teil I) sowie einen Teil dieser Zahlungsströme – die Bedarfszuweisungen für Gemeinden – in den Ländern Niederösterreich und Steiermark im Hinblick auf die Abwicklung und die Verteilungswirkungen zu beurteilen (Teil II). Abzüge von den Ertragsanteilen des Bundes vor dem horizontalen Finanzausgleich (z.B. zur Dotierung der Katastrophenfonds) waren nicht Gegenstand der Gebarungüberprüfung.

Die Prüfung fand im BMF sowie bei den Ämtern der Landesregierung in Niederösterreich und der Steiermark statt. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2013.

Zu dem im Dezember 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und das Land Niederösterreich im Februar 2016, das Land Steiermark im März 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberungen im März 2016. Gegenüber dem BMF war keine Gegenüberung erforderlich.

TEIL I

Finanzausgleichsgesetz 2008

2 Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften können grundsätzlich

- in Zahlungen auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes 2008⁴ (FAG 2008) und
- sonstige Zahlungen (bspw. auf der Grundlage des GSBG 1996⁵)

eingeteilt werden. Bei Zahlungen aufgrund des FAG 2008 wird im Folgenden zwischen den Ertragsanteilen des Bundes, der Länder und Gemeinden und den Transfers in Form von Kostenträgungen, Umlagen, Finanzzuweisungen und Zuschüssen unterschieden.

⁴ Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.

⁵ Bundesgesetz, mit dem Beihilfen im Gesundheits- und Sozialbereich geregelt werden (Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz – GSBG), BGBl. Nr. 746/1996 i.d.g.F.

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Entwicklung der Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften

Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden

3.1 (1) Im Jahr 2013 zahlte der Bund 31,269 Mrd. EUR an Länder und Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände) aus. Davon konnte der RH 31,159 Mrd. EUR (99,6 %) anhand der vom BMF veröffentlichten Budgetbeilage „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften“ und zusätzlichen Informationen des BMF nach den Kriterien Rechtsgrundlage und begünstigte Gebietskörperschaft aufgliedern (siehe Tabelle 1). Aufgrund der Gegenverrechnung von Einnahmen (bspw. Rückerstattungen der Länder) bzw. fehlender Zuordnungsmöglichkeit auf einzelne Länder bzw. Gemeinden (bspw. nicht aufteilbare Ausgaben der Bundesgesundheitsagentur für überregionale Projekte) war eine vollständige Zuordnung der Zahlungen anhand der Budgetpositionen nicht bzw. nur mit sehr hohem Aufwand möglich.

Tabelle 1: Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	in Mrd. EUR					in %
Zahlungen gesamt	26,610	26,608	28,787	30,126	31,269	+ 17,5
<i>davon</i>						
lt. Budgetbeilage ¹ zuordenbar	26,517	26,500	28,684	30,030	31,159	+ 17,5
<i>davon</i>						
auf der Grundlage des FAG 2008	24,703	24,575	26,657	27,748	28,862	+ 16,8
in % der zuordenbaren Zahlungen ¹	93,2 %	92,7 %	92,9 %	92,4 %	92,6 %	-
<i>davon</i>						
- Ertragsanteile	19,890	19,682	21,663	22,376	23,407	+ 17,7
in % der zuordenbaren Zahlungen ¹	75,0 %	74,3 %	75,5 %	74,5 %	75,1 %	-
- sonstige Transfers auf der Grundlage des FAG 2008	4,813	4,893	4,994	5,372	5,455	+ 13,3
in % der zuordenbaren Zahlungen ¹	18,2 %	18,5 %	17,4 %	17,9 %	17,5 %	-
nicht auf der Grundlage des FAG 2008	1,813	1,925	2,027	2,283	2,297	+ 26,7
in % der zuordenbaren Zahlungen ¹	6,8 %	7,3 %	7,1 %	7,6 %	7,4 %	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Budgetbeilage „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften“

Quelle: BMF

Über 92 % aller zuordenbaren Zahlungen des Bundes im Jahr 2013 erfolgten auf der Grundlage des FAG 2008 (28,862 Mrd. EUR). Rund 75 % aller Zahlungen waren Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (23,862 Mrd. EUR) (siehe TZ 5), weitere 17,5 % (5,455 Mrd. EUR) waren sonstige Zahlungsströme (Zweckzuschüsse, Finanzzuweisungen und Ausgabenerstattungen) auf der Grundlage des FAG 2008. Die Zahlungen, die nicht auf der Grundlage des FAG 2008

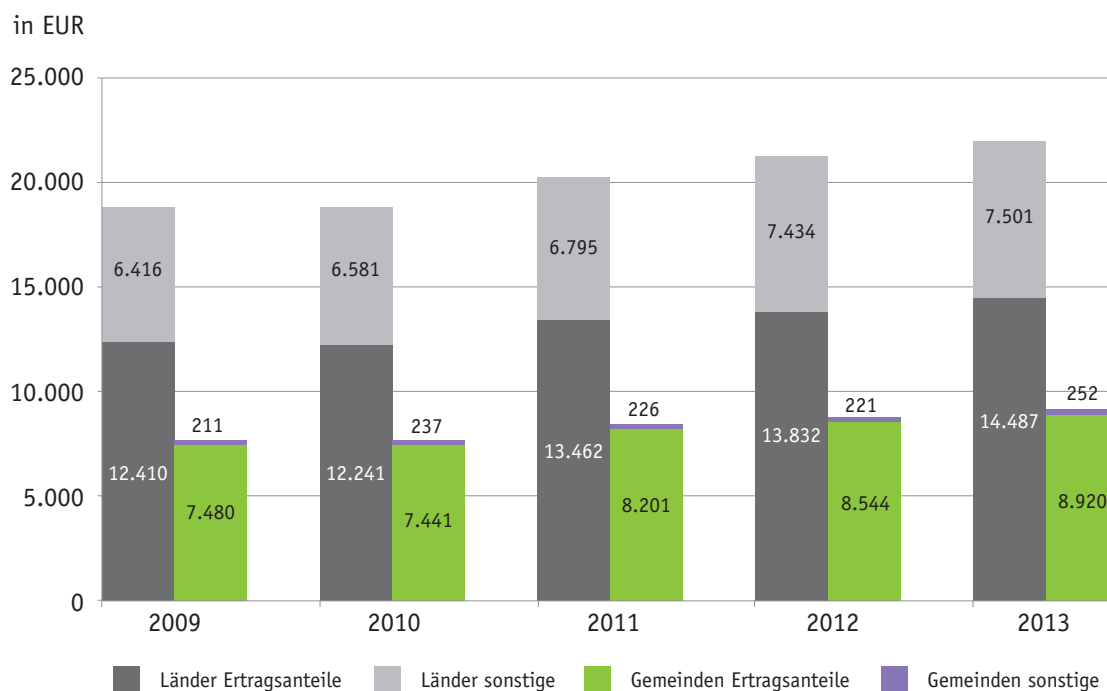
Entwicklung der Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften

erfolgten, beliefen sich im Jahr 2013 auf 2,297 Mrd. EUR (7,4 % der gesamten zuordenbaren Zahlungen).

Insgesamt stiegen die Zahlungen des Bundes im Zeitraum 2009 bis 2013 um 17,5 %. Zahlungen, die nicht auf der Grundlage des FAG 2008 erfolgten, stiegen mit 26,7 % stärker als jene auf der Grundlage des FAG 2008 (Ertragsanteile + 17,7 %, sonstige Transfers + 13,3 %). Dies war insbesondere auf die stark steigenden Zahlungen aus dem Pflegefonds (2009: 0 Mio. EUR, 2013: 214,20 Mio. EUR) zurückzuführen.

(2) Von den gesamten zuordenbaren Zahlungen des Bundes im Jahr 2013 gingen 21,987 Mrd. EUR an die Länder und 9,172 Mrd. EUR an die Gemeinden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden



Quelle: BMF

Während sich die Zahlungen an Gemeinden zu über 97 % aus Ertragsanteilen zusammensetzten, machten die Ertragsanteile bei den Ländern nur rund zwei Drittel aller Zahlungen aus. Die restlichen Zahlungen an die Länder resultierten v.a. aus Ausgabenrefundierungen für die Landeslehrer (5,054 Mrd. EUR), Zahlungen gemäß GSBG (1,001 Mrd. EUR), Zuschüssen zur Krankenanstaltenfinanzierung (0,591 Mrd. EUR Länderanteil und 0,148 Mrd. Gemeindeanteil) und Zuschüssen aus dem Pflegefonds (0,214 Mrd. EUR).

(3) Regionale Verteilung

Eine Auswertung der zuordenbaren Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden nach ihrer regionalen Verteilung im Jahr 2013 ergab folgende Aufteilung (siehe Abbildung 2):

Abbildung 2: Zahlungen des Bundes in EUR pro Einwohner im Jahr 2013



Quelle: BMF

Die Zahlungen des Bundes an die Länder schwankten zwischen 2.508 EUR pro Einwohner in Niederösterreich und 2.721 EUR pro Einwohner in Salzburg. Die Zahlungen an Gemeinden (länderweise) schwankten zwischen 820 EUR pro Einwohner im Burgenland und 1.374 EUR pro Einwohner in Wien, das sowohl in seiner Eigenschaft als Bundesland als auch als Gemeinde Zahlungen erhielt.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass die Zahlungen des Bundes an die Länder außerhalb des FAG 2008 von 2009 bis 2013 mit 26,7 % stärker stiegen als jene im Rahmen des FAG 2008 (+ 17,5 %). Dadurch verlor das FAG zunehmend seine Bedeutung zur Regelung des Verteilungsmechanismus zwischen Bund und Ländern. Darüber hinaus bestanden bei den vom Bund an die Länder und Gemeinden im Rahmen des FAG 2008 getätigten Zahlungen deutliche regionale Unterschiede. Die Entwicklungen in den beiden Bereichen (Zahlungen im Rahmen des FAG 2008 und außerhalb des FAG 2008) verdeutlichten nach Ansicht des RH beispielhaft die Notwendigkeit für eine grundlegende Neuaus-

Entwicklung der Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften

richtung des Finanzausgleichs unter Einbeziehung sämtlicher Finanzierungsregelungen zwischen den Gebietskörperschaften, um eine konsistente finanzielle Steuerung der Finanzströme zu gewährleisten.

Zahlungen der Länder und Gemeinden an den Bund

4 Die Zahlungen der Länder und Gemeinden an den Bund hatten eine untergeordnete Bedeutung. Sie betragen im Zeitraum 2009 bis 2013 zwischen 43,35 Mio. EUR und 53,05 Mio. EUR pro Jahr (siehe Tabelle 2):

Tabelle 2: Zahlungen der Länder und Gemeinden an den Bund						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	in Mio. EUR					in %
Zahlungen gesamt	49,08	43,35	45,57	38,89	53,05	+ 8,1
<i>davon</i>						
Zahlungen an UG 11: Inneres	8,45	8,72	6,56	8,45	10,66	+ 26,2
Zahlungen an UG 13: Justiz	8,40	6,97	9,77	6,67	11,23	+ 33,6
Zahlungen an UG 30: Unterricht, Kunst und Kultur	19,89	20,81	21,76	21,73	22,16	+ 11,4
Zahlungen an UG 45: Bundesvermögen	11,01	5,37	6,29	0,11	7,44	- 32,4
sonstige	1,33	1,47	1,19	1,94	1,56	+ 17,7

Rundungsdifferenzen möglich

UG = Untergliederung

Quelle: BMF

Die größten Positionen waren:

- UG⁶ 11 (Inneres): Personalkostenersätze von Ländern, Transferzahlungen gemäß § 15 Fahrprüfungsverordnung⁷, Zahlungen von Ländern für Schubhäftlinge und Ersätze von Gemeinden gemäß § 28 Zivildienstgesetz⁸;
- UG 13 (Justiz): Kostenersätze von Ländern betreffend Justizanstalten;

⁶ Nach § 24 BHG 2013 war der Bundesvoranschlag nach Maßgabe des Bundesfinanzrahmengesetzes (§ 12) und innerhalb dessen jeweiliger Obergrenzen in systematischer Weise in Rubriken, Untergliederungen (UG), Globalbudgets (GB) und Detailbudgets erster Ebene (DB I), jeweils unter Berücksichtigung variabler (§ 12 Abs. 5) und fixer Mittelverwendungen, zu unterteilen (§ 12).

⁷ Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Fahrprüfung (Fahrprüfungsverordnung – FSG–PV), BGBl. II Nr. 321/1997

⁸ Bundesgesetz über den Zivildienst (Zivildienstgesetz 1986 – ZDG), BGBl. Nr. 679/1986 (WV), BGBl. Nr. 496/1980 (Art. II Z 1)

- UG 30 (Unterricht, Kunst und Kultur): Gemäß § 20 Abs. 3 des Bundes-Schulaufsichtsgesetzes hat im Falle der Übertragung der Besorgungen von Angelegenheiten der Landesvollziehung an den Landesschulrat das Land dem Bund jenen Teil des Personal- und Sachaufwands zu ersetzen, der ihm dadurch entstand. Dieser Mehraufwand wird aufgrund einer Vereinbarung mit den betroffenen Bundesländern in jährlichen Pauschalbeträgen ersetzt;⁹
- UG 45 (Bundesvermögen): Kostenbeitrag der Gemeinde Wien gemäß dem IAKW-Finanzierungsgesetz¹⁰ für das Internationale Amtssitz- und Konferenzzentrum.

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Entwicklung des
Abgabenaufkommens
gesamt

- 5 Das FAG 2008 unterscheidet zwischen ausschließlichen Bundesabgaben, gemeinschaftlichen Bundesabgaben und ausschließlichen Länder(Gemeinde)abgaben. Unter letztere Kategorie fallen laut § 8 Abs. 2 Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) auch gemeinschaftliche Landesabgaben¹¹. 83,8 % aller Abgabenerträge im Jahr 2013 waren gemeinschaftliche Bundesabgaben (siehe Tabelle 3). Diese stiegen im Zeitraum 2009 bis 2013 um 20,4 %:

⁹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fand auch eine Prüfung des RH zum Thema „Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden“ (GZ 004.247) statt, deren Ergebnis im Jahr 2016 veröffentlicht wird.

¹⁰ Bundesgesetz vom 27. April 1972 betreffend die Finanzierung des Internationalen Amtssitz- und Konferenzentrums Wien (IAKW – Finanzierungsgesetz), BGBl. Nr. 150/1972

¹¹ Unter „gemeinschaftlichen Landesabgaben“ sind jene Abgaben zu verstehen, die zu Einnahmen bei Ländern und Gemeinden führen (wie bspw. die Landschaftsabgabe gemäß Niederösterreichischem Landschaftsabgabegesetz 2007, LGBl. Nr. 3630/2007, die Jagdrechtsabgabe gemäß Salzburger Jagdrechtsabgabegesetz, LGBl. Nr. 77/1997, oder die Nächtigungsabgabe gemäß Steiermärkischem Nächtigungs- und Ferienwohnungsabgabegesetz 1980, LGBl. Nr. 54/1980). Unter „ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben“ sind somit all jene Abgaben zu verstehen, die keine (ausschließlichen oder gemeinschaftlichen) Bundesabgaben sind.

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Tabelle 3: Entwicklung des Abgabenaufkommens

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	in Mrd. EUR					in %
gesamtes Abgabenaufkommen	74,659	77,195	82,102	86,000	89,591	+ 20,0
<i>davon</i>						
ausschließliche Bundesabgaben	6,281	6,642	6,881	7,471	7,474	+ 19,0
gemeinschaftliche Bundesabgaben	62,344	64,354	68,755	71,710	75,091	+ 20,4
Einnahmen der Länder	0,361	0,370	0,383	0,416	0,417	+ 15,5
Einnahmen der Gemeinden	5,672	5,830	6,083	6,403	6,608	+ 16,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

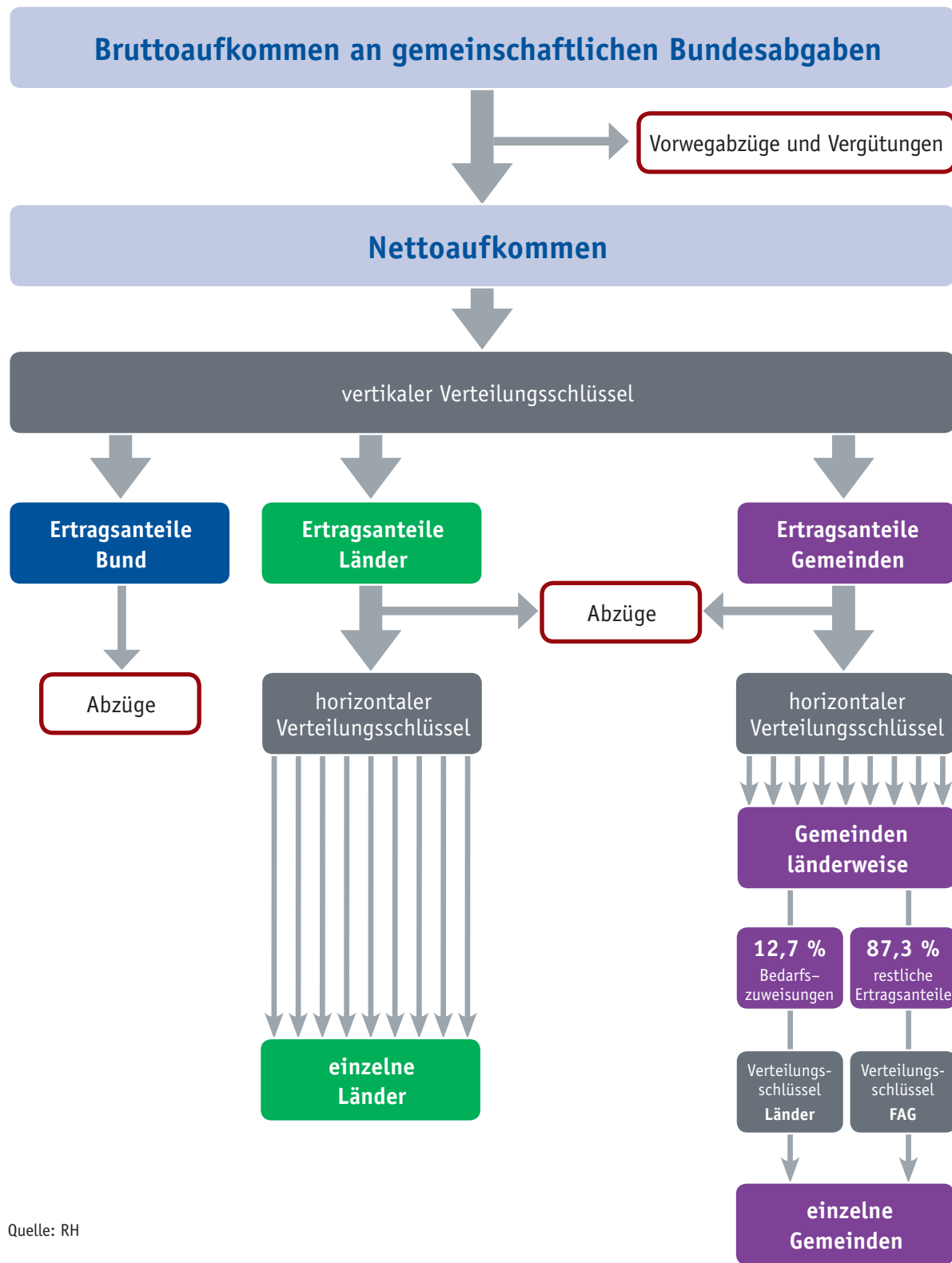
Unter die Kategorie gemeinschaftliche Bundesabgaben fielen u.a. die Einkommensteuer (im Sinne der veranlagten Einkommensteuer, Lohnsteuer und Kapitalertragsteuern), die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer; diese Abgaben bildeten mit rd. 78 % im Jahr 2013 den Hauptanteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben¹².

Systematik des Finanzausgleichs

- 6 Die Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (im Folgenden: Bruttoabgabenaufkommen) werden im Wege einer vertikalen Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt (siehe Abbildung 3 und TZ 8). Die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden werden danach im Wege einer horizontalen Verteilung länderspezifisch aufgeteilt (siehe TZ 12). Die länderspezifisch ermittelten Ertragsanteile der Gemeinden werden in einem weiteren Schritt auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt (siehe TZ 14).

¹² Zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zählten weiters die Einmalzahlungen gemäß dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt sowie gemäß dem Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern, die Kapitalverkehrsteuern, die Tabaksteuer, die Elektrizitätsabgabe, die Erdgasabgabe, die Kohleabgabe, die Biersteuer, die Weinsteuer, die Schaumweinsteuer, die Zwischenerzeugnissteuer, die Alkoholsteuer, die Mineralölsteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Stiftungseingangssteuer, die Stabilitätsabgabe, die Flugabgabe, die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe, die Kraftfahrzeugsteuer, die Versicherungssteuer, die Normverbrauchsabgabe, die motorbezogene Versicherungssteuer, die Werbeabgabe, die Konzessionsabgabe, die Spielbankabgabe und der Kunstförderungsbeitrag sowie ab dem Jahr 2009 der Förderungsbeitrag.

Abbildung 3: Vereinfachtes Schema Finanzausgleich



Quelle: RH

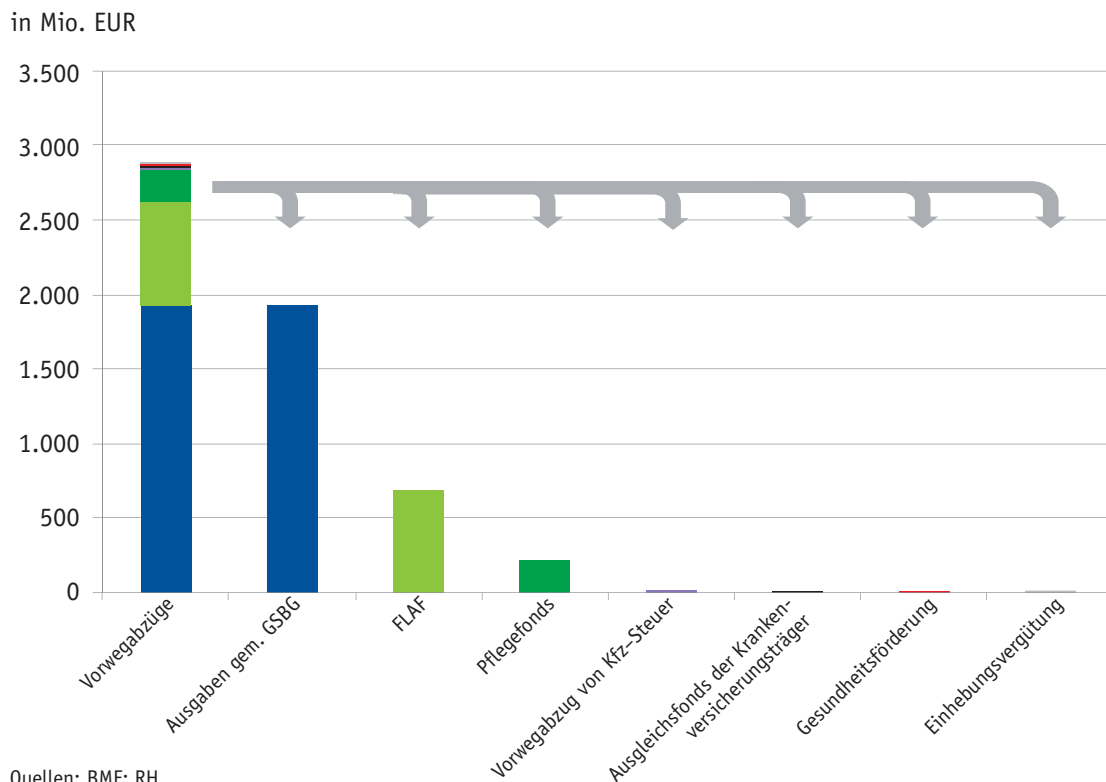
Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Von den länderweise aufgeteilten Ertragsanteilen der Gemeinden werden 12,7 % abgezogen und an die Länder überwiesen, die diese wiederum als Bedarfszuweisungen an Gemeinden verteilen (detaillierte Berechnung siehe TZ 17).

Vorwegabzüge und Vergütungen

7.1 Vor der Aufteilung des Bruttoabgabenaufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden im Wege des „vertikalen Finanzausgleichs“ werden folgende Beträge abgezogen (siehe Abbildung 4):

Abbildung 4: Aufteilung der Vorwegabzüge und Vergütungen vor der vertikalen Verteilung, Werte 2013



Die vom Bruttoabgabenaufkommen abgezogenen Vorwegabzüge und Vergütungen sind im Detail:

- von der Umsatzsteuer ein Betrag in Höhe der Ausgaben des Bundes für Beihilfen gemäß §§ 1 bis 3 GSBG 1996; im Jahr 2013 waren dies 1,927 Mrd. EUR;
- von der Einkommensteuer und Lohnsteuer ein sogenannter Abgeltungsbeitrag in Höhe von 690,39 Mio. EUR zugunsten des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF);



Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben



Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

- von der Umsatzsteuer ein Betrag in Höhe der Ausgaben gemäß Pflegefondsgesetz; im Jahr 2013 waren dies 219,12 Mio. EUR;
- von der Kraftfahrzeugsteuer ein Betrag von 14,50 Mio. EUR zugunsten des Bundes;
- von der Tabaksteuer ein dem Ausgleichsfonds der Krankenversicherungsträger zu überweisender Betrag; im Jahr 2013 waren das 12,42 Mio. EUR;
- von der Umsatzsteuer ein Betrag in Höhe von 7,25 Mio. EUR für Zwecke der Gesundheitsförderung, –aufklärung und –information;
- vom Kunstförderungsbeitrag sogenannte Vergütungen in Höhe von maximal 4 % des jährlichen Aufkommens; im Jahr 2013 waren dies rd. 510.000 EUR.

Nach Abzug der dargestellten Vorwegabzüge und Vergütungen vom Bruttoabgabenaufkommen verbleibt das sogenannte Nettoabgabenaufkommen. Im Jahr 2013 wurden vom Bruttoabgabenaufkommen 2,870 Mrd. EUR auf der Grundlage unterschiedlicher Gesetze und zugunsten unterschiedlicher Empfänger abgezogen, das gesamte Nettoabgabenaufkommen betrug 72,221 Mrd. EUR.

- 7.2** Der RH beanstandete, dass für die Aufteilung vergleichsweise niedriger Beträge ein äußerst kompliziertes Regelwerk geschaffen wurde. Dies trug wesentlich zur Komplexität und Intransparenz des bestehenden Finanzausgleichs bei.

Vertikaler
Finanzausgleich

Übersicht

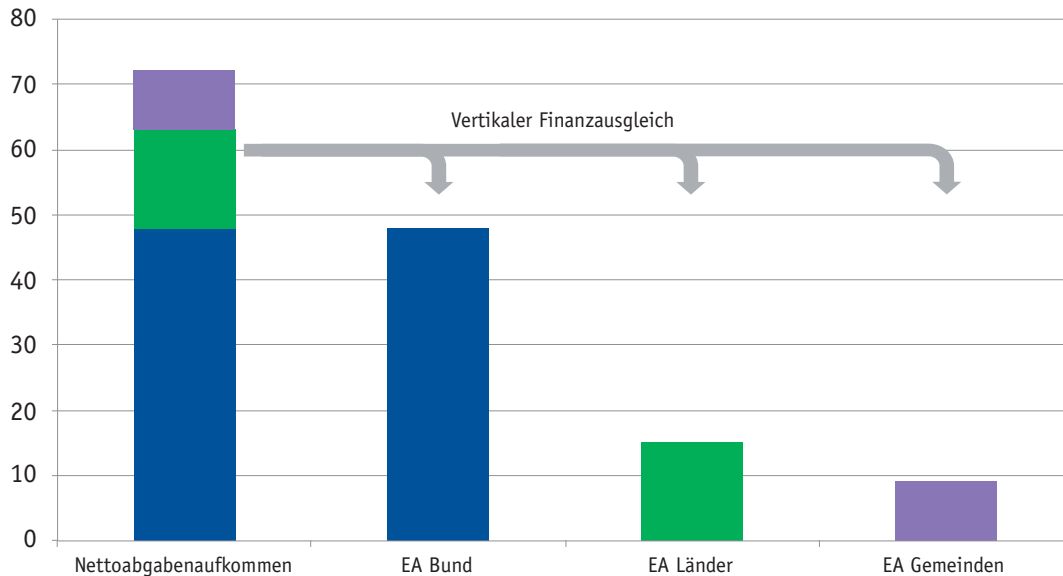
- 8** Die Aufteilung des Nettoabgabenaufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wird im Folgenden als vertikaler Finanzausgleich bezeichnet. Im Gegensatz dazu regelt der horizontale Finanzausgleich die Aufteilung des Anteils der Länder am Nettoabgabenaufkommen auf die einzelnen Bundesländer (sogenannte „Länderaufteilung“) bzw. die Aufteilung des Anteils der Gemeinden am Nettoabgabenaufkommen auf die Gemeinden (sogenannte „Gemeindeaufteilung“).

Im Jahr 2013 erhielten der Bund 47,932 Mrd. EUR, die Länder 15,153 Mrd. EUR und die Gemeinden 9,136 Mrd. EUR aus der vertikalen Verteilung des Nettoabgabenaufkommens (siehe Abbildung 5):

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Abbildung 5: Vertikaler Finanzausgleich, Werte 2013

in Mrd. EUR



EA = Ertragsanteile

Quellen: BMF; RH

Vertikale Verteilungsschlüssel

- 9.1** (1) Der vertikale Finanzausgleich erfolgt unter Heranziehung von prozentualen Aufteilungsschlüsseln, die mit dem jeweiligen Nettoabgabenaufkommen eines bestimmten Jahres multipliziert werden. Neben einem einheitlichen Verteilungsschlüssel für bestimmte Gruppen von gemeinschaftlichen Bundesabgaben (siehe deren Auflistung in Fußnote 1 zu Tabelle 4) gab es weitere fünf Verteilungsschlüssel für weitere Abgabenarten (siehe Tabelle 4):

Tabelle 4: Vertikale Verteilungsschlüssel

	Verteilungsschlüssel (B : L : Gmd) 2009 bis 2010			Verteilungsschlüssel (B : L : Gmd) 2011 bis 2013			in % der Verteilungs- summe 2013
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden	
Abgaben mit einheitlichem Schlüssel ¹	67,765	20,524	11,711	67,417	20,700	11,883	97,4
sonstige Abgaben ²	Verteilungsschlüssel (B : L : Gmd) 2009 bis 2013						
	Bund		Länder	Gemeinden			
Werbeabgabe	4,000		9,083	86,917			0,2
Wohnbauförderungsbeitrag	19,450		80,550	0,000			1,3
Grunderwerbsteuer und Bodenwertabgabe	4,000		0,000	96,000			1,1
Spielbankabgabe bis zu 725.000 EUR	49,000		7,000	44,000			0,0
Spielbankabgabe über 725.000 EUR	61,000		20,000	19,000			0,1

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Einkommensteuer, Erträge aus dem Steuerabkommen mit der Schweiz und Liechtenstein, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Biersteuer, Schaumweinsteuer, Alkoholsteuer, Mineralölsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Stiftungseingangssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Kapitalverkehrsteuern, Finanztransaktionssteuer, Stabilitätsabgabe, Flugabgabe, Energieabgaben, Normverbrauchsabgabe, Versicherungssteuer, Konzessionsabgabe, Kunstförderungsbeitrag

² Die Abgabe von alkoholischen Getränken und die Weinsteuer werden in der Tabelle nicht angeführt, da sie nicht mehr erhoben werden und im überprüften Zeitraum nur mehr geringfügige Resteinzüge angefallen sind.

Quelle: BMF

Der überwiegende Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2013: 97,4 %) waren Abgaben mit einheitlichem Schlüssel. Diese wurden bspw. im Zeitraum 2011 bis 2013 im Verhältnis 67,417 : 20,700 : 11,883 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. In den Jahren 2009 und 2010 hatte das Aufteilungsverhältnis 67,765 : 20,524 : 11,711 gelautet.

Für die Werbeabgabe, den Wohnbauförderungsbeitrag, die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe und die Spielbankabgabe bestanden im FAG 2008 jeweils Sonderregelungen mit entsprechenden Aufteilungsschlüsseln.

(2) Im Falle der Werbeabgabe beruhte der Verteilungsschlüssel – abgesehen vom 4 %igen Anteil des Bundes – auf historischen Aufkommenswerten der Jahre 1996 bis 1998, da die Werbeabgabe ab dem FAG 2001 die Anzeigen- und die Ankündigungsabgabe ersetzte. Bei den Ländern berücksichtigte die Aufteilung im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (siehe TZ 11 f.) nur jene drei Bundesländer, die vor Einführung der Werbeabgabe eine Anzeigenabgabe einhoben¹³. Im Falle der Gemeinden wurden 40 % der Werbeabgabe nach der Volkszahl ver-

¹³ Kärnten, Steiermark und Vorarlberg

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

teilt, 60 % der Werbeabgabe nach historischen Referenzwerten (Aufkommen aus der Ankündigungsabgabe im Zeitraum 1996 bis 1998).

(3) Mit Erkenntnis G 276/09 vom 11. März 2010 erklärte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Regelung gemäß § 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008 im Zusammenhang mit dem sogenannten „Getränkesteuer ausgleich“ für verfassungswidrig. Er führte im Erkenntnis aus, dass „eine finanzausgleichsrechtliche Regelung, die die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden nach Aufhebung der Getränkesteuer in einer Weise vornimmt, die auf das Aufkommen dieser Steuer in den letzten Jahren vor ihrer Aufhebung abstellt, zwar als Übergangsregelung, nicht aber als Dauerlösung zu rechtfertigen ist. Eine solche Regelung führt nämlich notwendigerweise zu einer gezielten Begünstigung jener Gemeinden, die in einer bestimmten historischen Zeitspanne Erträge aus der Getränkesteuer erzielten, ohne Rücksicht darauf, ob diese Erträge auch in der Folge – bei Beibehaltung der Getränkesteuer – erzielt worden wären. Diese Sonderverteilung geht notwendigerweise zu Lasten derjenigen Gemeinden, die unterdurchschnittliche Getränkesteuereinnahmen erzielt haben, weil deren Anteil an den Ertragsanteilen entsprechend gekürzt wird. Es gibt somit keinen sachlichen Grund, der es rechtfertigen könnte, diese Bevorzugung bzw. Diskriminierung auf unbestimmte Zeit beizubehalten.“

(4) Die Spielbankabgabe ging auf das Jahr 1933 zurück. Das FAG 2008¹⁴ traf dazu folgende Regelung¹⁵:

Die Aufteilung der Abgabe auf die Länder und Gemeinden hatte nach dem örtlichen Aufkommen zu erfolgen, wobei die Aufteilung des Gemeindeanteils ausschließlich auf jene Gemeinden zu beschränken war, in denen eine Spielbank betrieben wurde. Das bedeutete, dass das Land Burgenland keine Anteile an der Spielbankabgabe erhielt und dass im Jahr 2013 nur zwölf Gemeinden¹⁶ von dieser Regelung profitierten. Bis zu einem jährlichen Aufkommen je Gemeinde von 725.000 EUR erhielten der Bund 49 %, die Länder 7 % und die Gemeinden 44 %;

¹⁴ § 9 Abs. 8

¹⁵ Die Aufteilungsschlüssel für die Spielbankabgabe in der Form zur Zeit der Gebarungsprüfung stammten materiell aus der mit 1. Jänner 1983 in Kraft getretenen Novelle zum FAG 1979, BGBl. Nr. 569/1981. Damals erfolgte eine Erhöhung der Anteile der Länder und Gemeinden, die mit Fremdenverkehrsförderung und dem Aufwand, für attraktive Voraussetzungen für einen ertragreichen Spielbetrieb zu sorgen, begründet wurde. Die Änderungen seither waren nur mehr neutrale Umrechnungen durch die Euro-Umstellung und durch die Einrechnung einer gemäß FAG 2005 gewährten Bedarfszuweisung zum Ausgleich von Umschichtungen zwischen Umsatzsteuer und Spielbankabgaben.

¹⁶ die Casinostandorte Baden, Bad Gastein, Bregenz, Graz, Innsbruck, Kitzbühel, Mittelberg, Linz, Wals-Siezenheim, Seefeld, Velden, Wien

von dem darüberliegenden Aufkommen erhielten der Bund 61 %, die Länder 20 % und die Gemeinden 19 %.

9.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Werbeabgabe und die Spielbankabgabe im Jahr 2013 nur 0,22 % des gesamten Abgabenaufkommens umfassten und damit eine völlig untergeordnete Bedeutung besaßen. Er merkte kritisch an, dass das FAG 2008 für diese beiden Abgaben dennoch spezifische – vom einheitlichen Schlüssel abweichende – Verteilungsschlüssel vorsah.

(2) Diese Sonderregelungen begünstigten im Falle der Länderanteile an der Werbeabgabe nur drei Bundesländer und im Fall der Spielbankabgabe nur die Länder und Gemeinden mit Spielbanken.

Der RH stellte auch kritisch fest, dass die Verteilung der Werbeabgabe auf Gemeinde- und Länderebene unterschiedlichen Logiken folgte, was die Komplexität der Regelung zusätzlich erhöhte.

(3) Die Aufteilungsschlüssel beruhten im Falle der Verteilung der Werbeabgabe auf die Länder zur Gänze auf historischen Referenzwerten; die Gemeindeverteilung zu 60 %.

Eine Bevorzugung von einzelnen Gebietskörperschaften auf der Grundlage von Verteilungsschlüsseln, die auf historischen Aufkommenswerten beruhten, beurteilte der RH unter Berücksichtigung der im VfGH-Erkenntnis G 276/09 zum Getränkesteuerausgleich dargelegten Grundsätze langfristig als sachlich nicht gerechtfertigt, zumal die Regelungen nicht als Übergangslösung, sondern dauerhaft getroffen wurden. Er wies kritisch auf die durch diese Regelung entstehenden Rechtsunsicherheiten hin.

(4) Der RH empfahl dem BMF, auf eine Vereinfachung des vertikalen Finanzausgleichs – weg von historischen Aufkommenswerten – hinzuwirken. Dazu wäre erforderlich, die Sonderregelungen im Bereich der Werbeabgabe und der Spielbankabgabe aufzuheben bzw. diese in die Gruppe jener Abgaben einzubeziehen, die mittels einheitlichem Aufteilungsschlüssel verteilt werden.

9.3 *Das Land Steiermark schloss sich in seiner Stellungnahme ausdrücklich der Empfehlung des RH an und möchte im Rahmen der laufenden Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 diese in die Diskussion einbringen.*

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Ermittlung des
einheitlichen Auftei-
lungsschlüssels

10 Während die Aufteilungsschlüssel für die Spielbankabgabe, die Werbeabgabe, die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe und den Wohnbauförderungsbeitrag im FAG 2008 zahlenmäßig angeführt waren, regelte das FAG bis zum Jahr 2014 für die Abgaben mit einheitlichem Schlüssel nur den Berechnungsmodus des Aufteilungsschlüssels. Die genaue Ermittlung erfolgte zu einem späteren Zeitpunkt durch den Bundesminister für Finanzen, der den Aufteilungsschlüssel per Verordnung kundzumachen hatte¹⁷.

Für die im Jahr 2008 fälligen Vorschüsse galt folgende Übergangsregelung: Die Ermittlung des einheitlichen Aufteilungsschlüssels für den Zeitraum 2008 bis 2010 hatte bis spätestens September 2008 zu erfolgen. Bis zur Anwendung des exakten Aufteilungsschlüssels wurde ein provisorischer Schlüssel von 71,775 : 16,512 : 11,713 angewendet.

Der Berechnungsmodus des Aufteilungsschlüssels für die Jahre 2008 bis 2013 folgte folgender Logik (siehe Tabelle 5):

¹⁷ gemäß § 24 Abs. 5 FAG 2008


**Verteilung der Erträge aus
gemeinschaftlichen Bundesabgaben**
**Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark**

Tabelle 5: Berechnung vertikaler Verteilungsschlüssel			
	Bund	Länder	Gemeinden
	in Mio. EUR		
Anteile 2007	43.506,52	9.028,30	6.897,07
(1) Umwandlung Transfers in Ertragsanteile	- 1.050,84	+ 932,10	+ 118,74
(2) davon			
<i>Kopfquotenausgleich Länder</i>	- 104,58	+ 104,58	-
<i>Personennahverkehr</i>	- 167,89	+ 167,89	-
<i>Landwirtschaft</i>	- 14,50	+ 14,50	-
<i>umweltschonende Maßnahmen</i>	- 94,76	+ 94,76	-
<i>Schuldenreduzierung Länder</i>	- 4,35	+ 4,35	-
<i>Haushaltsausgleich Gemeinden</i>	- 116,56	-	+ 116,56
<i>Schuldenreduzierung</i>	- 2,18	-	+ 2,18
<i>Umweltschutz</i>	- 6,90	+ 6,90	-
<i>Zuschuss Straßen</i>	- 539,12	+ 539,12	-
(3a) Konsolidierungsbeitrag Länder	+ 155,88	- 155,88	-
(3b) Konsolidierungsbeitrag Gemeinden	+ 53,05	-	- 53,05
(4) Änderungen Verrechnung Spielbankabgabe	+ 6,58	- 3,76	- 2,82
neue Anteile 2008	42.671,18	9.800,76	6.959,94
Verteilungsschlüssel 2008 in %	71,798 %	16,491 %	11,711 %
(5) Umwandlung Zweckzuschuss Wohnbau- förderung und Bedarfszuweisung	- 2.296,87	+ 2.296,87	-
(6) Erhöhung der Bedarfszuweisung	- 100,00	+ 100,00	-
neue Anteile 2009	40.274,31	12.197,63	6.959,94
Verteilungsschlüssel 2009 und 2010 in %	67,765 %	20,524 %	11,711 %
Anteile 2010	40.670,62	12.317,92	7.028,61
(7) Abschaffung der Beiträge zur Budget- konsolidierung	- 208,93	+ 105,88	+ 103,05
neue Anteile 2011	40.461,69	12.423,80	7.131,66
Verteilungsschlüssel 2011 in %	67,417 %	20,700 %	11,883 %

Anmerkung: Berechnungsbasis für Aufteilungsschlüssel beruht auf dem Finanzausgleichsvolumen mit Basis 2007

Quelle: BMF

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Im Einzelnen war der Aufteilungsschlüssel anhand folgender Größen zu ermitteln:¹⁸

- (1) Anteile des Bundes, der Länder und der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoabgabenaufkommen) im Jahr 2007 (in Absolutbeträgen);
- (2) Berücksichtigung der Transfers, die ab dem Haushaltsjahr 2008 in Ertragsanteile umgewandelt wurden¹⁹ (in Absolutbeträgen);
- (3a) und (3b) Berücksichtigung der Beiträge von Ländern und Gemeinden an der Budgetkonsolidierung des Bundes;
- (4) Berücksichtigung einer Neuregelung für die Spielbankenabgabe;
- (5) ab 2009: Berücksichtigung der Umwandlung des Zweckzuschusses für Wohnbauförderung in Ertragsanteile;
- (6) ab 2009: Berücksichtigung der Umwandlung der Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich an die Länder in Ertragsanteile;
- (7) ab 2011: Abschaffung der Beiträge von Ländern und Gemeinden an der Budgetkonsolidierung des Bundes und Umschichtung von 50 Mio. EUR von den Ländern zu den Gemeinden, um die negativen Auswirkungen der Änderung beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel abzufedern.

Die Berechnung der Schlüssel für die Jahre 2011 bis 2013 erfolgte (gemäß § 9 Abs. 1 Z 3 FAG 2008) auf Basis der Anteile 2010.

Nach der Aufteilung der Umsatzsteuer nach dem einheitlichen Schlüssel wird zum Ausgleich der Abschaffung der Selbstträgerschaft²⁰ zugunsten von Ländern und Gemeinden und zum Ausgleich der Abschaffung

¹⁸ Die Nummerierung folgt der Tabelle 5.

¹⁹ insbesondere Kopfquotenausgleich Länder, Personennahverkehr, Landwirtschaft, Umweltschonende Maßnahmen, Schuldenreduzierung Länder, Haushaltsausgleich Gemeinden, Schuldenreduzierung Gemeinden, Umweltschutz, Zuschuss Straßenbau

²⁰ Bund, Länder, Gemeinden über 2.000 Einwohner und gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 von der Leistung von Dienstgeberbeiträgen zur Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds befreit und leisteten die Familienbeihilfe direkt an ihre Bediensteten (= „Selbstträgerschaft“). Durch die Abschaffung der Selbstträgerschaft entstanden Mehrausgaben der bisherigen Selbstträger, weil die höheren Ausgaben für den Dienstgeberbeitrag die Ersparnisse aus dem Entfall der bisherigen Leistung der Familienbeihilfe überstiegen. Diese Mehrausgaben wurden auf Basis des Erfolgs des Jahres 2007 durch das BMF ermittelt und an die Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Krankenanstalten ausbezahlt.

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

des Landespflegegeldes²¹ zugunsten des Bundes aufkommensneutral umgeschichtet. Faktisch kommt es dadurch zu einer Abänderung des Aufteilungsschlüssels der Umsatzsteuer; im Jahr 2013 betrug dieser 68,564 (Bund) : 19,971 (Länder) : 11,466 (Gemeinden).

Abzüge vor dem horizontalen Finanzausgleich

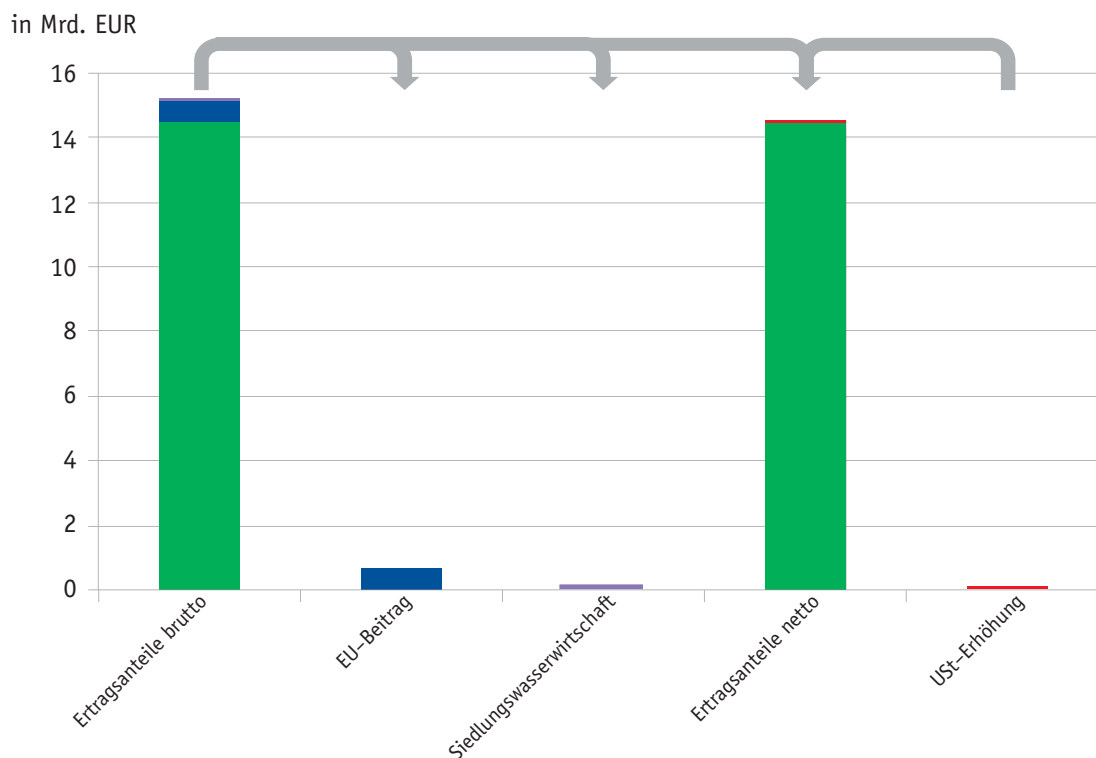
11.1 (1) Bund

Das FAG 2008 regelte auch Abzüge von den Ertragsanteilen des Bundes. Beispiele dafür waren die Abzüge für Zwecke des Familienlastenausgleichs oder zur Dotierung des Katastrophenfonds. Auf die Abzüge von den Ertragsanteilen des Bundes wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

(2) Länder

Von den aus dem vertikalen Finanzausgleich resultierenden Ertragsanteilen der Länder erfolgten folgende Abzüge bzw. wurden folgende Beträge hinzugezählt (siehe Abbildung 6):

Abbildung 6: Abzüge von den Ertragsanteilen der Länder vor horizontaler Verteilung, Beträge 2013



USt-Erhöhung: Erhöhung Anteile an der Umsatzsteuer

Quellen: BMF; RH

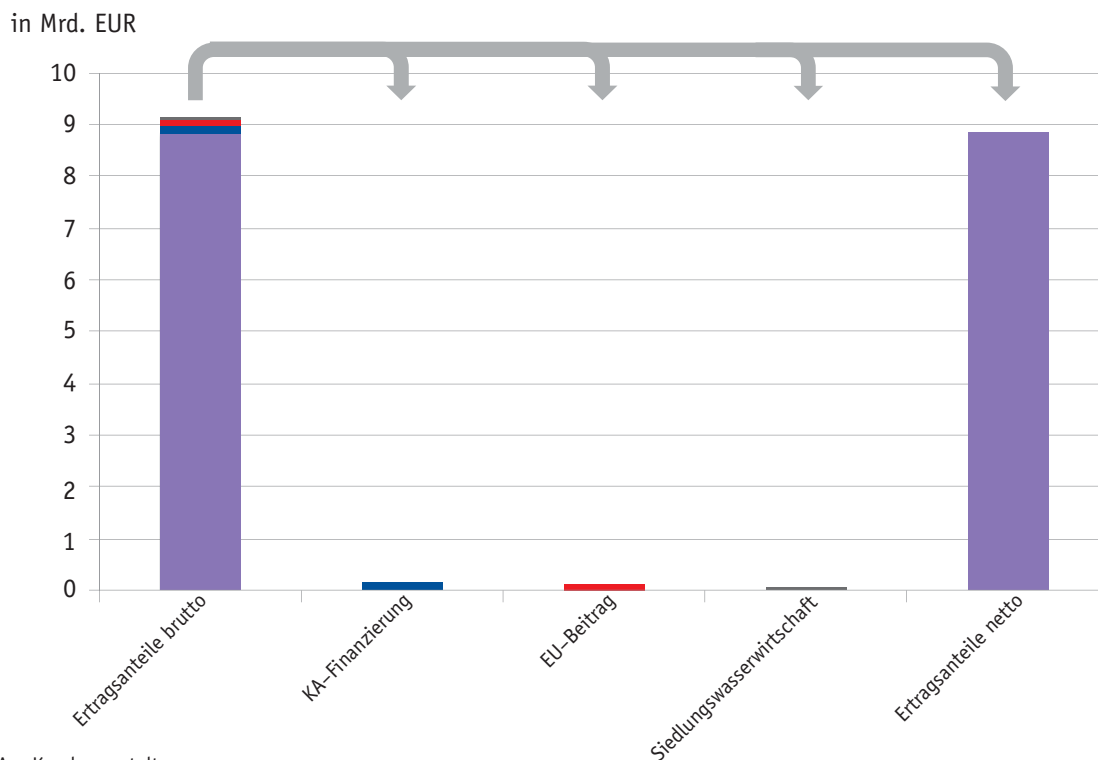
²¹ § 9 Abs. 7a FAG 2008

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

- Für die teilweise Finanzierung der Beitragsleistungen Österreichs an die EU wurden 16,835 % der Summe aus
 - den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und den Bruttonationaleinkommen-Eigenmitteln und
 - dem Betrag von 853.748.000 EUR, der ab dem Jahr 2009 jährlich um 3 % gegenüber dem Vorjahreswert zu erhöhen war, von den Ertragsanteilen der Länder abgezogen. Im Jahr 2013 waren dies 667,23 Mio. EUR.
- Abzüge für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft waren bis Ende Juli 2013 betraglich im FAG 2008 geregelt. Nach einer seit August 2013 gültigen Änderung der Rechtslage erfolgten diese Abzüge auf Basis der tatsächlichen Ausgaben für die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft. Ausgaben für die Siedlungswasserwirtschaft konnten zwischen August 2013 und Mitte 2014 aus Rücklagen getätigt werden. Der den Ländern auf Basis der von Jänner bis Juli 2013 gültigen Rechtslage abgezogene Betrag belief sich auf 20,30 Mio. EUR.
- In den Jahren 2012 bis 2014 wurden die Anteile der Länder an der Umsatzsteuer vor der länderweisen Verteilung um 20 Mio. EUR jährlich zu Lasten der Anteile des Bundes erhöht. Diese befristete Erhöhung der Ertragsanteile der Länder wurde als pauschaler Ausgleich für den Aufwand für die Errichtung der Transparenzdatenbank und für die Landes-Verwaltungsgerichte vorgesehen.

(3) Gemeinden

Von den aus dem vertikalen Finanzausgleich resultierenden Ertragsanteilen der Gemeinden erfolgten ebenfalls Abzüge (siehe Abbildung 7):

Abbildung 7: Abzüge von den Ertragsanteilen der Gemeinden vor horizontaler
Verteilung, Beträge 2013

- Zur Finanzierung des Zweckzuschusses für die Krankenanstaltenfinanzierung wurden die Ertragsanteile der Gemeinden um 0,642 % des Aufkommens an der Umsatzsteuer nach Abzug der Ausgaben gemäß GSBG 1996 verringert. Im Jahr 2013 waren das 147,28 Mio. EUR.
- Der Anteil der Gemeinden am EU-Beitrag betrug 0,166 % des Nettoaufkommens der Abgaben mit einheitlichem Schlüssel. Im Jahr 2013 belief sich dieser Abzug auf 116,79 Mio. EUR.
- Hinsichtlich der Förderung der Siedlungswasserwirtschaft änderte sich – wie bereits zu den Ländern ausgeführt – mit August 2013 die Rechtslage. Die auf der Grundlage der ursprünglichen Rechtslage erfolgten Abzüge für die Monate Jänner bis Juli 2013 betragen 24,89 Mio. EUR.

11.2 Der RH kritisierte die Komplexität des FAG 2008 aufgrund der zahlreichen kasuistischen Regelungen; diese trugen entscheidend zur Intransparenz der Mittelaufteilung bei. Dies zeigte sich bspw. an den Vorwegabzügen:

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

- Bei den Ertragsanteilen der Länder erfolgten Abzüge für die Finanzierung des EU-Beitrags und die Siedlungswasserwirtschaft, umgekehrt erfolgte eine Ausgleichszahlung für die Errichtung der Transparenzdatenbank.
- Bei den Ertragsanteilen der Gemeinden erfolgten Abzüge für die Finanzierung des EU-Beitrags, die Siedlungswasserwirtschaft und die Krankenanstaltenfinanzierung.

Horizontaler
Finanzausgleich

Länder

12.1 (1) Tabelle 6 weist die nach vertikalem Finanzausgleich und Vorwegabzügen in den Jahren 2009 bis 2013 auf der Ebene der Länder zur Aufteilung gelangten Ertragsanteile aus:

Tabelle 6: Ertragsanteile der Länder						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	in Mrd. EUR					in %
Ertragsanteile der Länder	12,144	12,492	13,474	13,728	14,485	+ 19,3

Quelle: BMF

Die horizontale Verteilung dieser Ertragsanteile auf die einzelnen Länder erfolgte

- nach der Volkszahl (zu 66,6 % der Gesamtsumme),
- nach diversen Fixschlüsseln (zu 33,3 % der Gesamtsumme) und
- nach dem örtlichen Aufkommen der Spielbankabgabe (zu 0,1 % der Gesamtsumme).

(2) Das FAG 2008 legte grundsätzlich fest, dass 77,017 % des Länderanteils an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel nach der Volkszahl und 22,983 % nach einem Fixschlüssel zu verteilen waren. Ausnahmen von diesem Schema waren die Umsatzsteuer sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer. Bei der Aufteilung der Umsatzsteuer hatte die Umschichtung eines vom tatsächlichen Abgabenaufkommen unabhängigen Fixbetrags von 1,781 Mrd. EUR²² zur Folge, dass der Anteil der Verteilungssumme, der tatsächlich auf die einzelnen Schlüssel entfiel, erst mit Feststehen des Steueraufkommens eines Jahres ermittelt werden konnte.

²² Ausnahme des ehemaligen Wohnbauförderungs-Zweckzuschusses bei der in TZ 10 beschriebenen Neuberechnung der Verteilungsschlüssel



Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

Tabelle 7 fasst die angewandten Schlüssel bei der tatsächlichen Verteilung der Ertragsanteile der Länder im Jahr 2013 zusammen:

Tabelle 7: Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich der Länder, 2013			
Aufteilungsschlüssel		in Mio. EUR	in %
(1)	Länderanteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel	13.758,91	94,99
	<i>davon</i>		
(1a)	Volkszahl	8.943,78	61,74
	<i>davon</i>		
(1aa)	(77,017 % der gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel mit Ausnahme der USt)	(7.245,58)	(50,02)
(1ab)	(77,017 % der USt abzüglich 1.780,50 Mio. EUR)	(1.698,19)	(11,72)
(1b)	Fixschlüssel	4.763,08	32,88
	<i>davon</i>		
(1ba)	(22,983 % der gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel mit Ausnahme der USt)	(2.162,19)	(14,93)
(1bb)	(22,983 % der USt zuzüglich 1.780,50 Mio. EUR, abzüglich 0,949 % des Aufkommens an USt)	(2.600,89)	(17,96)
(1c)	Fixschlüssel: 0,949 % des Aufkommens an USt	217,70	1,50
(1d)	Fixschlüssel: USt-Ausgleich Selbstträgerschaft	79,01	0,55
(1e)	Fixschlüssel: USt-Ausgleich Landespflegegeld	- 244,66	- 1,69
(2)	gänzlich nach der Volkszahl	704,87	4,87
(3)	gänzlich nach dem Aufkommen	11,81	0,08
(4)	Fixschlüssel: Werbeabgabe	9,57	0,07
Summe; (1) + (2) + (3) + (4)		14.485,15	100,00

Quelle: BMF

(3) Von dem Länderanteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel in Höhe von 13.758,91 Mio. EUR wurden

- 8,944 Mrd. EUR (Tabelle 7 Zeile (1a)) und 704,87 Mio. EUR (Tabelle 7 Zeile (2)) gänzlich nach der Volkszahl und
- 4,763 Mrd. EUR (Tabelle 7 Zeile (1b)) sowie 9,57 Mio. EUR (Tabelle 7 Zeile (4)) gänzlich nach Fixschlüsseln

verteilt. Die Aufteilung der Umsatzsteuer gestaltete sich erheblich komplexer. Dies begründete sich zum einen in der expliziten Hinzurechnung von Ausgleichsbeträgen für den Wegfall von Selbstträgerschaft und Landespflegegeld zur Umsatzsteuer und zum anderen in Sonderregelungen des FAG 2008.

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Gemäß § 9 Abs. 7 Z 5 FAG 2008 wurde der Anteil von 77,017 % der Umsatzsteuer, der nach der Volkszahl auf die Länder aufgeteilt wurde, um den Fixbetrag von 1,781 Mrd. EUR verringert (Tabelle 7 Zeile (1ab)). Der 22,983 %ige Anteil an der Umsatzsteuer, der nach einem Fixschlüssel aufgeteilt wurde, wurde einerseits um die genannten 1,781 Mrd. EUR erhöht (Tabelle 7 Zeile (1bb)), andererseits (für die Dotierung der Landesgesundheitsfonds) um 0,949 % des Aufkommens an der Umsatzsteuer nach dem Vorwegabzug gemäß GSGB 1996 verringert (im Jahr 2013 waren dies 217,70 Mio. EUR; Tabelle 7 Zeile (1c)). Dieser Betrag von 217,70 Mio. EUR wurde wiederum nach einem eigenen Fixschlüssel verteilt. Der Umsatzsteuerausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft (Hinzurechnung, 2013: 79,01 Mio. EUR; Tabelle 7 Zeile (1d)) und Landespflegegeld (Abzug ab 2012: 2013 in Höhe von 244,66 Mio. EUR; Tabelle 7 Zeile (1e)) wurde ebenfalls nach einem jeweils eigenen Fixschlüssel aufgeteilt.

(4) Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wurde (ebenso wie der Länderanteil an der Spielbankabgabe) zur Gänze nach dem örtlichen Aufkommen verteilt (Tabelle 7 Zeile (3)).

(5) Die Ertragsanteile der Länder am Wohnbauförderungsbeitrag sowie an der Weinsteuern und der Abgabe von alkoholischen Getränken wurden zur Gänze nach der Volkszahl verteilt (Tabelle 7 Zeile (2)). Die Werbeabgabe wurde nach einem eigenen Fixschlüssel verteilt (Tabelle 7 Zeile (4)).

12.2 Der RH hielt fest, dass im Zuge des horizontalen Finanzausgleichs auf der Ebene der Länder neben den Verteilungsprinzipien der Volkszahl und des örtlichen Aufkommens auch vier (2009 bis 2011) bzw. fünf (2012 und 2013) verschiedene Fixschlüssel zur Anwendung kamen (22,983 %iger Anteil am Großteil der Abgaben mit einheitlichem Schlüssel, Umsatzsteuerausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft, Betrag in der Höhe von 0,949 % des Aufkommens an der Umsatzsteuer abzüglich des Betrags gemäß GSGB 1996, Werbeabgabe, ab 2012 Umsatzsteuerausgleich für die Abschaffung des Landespflegegelds).

99,5 % der im Jahr 2013 auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilten Ertragsanteile der Länder wurden nach der Volkszahl bzw. nach dem bedeutendsten Fixschlüssel (jenem mit 22,983 % des Länderanteils an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben) aufgeteilt. Auf die restlichen Verteilungsschemata entfielen lediglich 0,5 % der Verteilungssumme des horizontalen Länderfinanzausgleichs.

Der RH empfahl dem BMF im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz der innerstaatlichen Finanzströme, auf eine Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs auf der Ebene der Länder hinzuwirken. Insbesondere die Aufteilung der Umsatzsteuer sollte vereinfacht werden.²³

12.3 (1) Das Land Niederösterreich begrüßte in seiner Stellungnahme die Bestrebungen nach einer Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs und schlug vor, eine Aufteilung der Ertragsanteile pro Kopf der Bevölkerung anzustreben. Es verwies darauf, dass bspw. Niederösterreich bei 19,22 % der Bevölkerung nur 18,8 % der Ertragsanteile erhalten habe.

(2) Das Land Steiermark schloss sich in seiner Stellungnahme ebenfalls der Auffassung des RH nach einer Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs an.

13 Tabelle 8 zeigt die länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Länderebene nach Anwendung der oben genannten Verteilungsschlüssel im Jahr 2013:

Tabelle 8: Ertragsanteile der Länder 2013, länderweise Aufteilung										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
Ertragsanteile netto in Mio. EUR	482,94	974,90	2.728,15	2.372,84	949,28	2.040,69	1.235,74	664,33	3.036,28	14.485,15
Ertragsanteile in %	3,3	6,7	18,8	16,4	6,6	14,1	8,5	4,6	21,0	100,0

Quelle: BMF

Die höchsten Ertragsanteile erhielten die Bundesländer Wien (21,0 %) und Niederösterreich (18,8 %), die niedrigsten Burgenland (3,3 %) und Vorarlberg (4,6 %).

²³ Beispielsweise kann die Umschichtung von 1,781 Mrd. EUR von der nach der Volkszahl verteilten Summe zu der nach einem Fixschlüssel verteilten Summe entfallen. Da dieser Betrag nicht valorisiert wurde, erhöhte er laufend den Anteil der Ertragsanteile, der nach der Volkszahl verteilt wurde. Ebenso entfallen sollte der Abzug von 0,949 % des USt-Aufkommens abzüglich GSBG-Beihilfen für die Dotierung der Landesgesundheitsfonds. Dieser könnte als entsprechender Anteil von der Summe der gemeinschaftlichen Bundesabgaben gestaltet oder in die normalen länderweisen Fixschlüssel eingerechnet und die Regelung damit vereinfacht werden.

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Gemeinden

14.1 (1) Tabelle 9 zeigt die Ertragsanteile auf Ebene der Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2013:

Tabelle 9: Ertragsanteile der Gemeinden						
	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013
	in Mrd. EUR					in %
Ertragsanteile der Gemeinden	7,294	7,601	8,223	8,556	8,847	+ 21,3

Quelle: BMF

Die horizontale Verteilung dieser Ertragsanteile erfolgte nach

- der Volkszahl (zu 16,2 % der Gesamtsumme),
- dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (zu 53,4 % der Gesamtsumme),
- dem örtlichen Aufkommen (zu 8,8 % der Gesamtsumme) und
- mehreren unterschiedlichen Fixschlüsseln (zu 21,7 % der Gesamtsumme) (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10 fasst die angewandten Schlüssel bei der länderweisen Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden zusammen:



Verteilung der Erträge aus
gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark

Tabelle 10: Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, Ertragsanteile der Gemeinden länderweise, 2013

Aufteilungsschlüssel		in Mio. EUR	in %
(1)	Gemeindeanteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel	7.976,42	90,16
	<i>davon</i>		
(1a)	Volkszähl	1.391,08	15,72
(1b)	abgestufter Bevölkerungsschlüssel	4.722,88	53,38
(1c)	Fixschlüssel	1.524,17	17,23
(1d)	Fixschlüssel: Getränkesteuerausgleich	433,11	4,90
(1e)	Fixschlüssel: USt-Ausgleich Selbstträgerschaft	32,35	0,37
(1f)	Fixschlüssel: USt-Ausgleich Landespflegegeld	- 127,16	- 1,44
(2)	gänzlich nach der Volkszahl	38,32	0,43
(3)	gänzlich nach dem Aufkommen	774,81	8,76
(4)	Fixschlüssel: 60 % des Aufkommens an Werbeabgabe	57,48	0,65
Summe		8.847,03	100,00

Quelle: BMF

(2) Die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel (in Tabelle 10 Zeile (1)) wurden grundsätzlich wie folgt verteilt: 58,515 % nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, 17,235 % nach der Volkszahl und die verbleibenden 24,250 % nach einem Fixschlüssel.

(3) Ausnahme davon war die Umsatzsteuer, bei der ein Betrag in der Höhe von 1,888 % des Aufkommens nach Vorwegabzug gemäß GSBG 1996 (2013: 433,1 Mio. EUR) als Ausgleich für den Wegfall der Getränkesteuer nach einem eigenen Fixschlüssel verteilt wurde. Hinzurechnungen (für den Entfall der Selbstträgerschaft, 2013: 32,35 Mio. EUR) bzw. Abzüge (für den Entfall des Landespflegegelds, 2013: 127,16 Mio. EUR) von der Umsatzsteuer wurden ebenfalls nach eigenen Fixschlüsseln aufgeteilt.

Die Werbeabgabe wurde zu 40 % nach der Volkszahl und zu 60 % nach einem eigenen Fixschlüssel aufgeteilt. Die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe und die Spielbankabgabe wurden nach dem örtlichen Aufkommen aufgeteilt. Resteingänge an Weinsteuer und Abgaben von alkoholischen Getränken wurden nach der Volkszahl verteilt.

Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

14.2 Der RH hielt fest, dass 95,5 % der Ertragsanteile der Gemeinden

- nach der Volkszahl (Tabelle 10 Zeilen (1a) und (2)),
- dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (Tabelle 10 Zeile (1b)),
- dem Aufkommen (Tabelle 10 Zeile (3)) und
- dem quantitativ bedeutendsten Fixschlüssel (Tabelle 10 Zeile (1c))

verteilt wurden. Die restlichen vier Fixschlüssel (Tabelle 10 Zeilen (1d), (1e), (1f) und (4)) kamen auf lediglich 4,5 % der Verteilungssumme zur Anwendung.

Der RH empfahl dem BMF im Hinblick auf die Transparenz der Systematik des Finanzausgleichs, auf eine Vereinfachung der Berechnung hinzuwirken.

15.1 Tabelle 11 zeigt die länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden nach Anwendung der oben genannten Verteilungsschlüssel im Jahr 2013:

Tabelle 11: Ertragsanteile der Gemeinden 2013, länderweise Aufteilung										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
Ertragsanteile in Mio. EUR	228,60	552,65	1.459,23	1.398,15	607,36	1.116,21	770,45	412,30	2.302,08	8.847,03
Ertragsanteile in %	2,6	6,2	16,5	15,8	6,9	12,6	8,7	4,7	26,0	100,0

Quelle: BMF

15.2 Die länderweise Verteilung der Gemeindeertragsanteile zeigte insofern ein ähnliches Bild wie die Verteilung der Länderertragsanteile, als die Bundesländer Wien (26,0 %) und Niederösterreich (16,5 %) die höchsten Anteile erhielten, die Bundesländer Burgenland (2,6 %) und Vorarlberg (4,7 %) die niedrigsten.

15.3 *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Gemeinden Niederösterreichs bei einer Volkszahl von 19,22 % nur 16,5 % der Ertragsanteile erhalten hätten und regte, wie schon zu TZ 12 (Länderebene) an, eine Aufteilung der Ertragsanteile pro Kopf der Bevölkerung anzustreben.*

Zahlungen aus je 1.000 EUR gemeinschaftlichen Bundesabgaben

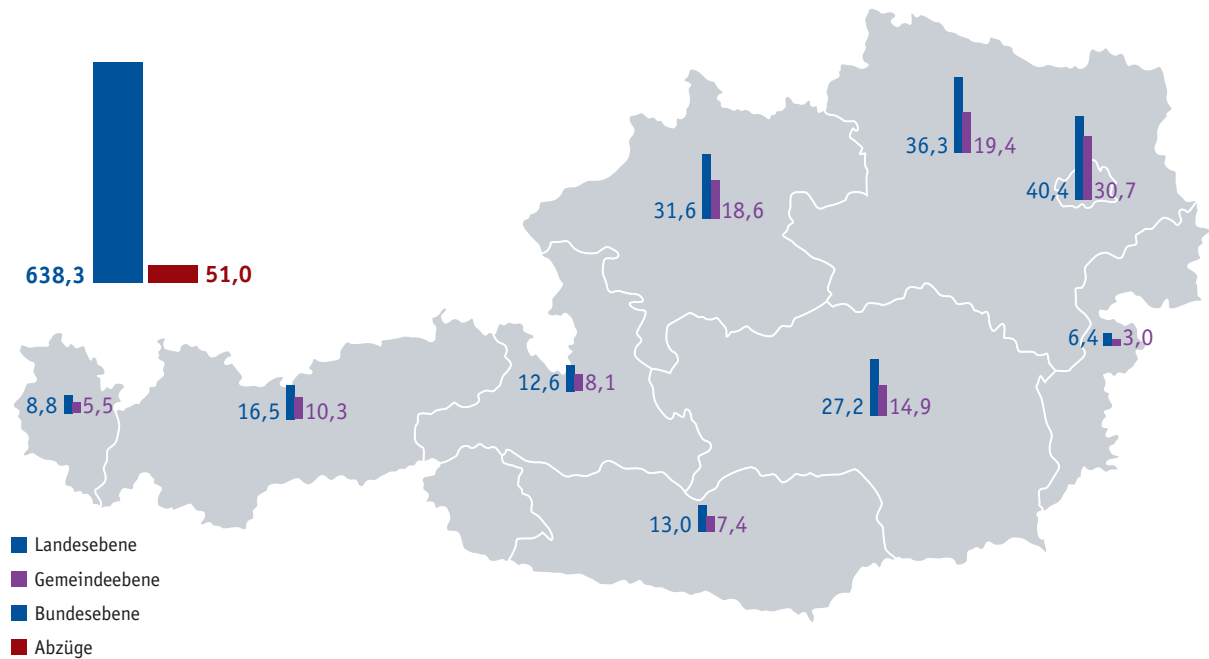
- 16** Die folgende Abbildung 8 zeigt, welche Zahlungsströme im Jahr 2013 – unter Anwendung der in TZ 7 bis 15 dargestellten Berechnungsschritte – aus einem Aufkommen von 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben resultierten. Pro 1.000 EUR gemeinschaftlichen Bundesabgaben erhielten bspw. das Land Steiermark 27,2 EUR und die steiermärkischen Gemeinden 14,9 EUR. Die Bandbreite der aus 1.000 EUR gemeinschaftlichen Bundesabgaben resultierenden Zahlungen reichte auf Landesebene (ohne Wien) von 6,4 EUR im Burgenland bis 36,3 EUR in Niederösterreich; auf Gemeindeebene (ohne Wien) von 3,0 EUR im Burgenland bis 19,4 EUR in Niederösterreich.

Abbildung 9 zeigt die der Gemeindeebene zugewiesenen Beträge unterteilt in Bedarfszuweisungen und sonstige Zahlungen:²⁴

²⁴ Transfers zwischen den Gebietskörperschaften abseits der direkten Verteilung des Bruttoaufkommens an Abgaben werden in der folgenden Tabelle nicht erfasst. Tatsächlich erhält der Bund niedrigere Beträge; siehe dazu RV 51, AB 139 BlgNR XXV. GP zum Bundesfinanzgesetz 2014/2015, S. 120.

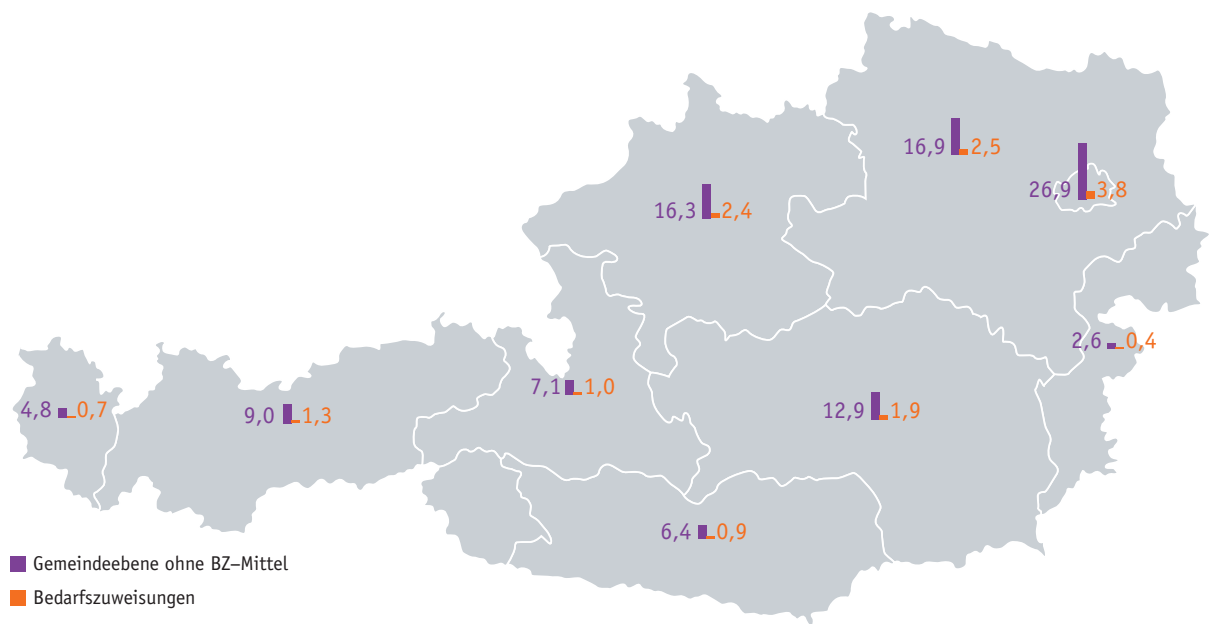
Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Abbildung 8: Aus 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoabgabenaufkommen) resultierende Zahlungen, regionale Zuordnung, Werte 2013



Quellen: Statistik Austria (Geodaten Karte); BMF (Werte)

Abbildung 9: Aus 1.000 EUR an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttoabgabenaufkommen) resultierende Zahlungen an Gemeinden, regionale Zuordnung, Anteil an BZ-Mitteln, Werte 2013



BZ = Bedarfzuweisungen
 Quellen: Statistik Austria (Geodaten Karte); BMF (Werte)

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den
Ländern Niederösterreich und Steiermark

TEIL II

Bedarfszuweisungen für Gemeinden

Berechnung

17 (1) Die Bedarfszuweisungen für Gemeinden errechneten sich gemäß § 11 FAG 2008 mit 12,7 % der ungekürzten Ertragsanteile für Gemeinden mit Ausnahme der Spielbankabgabe, der Anteile an der Werbeabgabe und des Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft (siehe Tabelle 12):

Tabelle 12: Berechnung der länderweisen Bedarfszuweisungen für Gemeinden 2013										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
	in Mio. EUR									
Ertragsanteile, länderweise ¹	228,60	552,65	1.459,23	1.398,15	607,36	1.116,21	770,45	412,30	2.302,08	8.847,03
zuzüglich USt-Ausgleich Landespflegegeld	+ 6,38	+ 12,32	+ 35,49	+ 19,79	+ 9,27	+ 27,47	+ 10,55	+ 5,89	+ 0,00	+ 127,16
Ertragsanteile, ungekürzt	234,97	564,97	1.494,73	1.417,94	616,63	1.143,68	781,00	418,19	2.302,08	8.974,19
abzüglich USt-Ausgleich Selbstträgerschaft	- 0,67	- 3,00	- 6,18	- 7,01	- 4,16	- 5,34	- 3,01	- 2,97	- 0,00	- 32,35
abzüglich Werbeabgabe	- 1,37	- 3,12	- 15,68	- 10,61	- 5,25	- 6,94	- 3,85	- 2,15	- 46,82	- 95,79
abzüglich Spielbankabgabe	- 0,00	- 0,85	- 0,77	- 0,92	- 0,99	- 0,50	- 2,04	- 2,76	- 1,69	- 10,53
Bemessungsgrundlage	232,93	557,99	1.472,09	1.399,39	606,23	1.130,90	772,09	410,32	2.253,57	8.835,52
12,7 % der Bemessungsgrundlage	29,58	70,87	186,96	177,72	76,99	143,62	98,06	52,11	286,20	1.122,11
abzüglich Finanzierungsanteil für Finanzzuweisungen	- 0,07	- 0,17	- 0,44	- 0,42	- 0,19	- 0,35	- 0,23	- 0,12	0,00	- 2,00
Bedarfszuweisungen	29,51	70,69	186,51	177,30	76,80	143,28	97,82	51,99	286,20	1.120,11

Rundungsdifferenzen möglich

¹ siehe Tabelle 11

Quelle: BMF

Zur Ermittlung der ungekürzten Ertragsanteile musste zu den länderweisen Ertragsanteilen der bereits abgezogene Umsatzsteuerausgleich für die Abschaffung des Landespflegegelds wieder addiert werden, damit sich die Bemessungsgrundlage für Bedarfszuweisungen nicht änderte. § 11 Abs. 1 FAG 2008 sah außerdem vor, dass die Gemeinde-Bedarfszuweisungen ab dem Jahr 2011 jährlich im Verhältnis der Gemeinde-Bedarfszuweisungen des jeweiligen Vorjahres um 2 Mio. EUR gekürzt wurden. Diese Kürzung bildete einen Teil des Beitrags der Gemeinden zur Finanzierung eines neuen Bestandteils der Finanzzuweisungen an Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern gemäß § 21 Abs. 11 FAG 2008.

Bedarfszuweisungen für Gemeinden

(2) Tabelle 13 zeigt die länderweisen Bedarfszuweisungsmittel im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013:

Tabelle 13: Bedarfszuweisungen für Gemeinden länderweise										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
in Mio. EUR										
2009	23,66	58,35	150,08	143,98	63,14	116,57	78,91	41,78	232,27	908,75
2010 ¹	24,66	60,51	155,33	149,55	65,82	121,08	82,39	43,88	244,34	947,56
2011	26,97	65,06	169,56	162,02	71,12	132,07	89,64	47,83	260,30	1.024,57
2012	28,41	69,06	177,67	170,81	75,18	139,59	94,48	50,27	277,74	1.083,20
2013	29,51	70,69	186,51	177,30	76,80	143,28	97,82	51,99	286,20	1.120,11
in EUR/Einwohner ²										
2009 bis 2013	466	582	520	568	665	540	625	636	759	605

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Bedarfszuweisungen für Getränkesteuerrückzahlungen gemäß § 22a FAG 2008

² Bevölkerungszahl 31. Oktober 2011 (Gebietsstand 1. Jänner 2013)

Quellen: BMF; Statistik Austria

Die Bedarfszuweisungen stiegen von 2009 bis 2013 um insgesamt 211,36 Mio. EUR (+ 23,3 %). Die Gemeinden erhielten im Zeitraum 2009 bis 2013 605 EUR pro Einwohner an Gemeinde-Bedarfszuweisungen. Die höchsten Beträge erhielten Wien (759 EUR) und Salzburg (665 EUR), die niedrigsten Beträge erhielten Burgenland (466 EUR) und Niederösterreich (520 EUR).

In diesen Beträgen nicht enthalten waren jene Bedarfszuweisungen, die der Bund den Gemeinden im Wege der Länder auf der Grundlage des § 22a FAG 2008 als Ausgleich für Rückzahlungen der Getränkesteuer an Abgabepflichtige im Jahr 2010 zur Verfügung stellte. Da diese Zahlungen zeitlich und sachlich klar von den Bedarfszuweisungen gemäß § 11 FAG 2008 abzugrenzen sind, werden sie in Tabelle 14 separat dargestellt:

Tabelle 14: Bedarfszuweisungen für Getränkesteuerrückzahlungen gemäß § 22a FAG 2008										
Bundesland	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
in Mio. EUR										
2010	0,22	0,95	2,16	1,86	1,10	1,59	0,99	0,43	2,17	11,47

Quelle: BMF

Ziele von
Bedarfszuweisungen

- 18.1** Bereits das FAG 1948²⁵ enthielt eine dem aktuellen System vergleichbare Regelung der teilweisen Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile als Bedarfszuweisungen durch die Länder. Der Gesetzestext sowie die entsprechenden Erläuterungen²⁶ enthielten aber keine Informationen zu den mit den Bedarfszuweisungen verfolgten Zielen. Laut Angaben des BMF ersetzten die Bedarfszuweisungen die vor dem FAG 1948 bestandene Möglichkeit der Länder, per Landesgesetz Gemeindeausgleichsfonds einzurichten.

Einen Anhaltspunkt für die mit den Bedarfszuweisungen verfolgten Ziele bot § 12 F-VG 1948. Demnach können Bedarfszuweisungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben. Gemäß § 13 F-VG 1948 kann die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Bedingungen geknüpft werden, die der Erhaltung oder Herstellung des Haushaltsgleichgewichts der empfangenden Gebietskörperschaft dienen oder mit dem mit der Zuschussleistung verfolgten Zweck zusammenhängen.

Laut Kommentar zum FAG 2008²⁷ stellten die Bedarfszuweisungen ein „wirkungsvolles Instrument der Feinsteuerung und zur Berücksichtigung besonderer Erfordernisse und Gegebenheiten dar, auf die im übergeordneten, auf eine österreichweite Durchschnittsbetrachtung ausgelegten System des Finanzausgleichs nicht Bedacht genommen werden kann“.

- 18.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass seitens des BMF keine Evaluierung der in § 12 F-VG 1948 allgemein formulierten Zielsetzungen für Bedarfszuweisungen erfolgte (siehe auch folgende TZ 19). Der RH empfahl dem BMF, derartige Evaluierungen durchzuführen und die Ergebnisse in eine allfällige Reform des Finanzausgleichs einfließen zu lassen.

²⁵ Bundesgesetz vom 21. Jänner 1948 zur Durchführung des Bundesverfassungsgesetzes über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanzausgleichsgesetz 1948 – FAG 1948), BGBl. Nr. 46/1948

²⁶ BlgNR 511 V. GP

²⁷ siehe Hüttner/Griebler/Huemer, Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar, in: Bauer (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch (2008) S. 146 f.

Bedarfszuweisungen für Gemeinden

Evaluierung von
Bedarfszuweisungen

Evaluierung auf der Ebene der Finanzausgleichspartner

- 19.1** Laut Angaben des BMF wurden die Bestimmungen betreffend Bedarfszuweisungen für Gemeinden mangels eines von den Finanzausgleichspartnern artikulierten Änderungsbedarfs in den letzten Finanzausgleichsgesetzen jeweils fortgeschrieben. Angesichts des weiten Spielraums, den die Finanzverfassung für Bedarfszuweisungen vorgibt, müsse sich eine Evaluierung laut BMF auf grundsätzliche Überlegungen beschränken. Eine Evaluierung, ob mit den Bedarfszuweisungen für Gemeinden die im F-VG genannten Ziele erreicht wurden, lag dem BMF nicht vor.
- 19.2** Der RH beurteilte kritisch, dass zu den Gemeinde-Bedarfszuweisungen keine Evaluierungen hinsichtlich der Zielerreichung und der Verteilungswirkungen unter Einbeziehung sämtlicher Länder vorlagen.

Er empfahl dem BMF, eine Evaluierung der Bedarfszuweisungen für Gemeinden vorzunehmen, damit geklärt werden kann, ob die im F-VG vorgesehenen Ziele mit den bestehenden Bedarfszuweisungen tatsächlich erreicht wurden. Die Ergebnisse einer solchen Evaluierung sollten in die Reformüberlegungen zum FAG einfließen (siehe auch TZ 18).

Arbeitsgruppe zur Reform des Finanzausgleichs

- 20.1** Das Paktum zum FAG 2008 sah vor, eine Arbeitsgruppe zur Reform des Finanzausgleichs einzusetzen, deren Ergebnis bis zum Beginn der zweiten Etappe des Finanzausgleichs (2011) vorliegen sollte. Laut Angaben des BMF wurde dazu im Jahr 2009 ein politischer Lenkungsausschuss eingerichtet, der aus Vertretern des BMF, der Länder Kärnten, Vorarlberg und Wien, des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes bestand. Eine Arbeitsgruppe – bestehend aus den Finanzausgleichspartnern auf Beamtenebene – und eine Unterarbeitsgruppe – bestehend aus Vertretern des BMF, der Länder Kärnten, Vorarlberg und Wien sowie des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes – beschäftigten sich zunächst mit der Erstellung eines Arbeitsauftrags. Die Gespräche auf Beamtenebene ergaben keine Ergebnisse. Die erste Sitzung des politischen Lenkungsausschusses im März 2010 ergab ebenfalls kein Ergebnis hinsichtlich eines Arbeitsauftrags. Die Arbeitsgruppe zur Reform des Finanzausgleichs trat – abgesehen von einer Diskussion zum Thema Abgabenaunomie – nicht mehr zusammen.

Das BMF beauftragte daraufhin im Jahr 2010 mehrere wissenschaftliche Einrichtungen mit der Erstellung von Studien zu folgenden Themen:

- grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (erstellt von TU Wien, WIFO, KDZ, IHS)²⁸;
- Stärkung der Abgabenaunomie subnationaler Gebietskörperschaften (erstellt von der Johannes Kepler Universität Linz)²⁹;
- grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Projekt „Transfers und Kostentragung“ (erstellt von KDZ, TU Wien und WIFO)³⁰;
- Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (erstellt von WIFO und KDZ)³¹;
- grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (erstellt von IHS, KDZ, TU Wien)³².

Die Ergebnisse der Studien übermittelte das BMF Ende 2010 an die beamteten Landesfinanzreferenten, die Verbindungsstelle der Bundesländer, den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund. Weitere Maßnahmen knüpften daran nicht an.

20.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die laut Paktum zum FAG 2008 vorgesehene Arbeitsgruppe zur Reform des FAG die erstellten Studien nicht weiter behandelte und zu keinem abschließenden Ergebnis kam, obwohl ein dringender Reformbedarf beim FAG bestand. Angesichts der Dringlichkeit einer Reform des Finanzausgleichs empfahl der RH dem BMF, dafür eingerichtete Arbeitsgruppen zügig abzuwickeln und die Ergebnisse der in Auftrag gegebenen, nunmehr vorliegenden wissenschaftlichen Studien in die Reform einfließen zu lassen.

²⁸ Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011) (Studie im Auftrag des BMF)

²⁹ Achatz, Zur Stärkung der Abgabenaunomie subnationaler Gebietskörperschaften (2012) (Studie im Auftrag des BMF)

³⁰ Biwald et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs, Projekt „Transfers und Kostentragung“ (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

³¹ Pitlik et al., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

³² Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

Bedarfszuweisungen für Gemeinden

Bedarfszuweisungs-
gesetz 1982

21.1 Bedarfszuweisungen an Gemeinden konnten nicht nur auf der Grundlage des FAG 2008, sondern auch gemäß Bedarfszuweisungsgesetz³³ 1982 zur Verfügung gestellt werden. Art. 1 Abs. 1 Bedarfszuweisungsgesetz definierte diese als Mittel des Bundes für Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen, die der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt und der Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse dienen.

Mit der Vollziehung des Bedarfszuweisungsgesetzes war der Bundesminister für Finanzen betraut. Entsprechende Anträge konnten Gemeinden beim jeweiligen Land einbringen, das diese an das BMF weiterleitete. Im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 wurden insgesamt 2,54 Mio. EUR auf der Grundlage des Bedarfszuweisungsgesetzes ausbezahlt. Empfänger dieser Bedarfszuweisungen waren im gesamten überprüften Zeitraum zwei Gemeinden.

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sowohl das Bedarfszuweisungsgesetz 1982 als auch die Bedarfszuweisungen gemäß § 11 Abs. 1 FAG 2008 aus wirtschaftlicher Sicht die gleichen Ziele verfolgten: die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts von Gemeinden sowie die Abdeckung von außergewöhnlichen Erfordernissen.

Obwohl sich die Zuteilungsmodalitäten dieser Zahlungen teilweise voneinander unterschieden, empfahl der RH dem BMF aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sowie zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten, die Zahlungen auf der Grundlage des Bedarfszuweisungsgesetzes in das FAG einzubeziehen und ein Außerkraftsetzen des Bedarfszuweisungsgesetzes 1982 zu erwirken.

21.3 *Das Land Steiermark merkte in seiner Stellungnahme an, dass in den Jahren 2008 bis 2013 die Stadtgemeinde Eisenerz auf Grundlage des Bedarfszuweisungsgesetzes 1982 erhebliche Bundesbedarfszuweisungen in Höhe von 3,02 Mio. EUR erhalten habe, weil sie infolge des Niedergangs des Erzabbaus in eine erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Notlage geraten sei.*

³³ Bundesgesetz vom 29. Juni 1982 über die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden (Bedarfszuweisungsgesetz), BGBl. Nr. 346/1982

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						Summe/ Durchschnitt
	2009	2010 ¹	2011	2012	2013	Veränderung	
	in Mio. EUR					in %	
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

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.

- 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 § 4a 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>	107,98	105,50 ¹	141,07	150,02	149,26	653,83
<i>an die Finanzabteilung</i>	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	8,5
<i>an die Abteilung Hydrologie und Geoinformation</i>	–	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8
<i>an den NÖ Wasserwirtschaftsfonds</i>	16,98	16,98	10,98	10,98	10,98	66,90
<i>an den NÖ Schul- und Kindergartenfonds</i>	27,61	27,61	15,00	15,00	25,05	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 Sperren 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 errichtete 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“):

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
<i>davon</i>						
<i>nicht rückzahlbare Beiträge – ausbezahlte Bedarfszuweisungen</i>	17,39	13,57	9,18	11,98	8,73	60,85
<i>erhaltene Bedarfszuweisungen</i>	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
davon Bedarfszuweisungen	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 Bedarfszuweisungen an Gemeinden in der Steiermark			
Organ/Organisations-einheit	Rechtsquelle	Geschäftsbereich	Zuständigkeitsbereich
Landesregierung als Kollegialorgan	GeOLR	Erlassung von Richtlinien für Bedarfszuweisungen	alle Gemeinden und Gemeindeverbände
	Richtlinien für Bedarfszuweisungen	Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	alle Gemeinden und Gemeindeverbände
LH als Einzelmitglied der Landesregierung	Geschäftsverteilung der Landesregierung	Bedarfszuweisungen	Gemeinden mit nicht ÖVP-Bürgermeistern und Gemeindeverbände mit überwiegend industrieller Struktur
		Aufsicht über Gemeinden	Gemeinden mit ÖVP-Bürgermeistern
1. LHStv als Einzelmitglied der Landesregierung		Bedarfszuweisungen	Gemeinden mit ÖVP-Bürgermeistern und Gemeindeverbände mit überwiegend nicht industrieller Struktur
		Aufsicht über Gemeinden	Gemeinden mit nicht ÖVP-Bürgermeistern
LH (Hauptreferat) mit 1. LHStv im Korreferat		z.B. Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Finanzwesen, Voranschläge, Jahresrechnungen der Gemeinden, Aufsicht und Aufsichtsmaßnahmen gegenüber Gemeindeverbänden und deren Organe	alle Gemeinden und Gemeindeverbände
		Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung (A7)	Geschäftseinteilung des Amtes der Stmk. Landesregierung
			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 Bedarfszuweisungen 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 Bedarfszuweisungsmittel verbunden war, die sachliche Anknüpfungspunkte vermis-

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 Parteinzugehörigkeit 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 Bedarfszuweisungen		
	Niederösterreich	Steiermark
Richtlinien für Bedarfszuweisungen	Bedarfszuweisungen an Gemeinden „Richtlinien 2000“ (vom 14. November 2000) und „Richtlinien 2011“ (vom 29. März 2011)	Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, 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 Bedarfszuweisungen 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

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

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

- 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 Bedarfszuweisung 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 Bedarfszuweisungen I bis IV oblag der Abteilung Gemeinden. In den Jahren 2009 bis 2013 wurden die Bedarfszuweisungen wie folgt verwendet:

⁵⁰ Bedarfszuweisung IV zum Härteaussgleich 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 Härteaussgleich.

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-Gemeinden ¹	-	-	-	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). Hiefür 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>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 Bedarfszuweisung II vergeben wurden.

(4) Auch bei Sanierungsgemeinden war die zusätzliche Gewährung von Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) bzw. von Projektförderungen (Bedarfszuweisung 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 Bedarfszuweisungen 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 Bedarfszuweisungen an Sanierungsgemeinden maßgebend ist, zu erlassen.

(2) Der RH hob hervor, dass Sanierungsgemeinden zusätzlich Strukturhilfe (Bedarfszuweisung I) und Projektförderungen (Bedarfszuweisung 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 (Bedarfszuweisung 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 Bedarfszuweisungen 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 Feuerwehrwesen 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

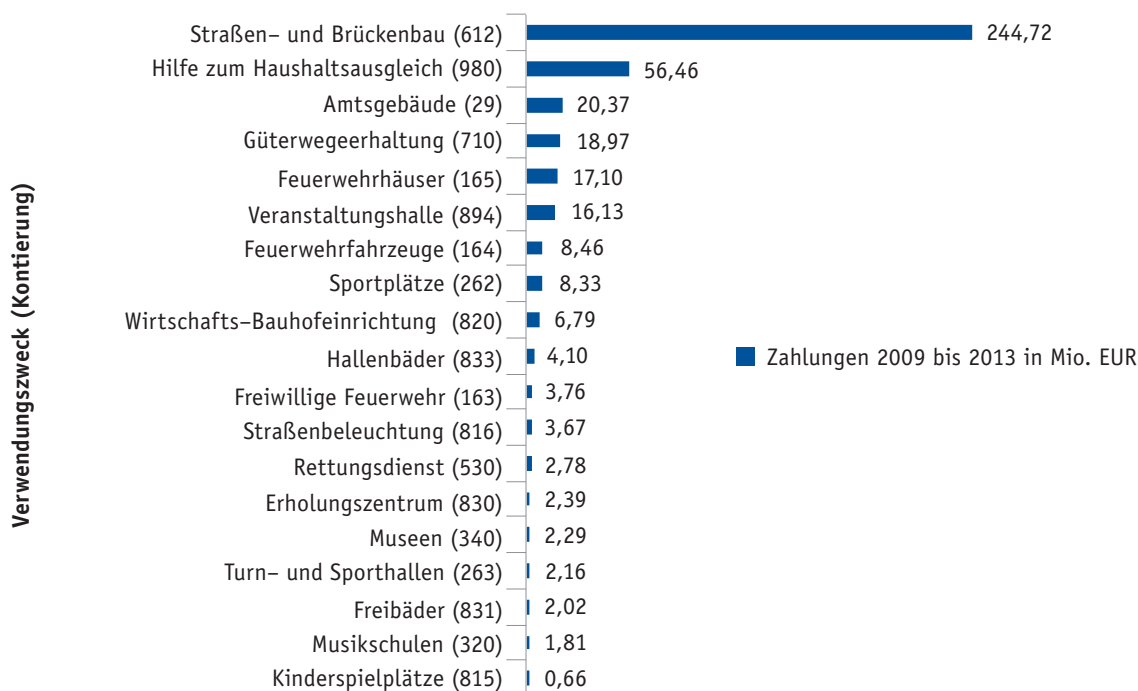
Quellen: Land Niederösterreich; Berechnung RH

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 Feuerwehrehäuser 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 Bedarfszuweisungsmitteln 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 Bedarfszuweisungsmitteln 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
<i>davon</i>						
<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 ausgezahlten 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 Härteaussgleich (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 Projekt-förderung 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 Härte-ausgleich 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 Pauschal-betrag 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 Gemeindestrukturreform 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 %).

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>	<i>60</i>	<i>47</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>121</i>
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 Förderrichtätzen 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 Förderrichtlinien für die Projektförderung positiv: Sie trug zu mehr Transparenz bei und bot den Gemeinden eine höhere Planungssicherheit im Hinblick auf die zu erwartenden Bedarfszuweisungsmittel.

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 Bedarfszuweisungsmittel 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						
Einwohnergrößenklassen²	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

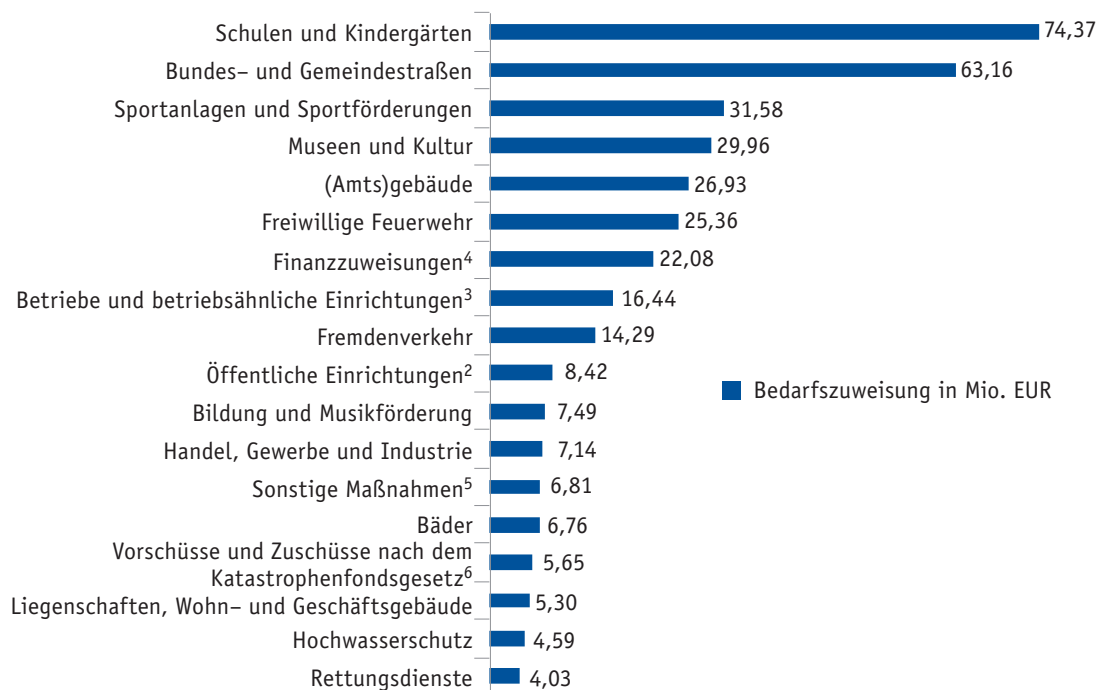
¹ ohne Pauschalanteil Graz, inklusive Bedarfszuweisungen für Projekte Graz

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, Kinderspielflächen, 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 Bereichsversorgung, Umweltschutz, Schienenanlagen, 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 abteilungintern 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 Gebarungüberprüfung unterschiedlich gehandhabt – wiederum je nach Zuständigkeitsbereich der politischen Referenten⁶⁷. Im Zuge der Gebarungüberprüfung 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 <ul style="list-style-type: none"> - Erträgen an ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindefeinrichtungen 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. <ul style="list-style-type: none"> - 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 länderweise 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.*

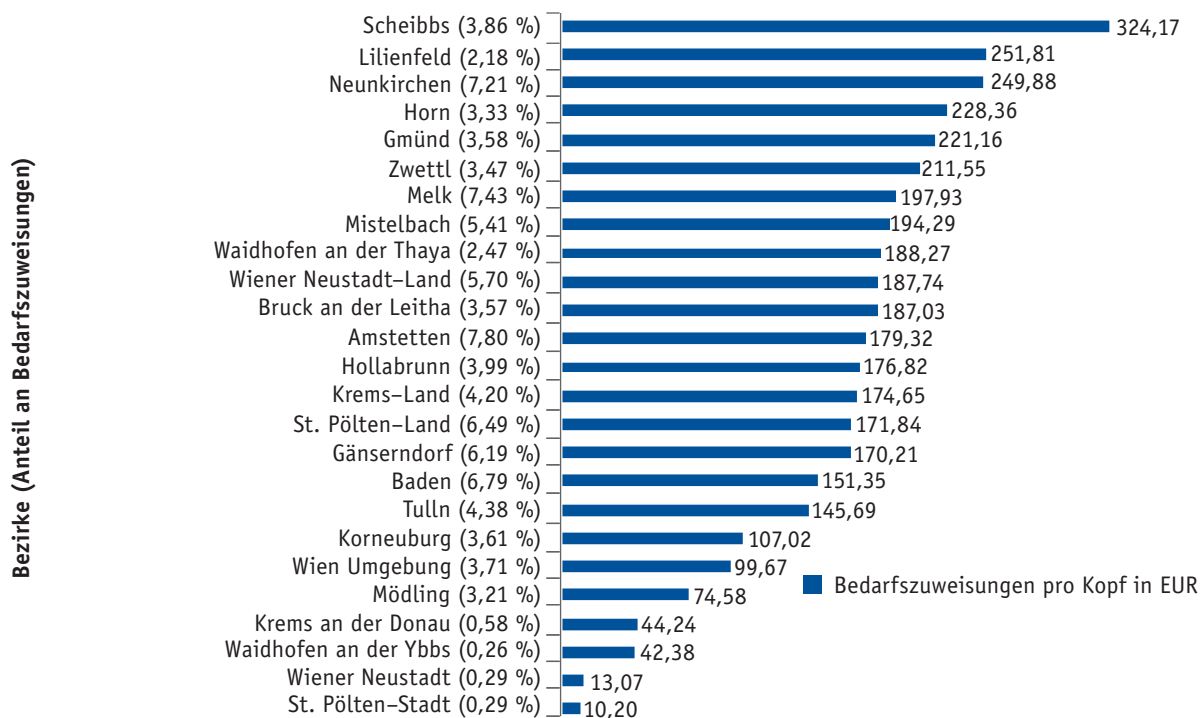
In den laufenden Verhandlungen über eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs würden die Steuerungs- und Verteilungswirkungen bestehender und möglicher neuer Kriterien für die Verteilung der Bedarfszuweisungen diskutiert und zwischen den Finanzausgleichspartnern abgestimmt.

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 Registerzahlungsgesetz
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.

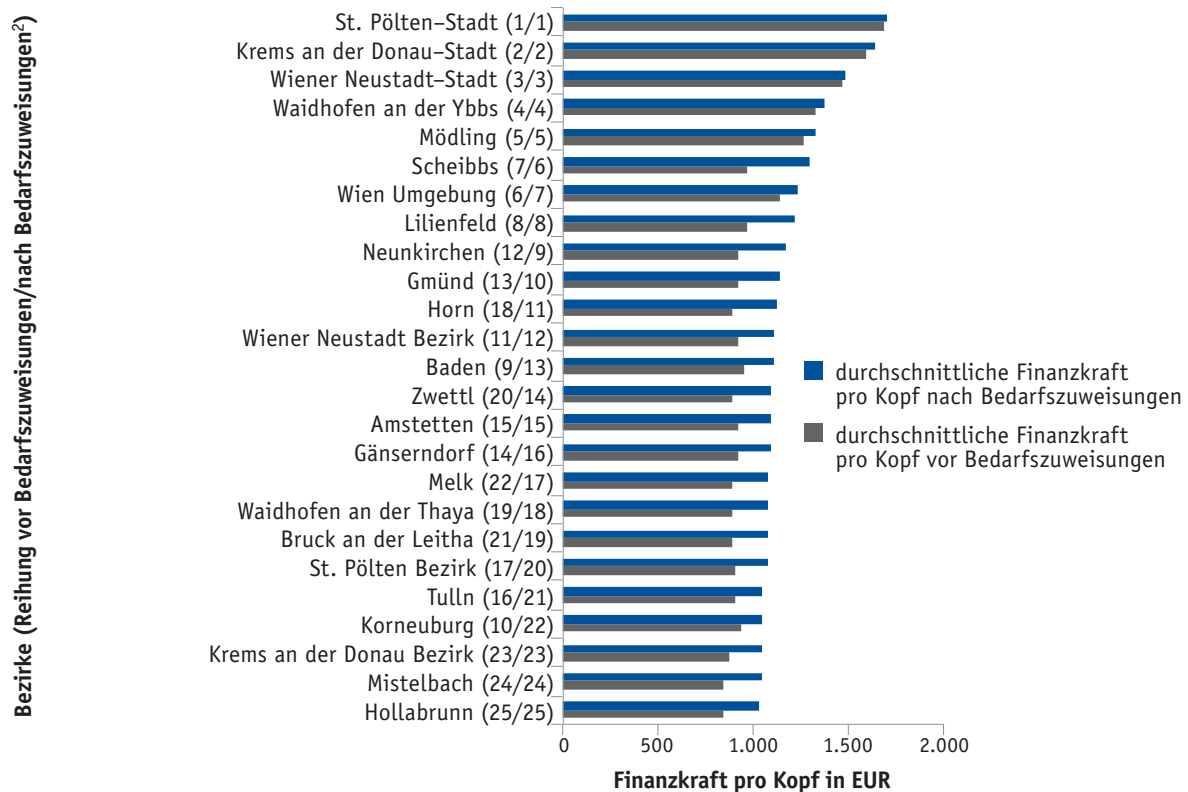
(2) Wie die Abbildung 13 verdeutlicht, hatten Bedarfszuweisungen regional unterschiedliche Auswirkungen und führten zu einem Anstieg der ursprünglichen Finanzkraft-Kopfquote zwischen 0,60 % (Bezirk St. Pölten-Stadt) und 33,57 % (Bezirk Scheibbs):

⁷³ Der RH legte seinen Auswertungen die Einwohnerzahlen von Statistik Austria gemäß § 7 Registerzahlungsgesetz 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,

Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

Zahlungsströme – Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

- 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

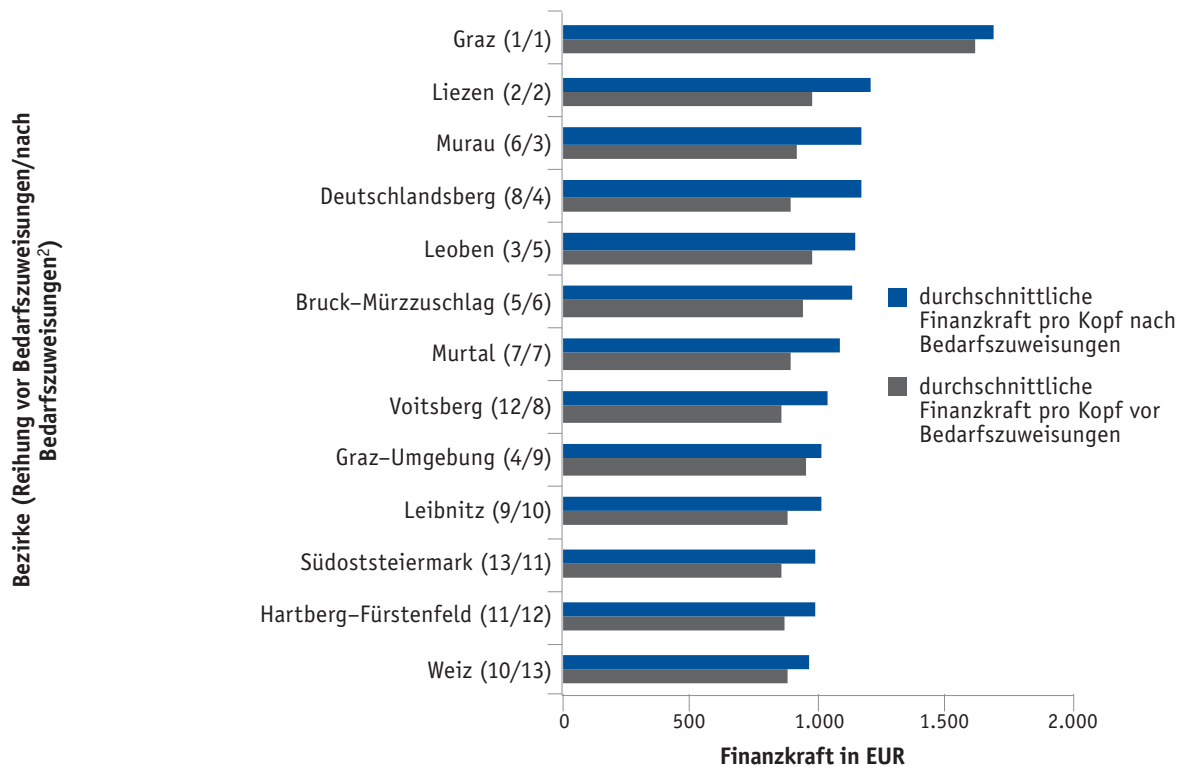
Quellen: Land Steiermark; RH

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 Registerzahlungsgesetz

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

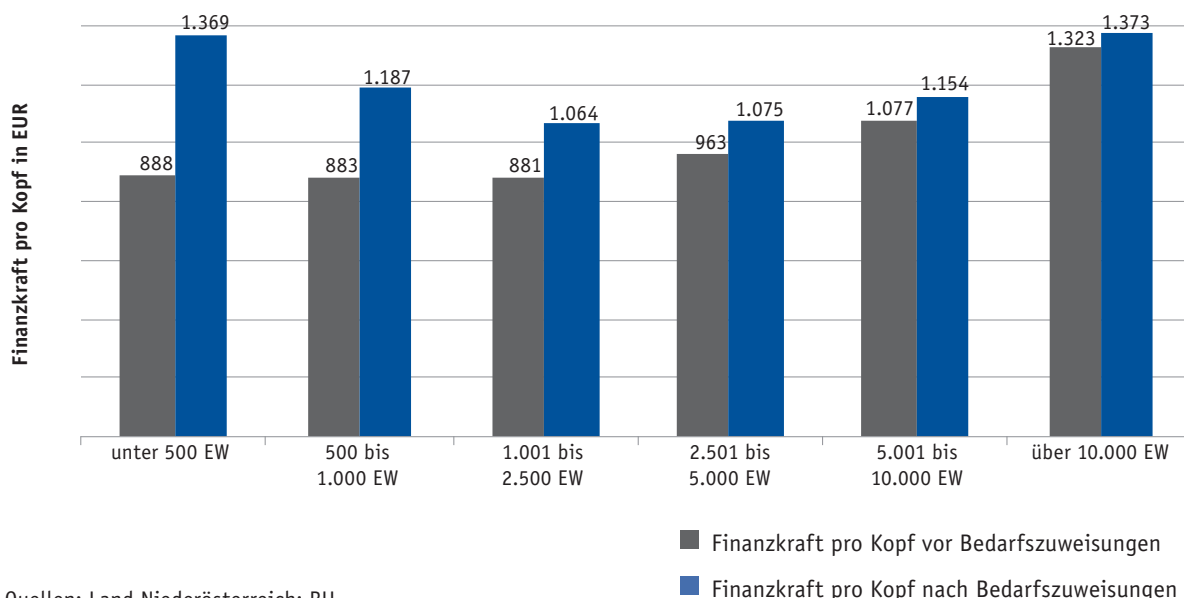
Verteilungswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

- 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 kleinerer 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.

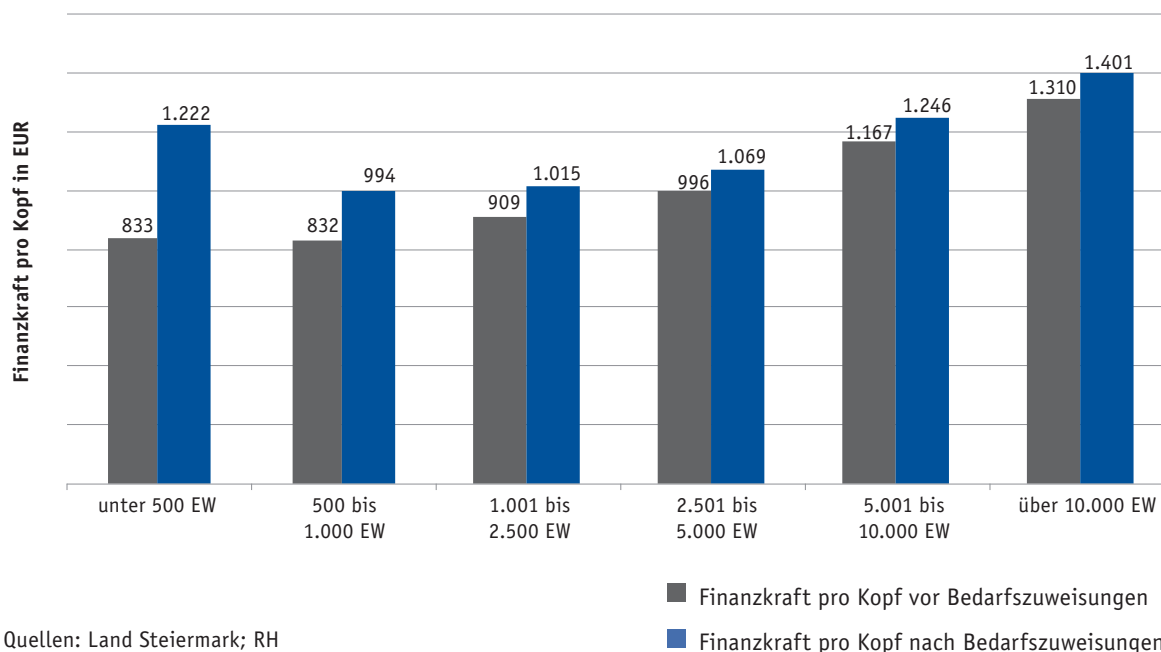
Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden

(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



Quellen: Land Steiermark; RH

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 Gemeindestrukturreform. 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 Gemeindestrukturreform 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

BJA**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:	Förderempfängerkreis 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 Projekteignerin, 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)

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

Rechtsgrundlagen (Auszug)				
EU–Recht	<p>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</p> <p>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</p> <p>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</p>			
Österreichisches Recht	<p>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</p> <p>Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich, Nationale Förderfähigkeitsregeln (NFFR)</p> <p>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.</p>			
Behörden laut EU–Vorgaben				
Verwaltungsbehörden (pro EFRE–Regionalprogramm)	<p>Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Steiermark): Referat Wirtschaft und Innovation/Abteilung 12 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung</p> <p>Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung (Wien) Magistratsabteilung 27 des Magistrats der Stadt Wien</p>			
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	Öffentliche Mit- tel gesamt	Anteil an EFRE– Programmen
	in Mio. EUR			in %
Alle EFRE–Regionalprogramme (ohne ETZ¹)	680,1	596,7	1.276,8	100,0
<i>davon</i>				
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit 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 Einzelentscheidungs-fällen 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?>

stützte weiters die nachhaltige Stadtentwicklung als Teil der regionalen Entwicklung.⁵

(2) Zur Umsetzung dieser EU-Ziele erarbeitete Österreich einen nationalen strategischen Rahmenplan (STRAT.AT 2007–2013), der das strategische Grundlagendokument für die Programmperiode 2007–2013 darstellte. Als übergeordnetes Ziel definierte der nationale strategische Rahmenplan die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Standortattraktivität in Österreichs Regionen. Dieser mehrjährige strategische Rahmen wurde von der Europäischen Kommission genehmigt.

(3) In Umsetzung des strategischen Rahmenplans STRAT.AT im Bereich des EFRE erstellte jedes Bundesland ein EFRE–Regionalprogramm.⁶ Die EFRE–Regionalprogramme wurden von der EU–Kommission genehmigt.

Ziele auf regionaler Ebene der Länder Steiermark und Wien

- 3 (1) Die EFRE–Regionalprogramme der Länder Steiermark und Wien enthielten jeweils ein Bündel miteinander verbundener Projektvorhaben, sogenannte Prioritätsachsen. Diese Prioritätsachsen konzentrierten sich auf „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“, „Regionale Entwicklung“ bzw. „Integrative Stadtentwicklung“ sowie „Technische Hilfe⁷“.

Folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Prioritätsachsen, die Anzahl der bewilligten Projekte und die bewilligten öffentlichen Mittel:

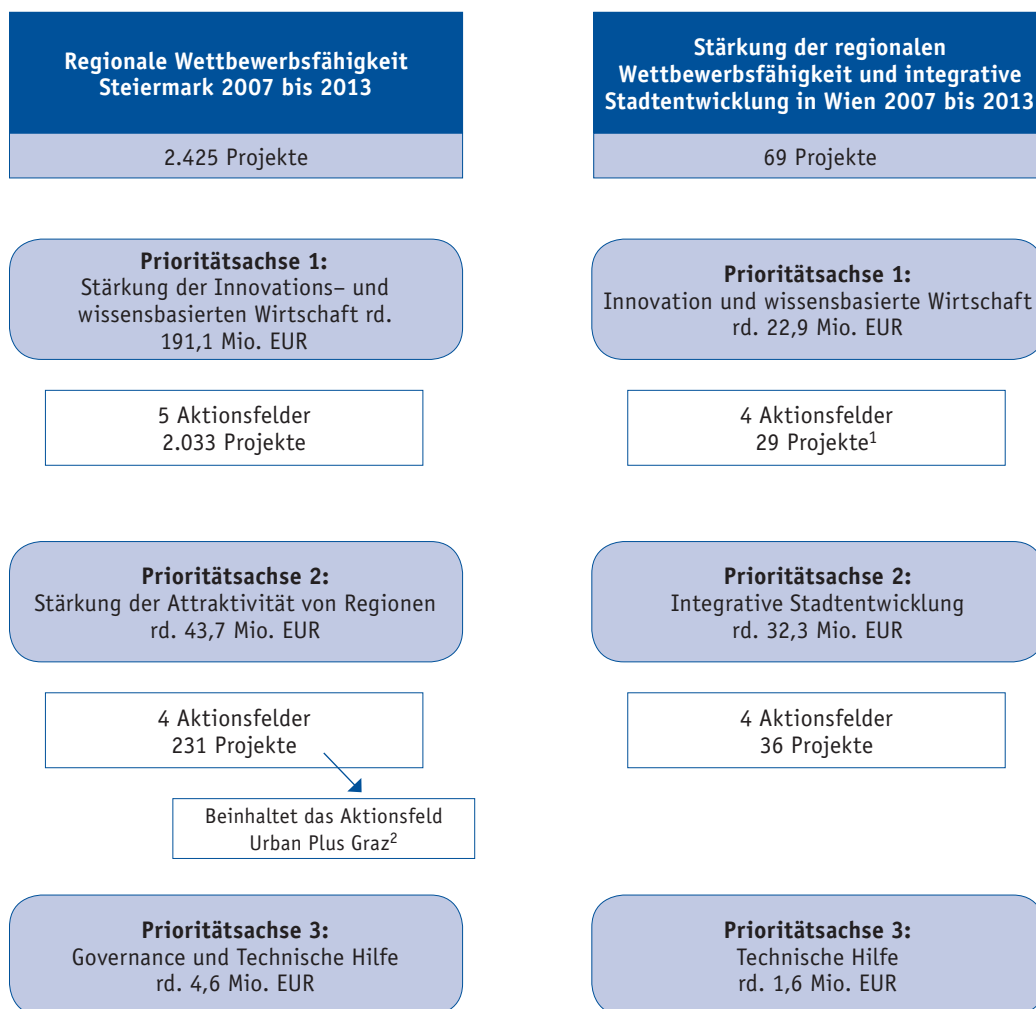
⁵ Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 1 bis 11

⁶ Für das Burgenland gab es im Ziel „Konvergenz“ das EFRE–Regionalprogramm „Phasing Out Burgenland“, in den restlichen Ländern jeweils ein EFRE–Regionalprogramm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“.

⁷ Die Prioritätsachse „Technische Hilfe“ stellte Mittel bereit, um die öffentliche Verwaltung bei der Umsetzung der jeweiligen EFRE–Programme zu unterstützen.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Abbildung 1: Übersicht über die EFRE-Regionalprogramme Steiermark und Wien



¹ Im Aktionsfeld 1.4 der Prioritätsachse 1 wurden 20 Projekte richtlinienbasiert abgewickelt.

² Das Aktionsfeld Urban Plus Graz beinhaltete Stadt-Umland-Projekte, die u.a. in der Auswahl der vom RH überprüften Fälle waren.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds (Stand: 31. Mai 2015); Darstellung RH

Im Rahmen der EU-Vorgaben und des STRAT.AT 2007-2013 hatten die beiden Länder unterschiedliche Schwerpunkte gewählt:

- Im Land Steiermark lag der Schwerpunkt auf der Prioritätsachse 1 (Stärkung der innovations- und wissensbasierten Wirtschaft).
- Im Land Wien lag der Schwerpunkt auf der Prioritätsachse 2 (Integrative Stadtentwicklung).

Rechtlicher Rahmen von Förderentscheidungen

4.1 (1) Für die Durchführung der EFRE–Regionalprogramme wurden in der Programmperiode 2007–2013 Rechtsgrundlagen auf europäischer und nationaler Ebene erlassen.

(2) Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen auf EU–Ebene für die Funktionsweise des EFRE bildeten die Allgemeine Strukturfondsverordnung⁸, die EFRE–Verordnung⁹ sowie die zu diesen ergangene Durchführungsverordnung¹⁰. Die Durchführungsverordnung konkretisierte vor allem die Grundsätze der Informations– und Publizitätsmaßnahmen sowie die Beschreibung der Verwaltungs– und Kontrollsysteme (VKS) der Mitgliedstaaten.¹¹

(3) Auf nationaler Ebene wurden ebenso rechtliche Voraussetzungen geschaffen, um die Strukturfondsmittel abwickeln zu können. Mit einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen Bund und Ländern über das Verwaltungs– und Kontrollsystem in Österreich für die EU–Strukturfonds in der Periode 2007–2013¹² wurden in erster Linie die innerstaatlichen Verantwortlichkeiten und das Zusammenwirken von Bund und Ländern geregelt. Die „Subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE“ (NFFR) enthielten die anzuwendenden Förderfähigkeitsregeln. Daneben waren alle sonstigen maßgeblichen Vorgaben, insbesondere das Bundesvergabegesetz bzw. relevante Förderrichtlinien, einzuhalten.

(4) Die EU verpflichtete die Mitgliedstaaten, EFRE–Regionalprogramme (je eines pro Verwaltungsbehörde) sowie Beschreibungen des Verwaltungs– und Kontrollsystems für ihre Programme auszuarbeiten und gab Mindestinhalte vor. Die einzelnen EFRE–Regionalprogramme sowie die Dokumentationen zum jeweiligen Verwaltungs– und Kontrollsystem wurden durch Genehmigung der Europäischen Kommission zu verbindlichen Grundlagen für die Programmdurchführung.

⁸ 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, häufig als Allgemeine Strukturfondsverordnung bezeichnet.

⁹ 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

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 und zur Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABl. L 371 vom 27. Dezember 2006, S. 1

¹¹ Ergänzend zu diesen Verordnungen erließ die Europäische Kommission u.a. Leitlinien oder Informationsvermerke und zeigte Best–Practice–Beispiele auf. Diese sollen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Förderprogramme unterstützen.

¹² BGBl. I Nr. 60/2008

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

(5) Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems enthielt eine Darstellung über das Zusammenspiel zwischen den am Programm beteiligten Behörden und Stellen. Weiters enthielt das Verwaltungs- und Kontrollsystem sämtliche Dokumente, wie etwa Programmumsetzungshandbücher und Arbeitsbehelfe¹³, die für die Einhaltung der vom EU-Recht geforderten Standards notwendig waren.

4.2 Der RH verwies kritisch auf die hohe Komplexität aufgrund des mehrstufigen Aufbaus von unterschiedlichen nationalen und EU-rechtlichen Rechtsgrundlagen bei der Durchführung der EFRE-Förderungen in der Programmperiode 2007-2013.

4.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme die Einschätzung des RH hinsichtlich des hohen Komplexitätsgrades bei der Durchführung von EFRE-Förderungen.*

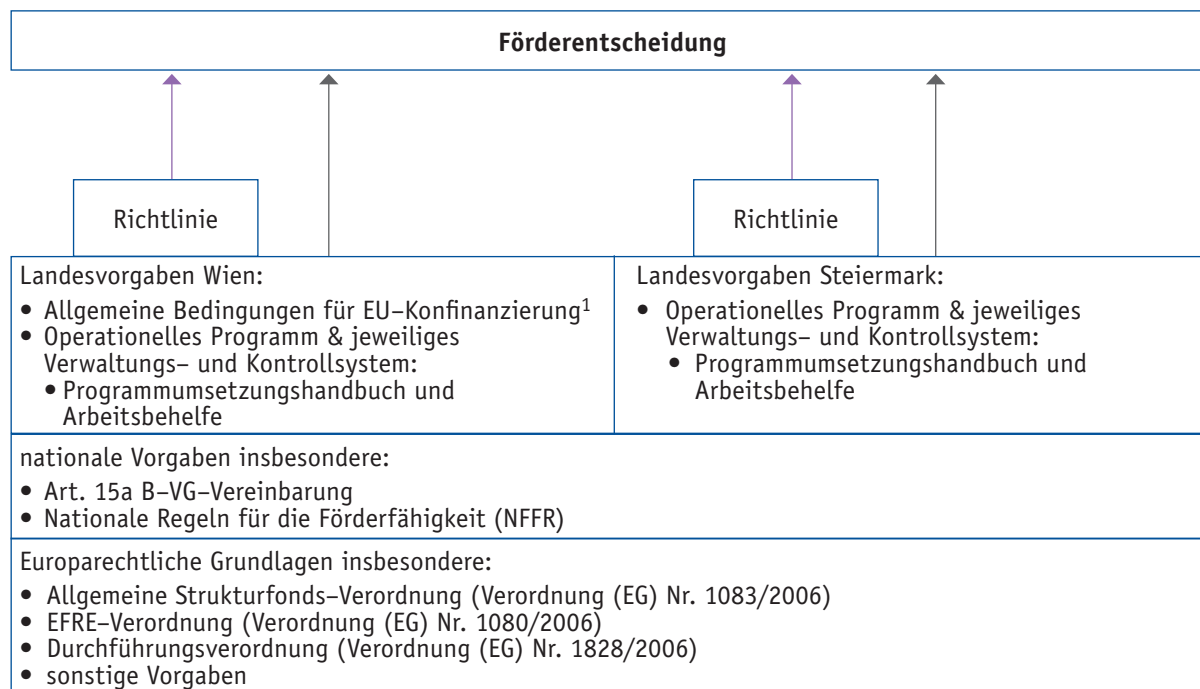
Art der EFRE-Förderentscheidung

5.1 (1) Die Genehmigung von EFRE-Förderungen erfolgte in den Ländern Steiermark und Wien entweder auf Basis einer Richtlinie oder im Wege einer Einzelentscheidung.

Die folgende Abbildung illustriert die rechtlichen Grundlagen der Förderentscheidung in den überprüften Ländern Steiermark und Wien:

¹³ Ergänzungsdokumente, die dem jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsystem zu den Operationellen Programmen beigelegt sind (Steiermark „Ergänzung zur Programmplanung“, Wien „Ergänzung zum Programmdokument“). Die Dokumente beschreiben die Programm-Maßnahmen, insbesondere Fördergegenstand, Förderungswerber, Zielindikatoren, Selektionskriterien, die angewandten Rechtsgrundlagen (Richtlinie oder Einzelentscheidung), förderungsfähige Kosten, Art und Höhe der Förderung, verantwortliche Förderstelle und deren Ansprechperson. Diese Programmumsetzungshandbücher bilden die Basis für die Einzelentscheidungen der Länder.

Abbildung 2: Systematische Darstellung der Grundlagen der Förderentscheidung in der Steiermark und in Wien



—> Einzelentscheidung
—> richtlinienbasierte Entscheidung

OP = Operationelles Programm

VKS = Verwaltungs- und Kontrollsystem

¹ ABEUK: Eine von der MA 27 vorgenommene Zusammenfassung von relevanten europäischen und nationalen Rechtsvorschriften für die Abwicklung von EU-geförderten Vorhaben.

Quellen: EU und nationale Rechtsgrundlagen; Darstellung RH

(2) Richtlinienbasierte Förderentscheidungen stützten sich auf die jeweils zutreffenden, von den nationalen Förderstellen erlassenen Förderrichtlinien, die generell eine umfassende und übersichtliche Zusammenfassung und Spezifizierung der entsprechenden Förderbedingungen enthielten. Im Vergleich dazu bezogen sich die Einzelentscheidungen direkt auf Vorgaben der EFRE-Programmdokumente (z.B. EFRE-Regionalprogramm, Verwaltungs- und Kontrollsystem, Programmumsetzungshandbücher und Arbeitsbefehle).

Die EFRE-Regionalprogramme stellten grundsätzlich auf die strategischen Ziele ab und bildeten die Mittelaufteilung auf Ebene der Prioritätsachsen und Maßnahmen ab. Die Dokumentationen der jeweiligen Verwaltungs- und Kontrollsysteme beschrieben die Aufgaben der mit der Verwaltung und Kontrolle von EFRE-Mitteln betrauten Stellen sowie die Verfahrens- und Systemabläufe (siehe TZ 2 und 4).

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

(3) Förderrichtlinien regelten sowohl die allgemeinen als auch die spezifischen Bedingungen für die Förderung von Vorhaben aus öffentlichen Mitteln. So galten bei Förderungen des Bundes die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR).¹⁴ Diese schrieben vor, dass Förderungen grundsätzlich nur auf Grundlage von Sonderrichtlinien gewährt werden sollten, und legten Mindestinhalte¹⁵ fest.

(4) Grundsätzlich schafft eine Richtlinie durch Selbstbindung der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz in Bezug auf die Voraussetzungen und Verfahren für die Förderungsgewährung. Durch die Festlegung eines einheitlichen Verfahrens trägt sie zur Gebarungssicherheit bei. Für den Förderempfänger ermöglicht sie die Berechenbarkeit der Entscheidungen der Verwaltung und die Gleichbehandlung aller Förderwerber.

(5) Mit Blick auf die Programmperiode 2014-2020 sah die von Bund und Ländern erarbeitete „EFRE-Reformagenda“ die Vergabe von EFRE-Förderungen grundsätzlich auf Grundlage von Förderrichtlinien des Bundes und der Länder vor. Die geprüften Länder beabsichtigten jedoch weiterhin, Förderungen im Wege von Einzelentscheidungen zu vergeben: das Land Wien vor allem im Bereich der „Nachhaltigen Stadtentwicklung“ im Rahmen des neuen EFRE-Regionalprogramms IWB/EFRE Österreich¹⁶ und das Land Steiermark in besonderen Fällen im Rahmen der Technischen Hilfe. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung

¹⁴ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), StF: BGBl. II Nr. 208/2014. Im Anhang der ARR werden die Mindestanforderungen des Inhalts der Sonderrichtlinien angeführt.

¹⁵ – Ausgangslage und Motive des Förderungsgebers
 – Verweis auf nationale und EU-rechtliche Rechtsgrundlagen
 – Festlegung der Förderziele mit Bezug auf Indikatoren und Evaluierung
 – Festlegung eines einheitlichen Förderverfahrens mit detaillierter Beschreibung der förderbaren Leistung und der Förderwerber, Anführung der Förderungsart, Förderungshöhe (Maximal- bzw. Minimalbeträge) sowie Beschreibung der Förderungsvoraussetzungen und Förderungsbedingungen
 – Beschreibung der förderbaren und nicht förderbaren Kosten
 – detaillierte Regelung des Ablaufs der Förderungsgewährung mit Beschreibung der Abwicklungsstelle, der Prüfung des Förderansuchens, der Beibringung von erforderlichen Unterlagen (insbesondere Kosten-, Finanzierungsplan), der Förderungsentscheidung und -gewährung, des Förderungsangebots/Förderungsvertrags, der Berichtspflichten des Fördernehmers, der Auszahlungsmodalitäten, Abrechnungen, Datenverwendung und Rückforderungsgründe
 – Kontrolle und Evaluierung, Geltungsdauer, Übergangs- und Schlussbestimmungen

¹⁶ Operationelles Programm „EFRE-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“ Fassung vom 10. Dezember 2014, mit Durchführungsbeschluss [C(2014) 9935] vom 16. Dezember 2014 von der Europäischen Kommission genehmigt

befanden sich die nationalen Förderfähigkeitsregeln¹⁷ im Stimmungsverfahren. Darin war u.a. eine Weiterentwicklung der Mindestinhalte von Kofinanzierungsverträgen vorgesehen.

5.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass EFRE–Einzelentscheidungen aufgrund

- der Vielzahl von Regelungen in verschiedenen Dokumenten,
- eines unterschiedlichen Detaillierungsgrads und
- von nicht österreichweiten einheitlichen Abwicklungsstandards

im Vergleich zu Förderrichtlinien eine geringere Gebarungssicherheit, geringere Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und geringere Transparenz der Förderentscheidung herstellten.

Aus Sicht des RH wiesen Einzelentscheidungen in den überprüften Ländern folgende Risiken auf:

- Intransparenz hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen,
- Intransparenz hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Projektauswahl (siehe TZ 13 und 17),
- nicht nachvollziehbares Verwaltungshandeln (siehe TZ 19 und 20),
- potenzielle Interessenkonflikte, weil überwiegend auch die Fördernehmer öffentliche Stellen waren (siehe TZ 22), sowie
- geringe Anreizwirkung der Förderung, die zu einem Mitnahmeeffekt führen konnte (siehe TZ 15).

Der RH vertrat die Auffassung, dass richtlinienbasierte Entscheidungen im Vergleich zu Einzelentscheidungen ein höheres Maß an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit gewährleisteten. Er strich heraus, dass einheitliche und hinreichend genaue Regelungen eine notwendige Voraussetzung sind, um eine Gleichbehandlung durch die Verwaltung zu sichern.

¹⁷ Subsidiäre nationale Regeln für die Förderfähigkeit von Kosten mit Kofinanzierung aus dem EFRE in Österreich im Rahmen des Programmes IWB 2014–2020.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Der RH empfahl dem BKA, in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE¹⁸, für die Programmperiode 2014-2020 eine EFRE-Abwicklungsrichtlinie (insbesondere mit Verfahrensleitungen) als Basis der EFRE-Förderungsvergabe für das österreichweite einzige EFRE-Regionalprogramm zu erstellen, um künftig Einzelentscheidungen zu vermeiden. Die Mindestinhalte dieser Richtlinie sollten sich an der Allgemeinen Rahmenrichtlinie 2014 des Bundes orientieren.¹⁹

5.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA obliege es der Verwaltungsbehörde des Programms – der ÖROK Geschäftsstelle –, für die Programmperiode 2014-2020 geeignete Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Abwicklung des Programms einzurichten. Gemäß EU-Vorgaben²⁰ müssten die mit EFRE-Mitteln geförderten Vorhaben in Bezug auf deren Umsetzung auch nationalem Recht entsprechen. Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 gelte nur für Organe des Bundes. Da bei der Förderung von Vorhaben mit EFRE-Mitteln auch die Haushalte der Länder betroffen seien, könne der Bund keine einheitliche Abwicklungsrichtlinie erlassen. Das BKA werde seine Koordinationskompetenz wahrnehmen und stattdessen eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG ausarbeiten, welche den komplexen Anforderungen einer koordinierten, partnerschaftlichen Abwicklung von EU-Förderprogrammen Rechnung tragen solle.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark verfüge das Land über eine eigene Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark, der auch die im Programm getroffenen Einzelentscheidungen genügen müssen. Das steirische Regionalprogramm weise lediglich 5 % Einzelfallentscheidungen auf, der österreichische Durchschnitt liege bei 15,4 %. Der Großteil der steirischen Einzelentscheidungen seien Aufträge nach dem Bundesvergabegesetz für die technische und operative Programmumsetzung. Die vom RH dargestellten grundsätzlichen Risiken von Einzelfallentscheidungen seien in concreto vom RH bei den einzelnen Projektprüfungen nicht festgestellt worden.*

¹⁸ Die Zuständigkeit für die EU-Regionalpolitik lag bei Bund und Ländern. Im Bundeshaushalt verantwortete das BKA das Globalbudget für die EFRE-Mittel und verfolgte gemäß des Bundesvoranschlags 2015 im dazugehörigen Detailbudget folgendes Ziel: „Die Programme des Europäischen Regionalfonds in Österreich werden ordnungsgemäß und effizient gemanagt.“

¹⁹ So regelte etwa die Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) zur Umsetzung von Projekten im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) die allgemeinen und spezifischen Bedingungen für die Förderung von Projekten und Maßnahmen aus ESF-Mitteln und nationalen Kofinanzierungsmitteln (Stand 26. März 2015).

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

5.4 (1) Zur Thematik der EFRE-Abwicklungsrichtlinie erinnerte der RH das BKA daran, dass es als haushaltsleitendes Organ für die EFRE-Mittel sowie aufgrund seiner Koordinationsaufgaben gemäß Bundesministerienengesetz²¹ und in seiner Funktion als Prüfbehörde bzw. Bescheinigungsbehörde ein hohes Maß an Verantwortung für eine ordnungsgemäße Abwicklung von EFRE-Mitteln inne hatte. Die Erstellung einer EFRE-Abwicklungsrichtlinie könnte zur Erreichung des BKA-Ziels zum EFRE-Detailbudget beitragen, wonach die EFRE-Programme in Österreich ordnungsgemäß und effizient gemanagt werden. Auch verwies der RH auf seinen Bericht „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“ (Reihe Bund 2015/15), wonach das BMASK für die Programmperiode 2014-2020 eine Sonderrichtlinie zur Umsetzung des ESF erarbeitet hatte, und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

(2) Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass bei den in der Steiermark überprüften Einzelfallentscheidungen Mängel festgestellt wurden, vor allem bei der Antragsbewertung und im Auswahlverfahren (siehe TZ 13), bei der Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben (siehe TZ 17) sowie beim Genehmigungsverfahren (siehe TZ 20). Er wies weiters auf festgestellte potenzielle Interessenkonflikte (siehe TZ 22), auf ein nicht nachvollziehbares Verwaltungshandeln (siehe TZ 19) und auf die geringe Anreizwirkung von Förderungen (siehe TZ 15) hin. Der RH hielt daher seine Kritik aufrecht.

Erfassung der Einzelentscheidungen

6.1 (1) Im EFRE-Monitoringsystem, das alle EFRE-kofinanzierten Projekte enthielt, war ein Datenfeld mit der Bezeichnung „Rechtsgrundlage für die Vergabe von EFRE- bzw. nationalen Kofinanzierungsmitteln“ eingerichtet. Die Verwaltungsbehörden befüllten – gemäß den Vorgaben des EFRE-Monitoringsystems – dieses Datenfeld nur bei beihilfenrechtlich relevanten Förderungen mit „Richtlinie“, in allen anderen Fällen mit „Einzelentscheidung“. Richtlinienbasierte, jedoch nicht-beihilfenrechtlich relevante Förderungen wurden demnach im EFRE-Monitoring-System als „Einzelentscheidung“ geführt.

(2) Um die für die gegenständliche Gebarungsüberprüfung relevanten Einzelentscheidungen darzustellen, veranlasste der RH die überprüften Länder Steiermark und Wien sowie die EFRE-Monitoringstelle, eine Auswertung vorzunehmen, welche Fördervergaben als Einzelentscheidungen getroffen wurden. Folgende Tabelle zeigt die Anzahl der EFRE-Förderentscheidungen auf Grundlage von Richtlinien bzw.

²¹ Bundesministerienengesetz 1986 i.d.g.F., § 2 bzw. Anlage zu § 2

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

im Wege von Einzelentscheidungen in den Ländern Steiermark und Wien sowie für Österreich:

Tabelle 1: Anzahl der EFRE-Förderentscheidungen					
		gesamt	Richtlinien-	Einzelentscheidungen	
			entscheidungen	Anzahl	in %
Steiermark	gesamt	2.425	2.226	199	8,2
	ohne Technische Hilfe ¹	2.288	2.226	62	2,7
Wien	gesamt	69	20	49	71,0
	ohne Technische Hilfe	65	20	45	69,2
Österreich	gesamt	13.289	12.485	804	6,1
	ohne Technische Hilfe	12.823	12.485	338	2,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemäß EU-Vorgabe konnten Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Evaluierung, Kontrolle sowie Information (Publizität) der EFRE-Programme sowie Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten für den Einsatz des EFRE aus der sogenannten „Technischen Hilfe“ finanziert werden.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds Periode 2007-2013 (Stand: 31. Mai 2015); Berechnungen RH

Während in der Steiermark die Förderentscheidung im Wege von Einzelentscheidungen die Ausnahme war (rd. 2,7 % ohne Technische Hilfe), hatte das Land Wien fast drei Viertel der Förderentscheidungen als Einzelentscheidung genehmigt (69,2 %) (siehe auch TZ 10).

- 6.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass aus dem EFRE-Monitoring nicht ersichtlich war, ob ein Projekt auf Grundlage einer Förderrichtlinie genehmigt wurde. Daher empfahl der RH dem BKA, im EFRE-Monitoring auch die Art der Fördergewährung (Einzelentscheidung oder Förderrichtlinie) zu erfassen und getrennt auszuweisen. Der RH verwies weiters kritisch auf den hohen Anteil an Förder-Einzelentscheidungen im Land Wien von über 69 % (siehe hierzu auch TZ 10).
- 6.3** (1) Laut Stellungnahme des BKA werde der Empfehlung des RH, im EFRE-Monitoring die Art der Fördergewährung zu erfassen und getrennt auszuweisen, für die Periode 2014-2020 nachgekommen.

(2) Das Land Steiermark merkte in seiner Stellungnahme an, dass im EFRE-Monitoringsystem von der Förderungsstelle in allen Fällen anzugeben sei, ob es sich um eine Richtlinienentscheidung oder eine Einzelentscheidung handle. Dies erfolge pro Projekt in Form eines „Aktenreiters“ im Monitoring. Bei Ausdrucken zur Einzelprojektinformation sei die Angabe der Richtlinie ebenfalls ersichtlich.



EFRE–Regionalprogramme 2007–2013



EFRE–Einzelentscheidungen

Abwicklungs- und
Koordinationsstruktur

6.4 Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass mehrere Projekte des Regionalprogramms Steiermark im EFRE–Monitoringsystem als Einzelentscheidungen ausgewiesen waren (siehe TZ 27, Tabelle 18), obwohl der Fördergenehmigung eine Landesrichtlinie zugrunde lag. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

7.1 (1) Für jedes EFRE–Regionalprogramm hatten die Mitgliedstaaten eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine Prüfbehörde zu benennen. Darüber hinaus konnten sie eine oder mehrere zwischengeschaltete Stellen benennen, die die Tätigkeiten der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde unter der Verantwortung dieser Behörde ausführten.

Nachstehende Tabelle veranschaulicht die Funktionen und Aufgaben der gemäß Art. 60 bis 63 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung²² innerhalb des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Umsetzung der EFRE–Regionalprogramme in den beiden vom RH überprüften Ländern benannten Stellen (Programmbehörden) und des Begleitausschusses:

²² Verordnung (EG) Nr. 1083/2006

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Tabelle 2: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem

VERWALTUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das Amt der Landesregierung oder eine von ihm beauftragte Stelle nimmt die Funktion der Verwaltungsbehörde im jeweiligen EFRE-Regionalprogramm wahr.	
	Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Abteilung 12 Wirtschaft, Tourismus, Sport; Referat Wirtschaft und Innovation ¹	Amt der Wiener Landesregierung: Magistratsabteilung 27 Europäische Angelegenheiten
	Die Verwaltungsbehörde – ist dafür verantwortlich, dass das Regionalprogramm nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wird, – stellt sicher, dass die zu finanzierenden Vorhaben nach den Programmkriterien ausgewählt werden und während ihrer Durchführung stets den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs entsprechen, – vergewissert sich, dass die kofinanzierten Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die für die Vorhaben geltend gemachten Ausgaben tatsächlich und im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden, – stellt sicher, dass die Begünstigten und sonstige beteiligte Stellen — unbeschadet der österreichischen Vorschriften — über die Vorhaben entweder gesondert Buch führen oder einen geeigneten Buchführungscode verwenden.	
	Zwischengeschaltete Stellen („Verantwortliche Förderstellen“) , die auf Basis gesonderter Verwaltungsübereinkommen Teilaufgaben der Verwaltungsbehörden im Bereich der Förderungsabwicklung wahrnehmen:	
Steiermark: – Abteilung 7 Landes- und Gemeindeentwicklung ¹ – Abteilung 8 Wissenschaft und Gesundheit – Abteilung 9 Kultur, Europa, Außenbeziehungen – Abteilung 12 Wirtschaft, Tourismus, Sport; Referat Tourismus – Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (SFG) – Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) – Austria Wirtschaftsservice G.m.b.H. (awsg) – ERP-Fonds – Kommunalkredit Public Consulting G.m.b.H. (KPC) – Magistrat Graz Stadtbauverwaltung, Referat für EU-Projekte und internationale Kooperation ¹	Wien: – Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.	
BESCHEINIGUNGSBEHÖRDE gemäß Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4 , nimmt die Funktion der Bescheinigungsbehörde für alle EFRE-Regionalprogramme wahr.	
	Die Bescheinigungsbehörde – übermittelt Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträge an die Europäische Kommission, – bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind, auf zuverlässigen Verfahren und überprüfbaren Belegen beruhen und für nach den Kriterien des Programms ausgewählte und mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs im Einklang stehende Vorhaben getätigt wurden, – stellt sicher, dass hinreichende Angaben der Verwaltungsbehörde zur Ausgabenerklärung vorliegen und berücksichtigt die Ergebnisse von Prüfungen der Prüfbehörde, – führt in elektronischer Form Buch über die bei der Europäischen Kommission geltend gemachten Ausgaben sowie über wieder einzuziehende bzw. einbehaltene Beträge.	
	Zwischengeschaltete Stelle , die auf Basis eines gesonderten Verwaltungsübereinkommens Teilaufgaben der Bescheinigungsbehörde wahrnimmt:	
	EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds – nimmt im Auftrag der Bescheinigungsbehörde operative Aufgaben im Rahmen der Ausgabenbescheinigung wahr, – führt unter der Verantwortung der Bescheinigungsbehörde das Monitoring für alle EFRE-Regionalprogramme durch.	

Fortsetzung: Aufgaben der Programmbehörden im nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystem

PRÜFBEHÖRDE gemäß Art. 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Das Bundeskanzleramt, Abteilung IV/3 , nimmt die Funktion der Prüfbehörde für alle EFRE-Regionalprogramme wahr.
	Die Prüfbehörde – ist funktional vollkommen unabhängig und nicht an der Verwaltung von Programmen oder Einzelvorhaben beteiligt, – gewährleistet, dass das effektive Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das jeweilige Programm geprüft wird, – stellt sicher, dass Einzelvorhaben anhand geeigneter Stichproben geprüft werden, – legt der Europäischen Kommission eine Prüfstrategie vor, aus der die prüfungszuständige Stelle sowie Methode und Zeitplan hervorgehen, – übermittelt der Europäischen Kommission einen jährlichen Kontrollbericht sowie eine Programmabschlusserklärung, weitere Unterlagen und Stellungnahmen.
BEGLEITAUSSCHUSS gemäß Art. 63 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006	Der Begleitausschuss vergewissert sich, dass das jeweilige Regionalprogramm effektiv und ordnungsgemäß durchgeführt wird.
	Der Begleitausschuss – prüft und billigt die Kriterien für die Projektauswahl und die jährlichen Durchführungsberichte, – bewertet den Programmfortschritt u.a. anhand der jährlichen Kontrollberichte, – kann der Verwaltungsbehörde Vorschläge für Programmänderungen zur verbesserten finanziellen Abwicklung des Programms unterbreiten.
	Die ÖROK-Geschäftsstelle fungiert als ständiges Sekretariat der Programmbegleitausschüsse

- ¹ Diese Förderstellen wickelten (auch) Förderungen auf Basis von Einzelentscheidungen ab. Nach der Angelobung der neuen Steiermärkischen Landesregierung am 18. Juni 2015 folgte eine Umbenennung der Abteilung 7 zur Abteilung 17 „Landes- und Regionalentwicklung“.

Quellen: Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Länder Steiermark und Wien (Stand 31. Mai 2015); Darstellung RH

Im Land Steiermark übertrug die Verwaltungsbehörde (Abteilung 12) einen Teil ihrer Aufgaben an zehn zwischengeschaltete Stellen (verantwortliche Förderstellen). Die Verwaltungsbehörde sowie zwei zwischengeschaltete Stellen vergaben auch Förderungen auf Basis von Einzelentscheidungen. In Wien übertrug die Verwaltungsbehörde (MA 27) einer verantwortlichen Förderstelle (Wirtschaftsagentur Wien) Teile ihrer Aufgaben. Während die Verwaltungsbehörde (MA 27) nur Einzelentscheidungen gewährte, wickelte die Wirtschaftsagentur die einzige richtlinienbasierte Fördermaßnahme ab.

(2) In der Programmperiode 2014-2020 reichte Österreich ein gemeinsames EFRE-Programm mit dem Titel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“ ein. In dieser neuen Programmperiode gab es eine einzige Verwaltungsbehörde. Die ÖROK²³-Geschäftsstelle übernahm die Aufgaben der neuen EFRE-Verwaltungs-

²³ Die ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) war eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination von Raumordnung und Raumentwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene. Das politische Beschlussorgan umfasste unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers alle Bundesminister und Landeshauptleute, die Präsidenten des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch jene der Wirtschafts- und Sozialpartner. Für die laufende Tätigkeit wurde beim BKA eine Geschäftsstelle eingerichtet.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

behörde. Die Abwicklung des Programms erfolgte durch 16 sogenannte zwischengeschaltete Stellen des Bundes und der Länder.

Die Länder übernahmen die Funktion einer programmverantwortlichen Landesstelle, die in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde für die inhaltliche und strategische Gestaltung und Steuerung, die Finanzmittelaufteilung und für die Zielerreichung des EFRE-Regionalprogramms verantwortlich zeichneten.

Die programmverantwortlichen Landesstellen unterstützten die neue EFRE-Verwaltungsbehörde bei der österreichweit einheitlichen Abwicklung des EFRE-Programms. Die Aufgabenklärung zwischen Verwaltungsbehörde und programmverantwortlichen Landesstellen sollte im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen erfolgen. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung lagen allerdings noch keine finalisierten Verwaltungsvereinbarungen vor.

Im Land Steiermark wechselte die Abteilung 12 die Funktion von der Verwaltungsbehörde Steiermark zur programmverantwortlichen Landesstelle. Die Verwaltungsbehörde Wien übte sowohl die Funktion als programmverantwortliche Landesstelle als auch als zwischengeschaltete Förderstelle aus.

- 7.2** Der RH wies kritisch auf die komplexe Behördenstruktur im Land Steiermark mit zehn verantwortlichen Förderstellen hin, die entsprechend umfangreiche Regelungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie einen zusätzlichen Kooperationsaufwand zwischen Bundes- und Landesbehörden erforderlich machten. Der RH hatte bereits in seinem Bericht „EU-Förderungen aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“ (Reihe Bund 2013/11) darauf hingewiesen, dass die formalen Anforderungen der EU an die national einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Abwicklung der EFRE-Regionalprogramme angesichts der österreichischen Behördenstruktur eine besondere Herausforderung darstellten, die entgegen den EU-Vereinfachungsbemühungen die Komplexität des nationalen Fördersystems weiter erhöhten.

Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass für die Programmperiode 2014-2020 das österreichweite gemeinsame EFRE-Programm eine Reduktion auf eine österreichweit einzige Verwaltungsbehörde und für die Steiermark auf eine programmverantwortliche Landesstelle und zwei verantwortliche Förderstellen vorsah.



EFRE–Regionalprogramme 2007–2013



EFRE–Einzelentscheidungen

Der RH empfahl den überprüften Ländern sowie dem BKA, in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE (siehe TZ 5) die erforderlichen Schritte ehestens in die Wege zu leiten, um die Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den programmverantwortlichen Landesstellen für die Programmperiode 2014–2020 zu finalisieren.

7.3 (1) *Das Land Steiermark stimmte in seiner Stellungnahme dem RH bezüglich der Ausführungen zur komplexen Behördenstruktur in der Abwicklung der österreichischen EFRE–Regionalprogramme zu.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Wien werden die Empfehlungen des RH aufgegriffen.*

Finanzieller Rahmen

Mittelausstattung und Inanspruchnahme der Mittel

8.1 (1) Die EU–Regionalförderungen unterlagen dem Grundsatz der Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten. Dementsprechend waren sie immer an nationale Förderungen – in Österreich durch Bund, Länder oder Gemeinden – gekoppelt. Österreich erhielt für die Periode 2007–2013 für die Umsetzung der Regionalprogramme in Summe EFRE–Mittel i.H.v. rd. 680 Mio. EUR, davon entfielen rd. 155,1 Mio. EUR auf das Regionalprogramm Steiermark und rd. 25,2 Mio. EUR auf das Regionalprogramm Wien. Einschließlich der nationalen öffentlichen Kofinanzierung standen in Österreich insgesamt Mittel i.H.v. 1,28 Mrd. EUR zur Verfügung.

(2) Gemäß Art. 53 der Allgemeinen Strukturfonds–Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (Allg. SF–VO) und den in ihrem Anhang III festgelegten Grenzen für Kofinanzierungssätze waren die EFRE–Mittel für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung mit mindestens 50 % aus nationalen Mitteln zu kofinanzieren. Die folgende Tabelle zeigt die geplanten und bewilligten EFRE–Mittel sowie die nationale Kofinanzierung in der Steiermark und in Wien:

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Tabelle 3: Vergleich der geplanten und bewilligten öffentlichen Mittel					
		EFRE-Mittel	Nationale Kofinanzierung	gesamt	Bewilligungsgrad EFRE-Mittel
		in Mio. EUR			in %
EFRE-Regionalprogramm Steiermark	geplant	155,1 ¹	155,1	310,1	
	bewilligt	115,5	123,9	239,4	74,5
EFRE-Regionalprogramm Wien	geplant	25,2	25,2	50,3	
	bewilligt	22,3	34,5	56,8	88,7
Österreich gesamt	geplant	680,1	596,7	1.276,8	
	bewilligt	611,3	649,4	1.260,8	89,9

Rundungsdifferenzen möglich

Stand: 31. Mai 2015 inkl. Technischer Hilfe

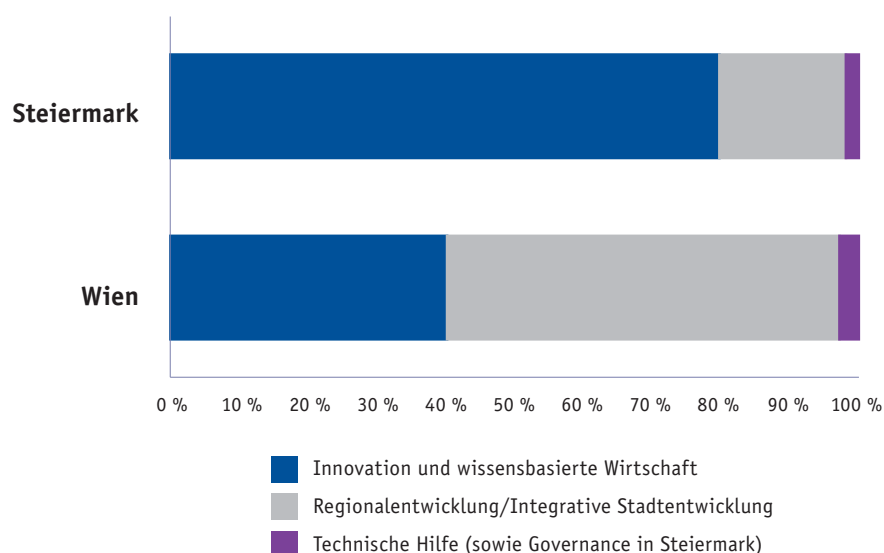
¹ Die geplanten EFRE-Mittel des EFRE-Regionalprogramms Steiermark verringerten sich bis 31. Mai 2015 aufgrund des EFRE-Mittelverfalls um 31,9 Mio. EUR.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds

Aus obiger Tabelle ist ersichtlich, dass die bewilligten EFRE-Mittel sowohl in der Steiermark als auch in Wien unter den ursprünglich geplanten Werten lagen. Der Bewilligungsgrad bezogen auf die EFRE-Mittel betrug in der Steiermark rd. 74,5 % und in Wien rd. 88,7 %, womit beide Länder unter dem Österreich-Schnitt von rd. 89,9 % lagen. Unter Berücksichtigung des EFRE-Mittelverfalls im Land Steiermark (siehe TZ 9) stieg der EFRE-Bewilligungsgrad auf 93,8 %.

(3) Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der bewilligten öffentlichen Mittel auf die einzelnen Prioritätsachsen in der Steiermark und in Wien:

Abbildung 3: Anteile der bewilligten öffentlichen Mittel der einzelnen Prioritätsachsen in der Steiermark und in Wien



Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds (Stand 31. Mai 2015); Berechnungen RH

Obige Grafik verdeutlicht die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen der Länder Steiermark und Wien: Während im Land Steiermark der Großteil der bewilligten öffentlichen Mittel (rd. 79,8 % oder rd. 191,1 Mio. EUR) in die Prioritätsachse 1 „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“ flossen, legte das Land Wien den Schwerpunkt (rd. 56,8 % bzw. rd. 32,3 Mio. EUR) auf die Prioritätsachse 2 „Integrative Stadtentwicklung“.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass die geplanten EFRE-Mittel in der Steiermark und in Wien in der Programmperiode 2007–2013 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht ausgeschöpft waren. Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien daher, die Gründe für die nicht zur Gänze ausgeschöpften EFRE-Mittel zu analysieren, um daraus für die Programmperiode 2014–2020 Schlussfolgerungen für eine präzisere Planung zu gewinnen.

8.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei den Empfehlungen des RH mit der Konzentration auf ein österreichweites EFRE-Programm 2014–2020 sowie mit der Verschlankung der Inhalte und der Programmstrukturen Rechnung getragen worden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH aufgegriffen. Eine genaue Analyse hinsichtlich der Mittelausschöpfung im Programm solle Anlass für Verbesserungen in der EU-Förder-

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

periode 2014-2020 sein. Das Land gehe trotz der kritischen Anmerkungen zum Auszahlungsstand von einer vollständigen Ausschöpfung der Programmmittel zu Programmende aus.

Liquidität der Programme

- 9.1** (1) Die Europäische Kommission setzte im Zeitraum Februar 2012 bis März 2015 wiederholt die EFRE-Zwischenzahlungen an die beiden überprüften Programme – insbesondere aufgrund der von ihr bzw. der Prüfbehörde festgestellten Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem – aus.²⁴ Diese betrafen u.a. die Kontroll- und Aufsichtspflichten der Verwaltungsbehörden. Die Europäische Kommission forderte die betroffenen Programmbehörden auf, Verbesserungsmaßnahmen (in Form von Aktionsplänen) umzusetzen und gegebenenfalls finanzielle Berichtigungen durchzuführen.

Tabelle 4: Programmrelevante Feststellungen der Europäischen Kommission		
	EFRE-Regionalprogramm Steiermark	EFRE-Regionalprogramm Wien
November 2011	Prüfung der Europäischen Kommission (u.a. in der Steiermark). Feststellungen zu erheblichen Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem betreffend die Verwaltungsbehörde Steiermark: mangelhafte Verwaltungsprüfungen sowie Aufsicht über die zwischengeschalteten Stellen	
Februar 2012	Unterbrechung der Zahlungsfrist der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund von Systemmängeln bei der Verwaltungsbehörde	
März 2012	Jahreskontrollbericht 2011 der Prüfbehörde zu acht österreichischen EFRE-Regionalprogrammen (darunter Steiermark): bereinigte Fehlerquote max. 2,13 % (EU-Vorgabe: max. 2 %) – ohne Bereinigung dagegen 15,99 % wegen gehäufter Fehler bei drei Förderstellen, darunter zwei im Regionalprogramm Steiermark	
	Systemprüfung der Bescheinigungsbehörde (zuständig für alle neun EFRE-Regionalprogramme): Prüfbehörde stellte eine nur teilweise Funktionsfähigkeit fest	
Mai 2012	Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund von Systemmängeln bei der Verwaltungsbehörde Steiermark sowie bei der Bescheinigungsbehörde	Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund von Systemmängeln bei der Bescheinigungsbehörde
Juli 2012		EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben

²⁴ Unterbrechung der Zahlungsfrist gemäß Art. 91 Allg. SF-VO 2006 bzw. Aussetzung von Zahlungen gemäß Art. 92 Allg. SF-VO 2006

Fortsetzung: Programmrelevante Feststellungen der Europäischen Kommission		
	EFRE-Regionalprogramm Steiermark	EFRE-Regionalprogramm Wien
Dezember 2012	EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben	
März 2013 bis März 2015	Wiederholt Unterbrechungen der Zahlungsfrist bzw. Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen aufgrund folgender Feststellungen:	
März 2013	Fehlender Jahreskontrollbericht 2012 der Prüfbehörde für acht Bundesländer (darunter Steiermark)	
Juni/Juli 2013	Prüfung der Europäischen Kommission (u.a. in der Steiermark): u.a. erhebliche systembedingte Mängel betreffend die Verwaltungsbehörde Steiermark bei: <ul style="list-style-type: none"> - Projektauswahlverfahren, - Verwaltungsprüfungen, - Anleitung der Projektträger, - Förderverträge, - Prüfung möglicher Doppelfinanzierung sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Unternehmen in Schwierigkeiten und - Aufsicht über die zwischengeschalteten Stellen 	
März 2014		Jährliche Fehlerquote des EFRE-Regionalprogramms Wien – gemäß Jahreskontrollbericht 2013 der Prüfbehörde – wegen Vergabemängeln bei max. 6,03 % (EU-Vorgabe: max. 2 %) Verfahren zur Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen
Oktober 2014		EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben
April 2014	Finaler Prüfbericht der Europäischen Kommission zur Prüfung vom Sommer 2014 mit Vorschlag einer 5 %-Pauschalkorrektur	
September 2014	Prüfung der Europäischen Kommission (u.a. in der Steiermark) hinsichtlich der von der Verwaltungsbehörde getroffenen Verbesserungsmaßnahmen. Feststellungen zu u.a. weiterhin mangelhafter Aufsicht über die zwischengeschalteten Stellen	
März 2015	EFRE-Zahlungsaussetzung aufgehoben	

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörden Steiermark und Wien; Europäische Kommission; Darstellung RH

(2) Die Verwaltungsbehörde Steiermark erarbeitete infolge der Prüffeststellungen der Europäischen Kommission vom Herbst 2011 sowie vom Sommer 2013 und September 2014 betreffend der Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem Verbesserungsmaßnahmen (u.a. zusätzliche Verwaltungsprüfungen, Aufsichtskontrollen der zwischengeschalteten Stellen). In den Jahren 2012 bzw. 2014 veranlasste die Verwaltungsbehörde zwei finanzielle Berichtigungen der EFRE-Mittel i.H.v. rd. 2,05 Mio. EUR bzw. rd. 5,65 Mio. EUR, die dem Programmkonto gutzuschreiben und wieder einsetzbar waren. Nachfolgende Tabelle stellt die finanziellen Folgen für das Land Steiermark dar:

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Tabelle 5: Finanzielle Berichtigungen der Jahre 2012 bzw. 2014		
Jahr	Korrekturbedarf EFRE-Mittel	Finanzielle Folgen
	in Mio. EUR	
2012	rd. 2,05	– Rückzahlung aus Landesmitteln
2014	rd. 5,65	– keine zusätzliche Rückzahlung von Landes- oder Bundesmitteln: Das Regionalprogramm Steiermark übererfüllte die Mindestquote für die nationale Kofinanzierung der EFRE-Mittel (min. 50 %, siehe TZ 8). Dadurch verfügte das Programm über mehr förderfähige öffentliche Projektausgaben als zum Abruf der EFRE-Mittel nötig waren und konnte die beanstandeten, nicht förderfähigen Ausgaben ohne Rückzahlungen ersetzen.

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Steiermark; EFRE-Monitoringstelle; Darstellung RH

(3) Die von der Europäischen Kommission aufgrund der Mängel (siehe Tabelle 4) veranlasste Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen führte dazu, dass die im Zeitraum 2012 bis 2014 beantragten EFRE-Mittel von rd. 43,8 Mio. EUR dem EFRE-Regionalprogramm Steiermark erst ab März 2015 in Tranchen zur Verfügung standen und zwischenzeitlich davon rd. 27,3 Mio. EUR aus Bundes- und Landesmitteln vorfinanziert wurden.

(4) In den Jahren 2014 und 2015 kam es zu einem EFRE-Mittelverfall²⁵ von insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR, weil die im Programm-Finanzplan vorgesehenen Mittel nicht vollständig verausgabt werden konnten. Die Verwaltungsbehörde begründete die zu langsame finanzielle Programmumsetzung insbesondere mit

- dem langen Prüfverfahren der Europäischen Kommission vom Frühjahr 2013 bis März 2015 und der darauf basierenden Zahlungsunterbrechung,
- einer geringeren Anzahl von Projektanträgen bzw. niedrigeren Projektvolumina als geplant (u.a. wegen einer geringeren Investitionsbereitschaft steirischer Unternehmen) sowie

²⁵ n+2-Regel: Die Europäische Kommission hebt die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen, für die bis 31. Dezember des zweiten Jahres (= n+2) nach der Mittelbindung kein Zahlungsantrag einging, automatisch auf (siehe Art. 93 Abs. 1 Allg. SF-VO).

- einer mehrjährigen Sperre von Zahlungsanträgen für die von einer Förderstelle (Abteilung 8 Wissenschaft und Gesundheit) genehmigten Projekte aufgrund der bei einer Systemprüfung der Prüfbehörde festgestellten Mängel.²⁶

(5) Das EFRE-Regionalprogramm Wien benötigte trotz der Aussetzung der EFRE-Zwischenzahlungen in den Jahren 2012 bzw. 2014 keine Zwischenfinanzierung. Die Verwaltungsbehörde Wien setzte ihren Aktionsplan (u.a. vergaberechtliche Prüfung von Beauftragungen durch einen externen Gutachter) im Jahr 2014 ohne Durchführung einer Finanzkorrektur um.

- 9.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Europäische Kommission – 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 aussetzte. Die mehrjährige Zahlungsunterbrechung trug dazu bei, dass es im EFRE-Regionalprogramm Steiermark zu einem EFRE-Mittelverfall von insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR kam.

Der RH empfahl dem BKA, den Ländern Steiermark und Wien, für die Programmperiode 2014-2020 organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um den finanziellen Risiken von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem rechtzeitig entgegenzuwirken. Der RH verwies insbesondere auf seine Empfehlungen aus dem Jahr 2013, wonach bei der EFRE-Förderabwicklung Vereinfachungspotenziale genutzt werden sollten.²⁷ Diese betrafen u.a. eine geringere Anzahl an EFRE-abwickelnden Förderstellen, eine Harmonisierung von Vorgaben und Standards der Förderstellen für Abrechnungen und Kontrollen vergleichbarer EFRE-Projekte sowie einen Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Prüfungen der ersten Ebene (Abrechnungskontrollen).

- 9.3** (1) *Laut Stellungnahme des BKA seien die vom RH empfohlenen Maßnahmen im IWB-Programm 2014-2020 im Rahmen der EFRE-Reformagenda bereits umgesetzt worden: Die Anzahl der EFRE-abwickelnden Förderstellen sei um mehr als 50 % (von 36 auf 15) reduziert worden.*

²⁶ Die Mängel betrafen zwei der Kernanforderungen der Europäischen Kommission an die Systeme der Verwaltungsbehörden: „Angemessene Verwaltungsprüfungen“ sowie „Angemessene Informationen und Strategien als Leitlinien für die Begünstigten“.

²⁷ siehe Reihe Bund 2013/11, EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachungen von Vorschriften

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Der ausgearbeitete Entwurf der EFRE-Förderfähigkeitsregeln²⁸ lege die Nachweispflichten nach Kostenarten sowie Formvorschriften für Zwischen- und Endabrechnungen im Sinne eines gemeinsamen Standards der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde fest. Die Empfehlung zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der Abrechnungskontrollen entspreche einem Element der EFRE-Reformagenda. Die Umsetzung habe jedoch nicht durch das BKA in der Funktion der Bescheinigungsbehörde, sondern hauptverantwortlich durch die Verwaltungsbehörde bzw. zusätzlich auf der Ebene der Programmverantwortlichen der Landesstellen – für die Zwischengeschalteten Stellen im Einflussbereich der Länder – zu erfolgen.

(2) Das Land Steiermark stimmte darin mit dem RH überein, dass finanziellen Risiken und Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem entgegenzuwirken sei, um künftig keinen Zahlungsengpässen mehr zu unterliegen. Es stellte ausführlich die Ursachen für den EFRE-Mittelverfall dar und verwies auf die von der Verwaltungsbehörde Steiermark im Laufe der vergangenen Jahre bereits gesetzten Maßnahmen zur Verbesserung des Systems. Der EFRE-Mittelverfall habe vielfältige Ursachen, welche nur zum Teil dem Land Steiermark bzw. den verantwortlichen Förderungsstellen zugeordnet werden können. Eine Rückzahlung von bereits geflossenen EFRE-Mitteln sei damit nicht verbunden; kein Projektträger habe einen finanziellen Nachteil erlitten. Des weiteren wies das Land darauf hin, dass sämtliche ausstehende EFRE-Zwischenzahlungen von der Europäischen Kommission inzwischen geleistet worden seien.

Im Bezug auf die Empfehlung des RH teilte das Land Steiermark mit, dass für die Programmperiode 2014-2020 eine Reduktion der Anzahl der beteiligten Akteure (Programmbehörden bzw. Förderstellen), die Zusammenführung der Bundesländer-Regionalprogramme zu einem gemeinsamen nationalen IWB/EFRE-Programm sowie die Implementierung einer gemeinsamen Verwaltungsbehörde in Form der Geschäftsstelle der ÖROK bereits umgesetzt worden seien. Im Rahmen der EFRE-Reformagenda sei vereinbart worden, dass Einzelentscheidungen nur bei klar begründbaren Ausnahmen getroffen würden.

(3) Das Land Wien teilte mit, die Empfehlung des RH werde nach Maßgabe der Möglichkeiten aufgegriffen. Das gemeinsame österreichweite Förderprogramm IWB 2014-2020 stelle bereits eine wesentliche Ver-

²⁸ Entwurf der Subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Kosten mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Österreich im Rahmen des Programmes für „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung Österreich 2014-2020“ (NFFR 2014-2020)



besserung zur Vermeidung finanzieller Risiken (hinsichtlich Mittel-ausschöpfung) dar.

- 9.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass der EFRE–Mittelverfall zwar für die Projektträger ohne finanzielle Nachteile blieb, jedoch das Regionalprogramm Steiermark dadurch um insgesamt rd. 31,9 Mio. EUR weniger EFRE–Programmbudget verfügte.

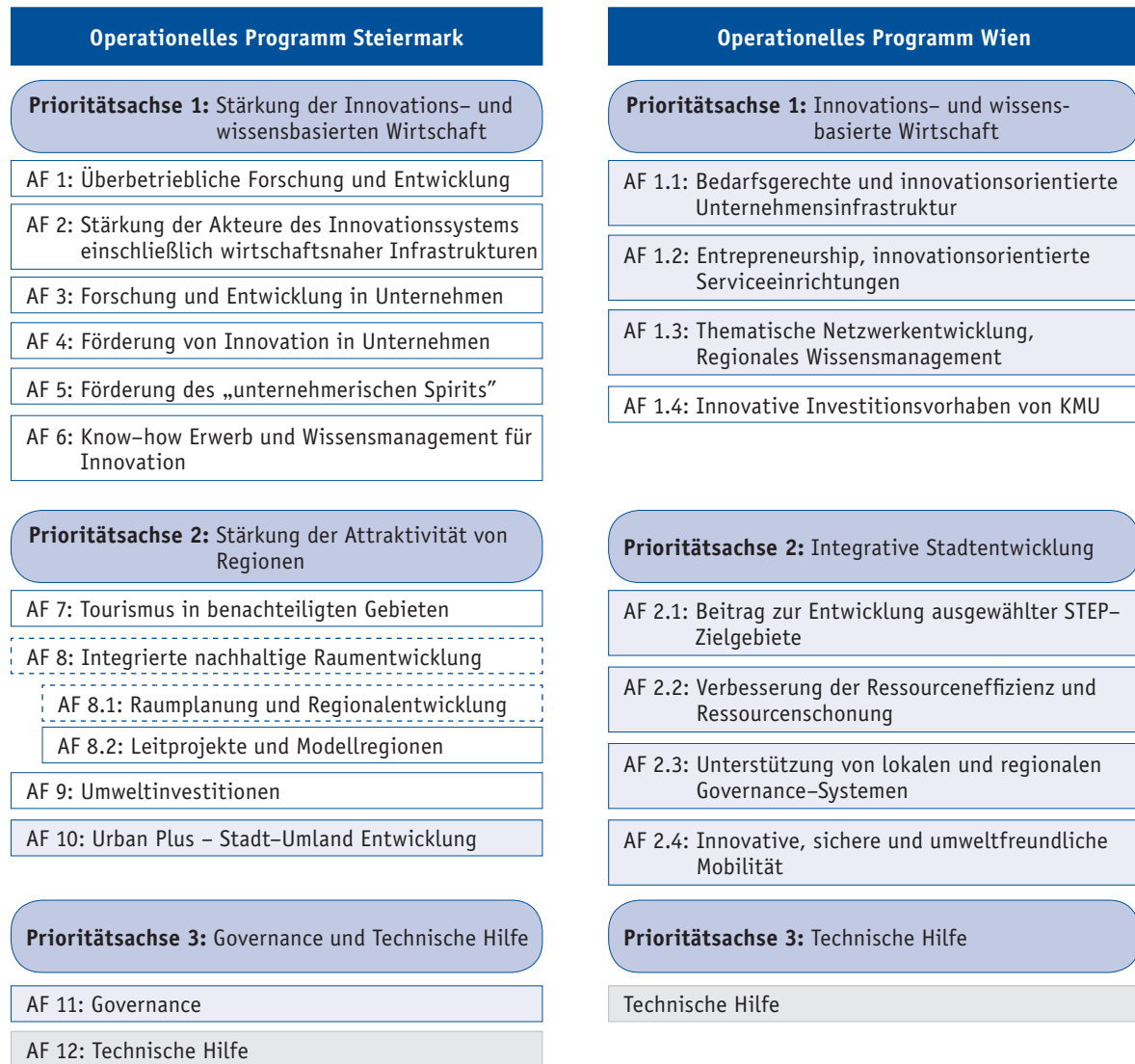
Vergleichende Darstellung nach Art der Förderentscheidung

- 10.1** (1) Die Förderstellen des Landes Steiermark trafen in den meisten Aktionsfeldern die EFRE–Förderentscheidungen auf Basis von Förderrichtlinien. Lediglich in den Aktionsfeldern Raumplanung und Regionalentwicklung, Urban Plus – Stadt–Umland Entwicklung und Governance erfolgten Einzelentscheidungen.

Demgegenüber gewährte die Stadt Wien EFRE–Förderungen nahezu zur Gänze anhand von Einzelentscheidungen. Lediglich die Förderungsaktion „Elektro–Nutzfahrzeuge“ im Aktionsfeld 1.4 erfolgte richtlinienbasiert. Die Art der Förderentscheidung der einzelnen Aktionsfelder bzw. Aktionen ist aus nachfolgender Abbildung ersichtlich.

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Abbildung 4: Darstellung der Aktionsfelder nach Art der Förderentscheidung



Legende:

OP: Operationelles Programm

AF: Aktionsfeld

A: Aktion

Förderentscheidungen auf Basis von Richtlinien

Förder-Einzelentscheidungen

Umfasst sowohl Förder-Einzelentscheidungen (A 8.1) als auch Förderentscheidungen auf Basis von Richtlinien (A 8.1 und 8.2)

Quellen: Operationelle Programme (EFRE-Regionalprogramme) der Länder Steiermark und Wien; Abteilung 12 Amt der Steiermärkischen Landesregierung; MA 27 Stadt Wien; Darstellung RH

(2) Der Anteil der Einzelentscheidungen an den genehmigten öffentlichen Mitteln in der Steiermark und in Wien fiel unterschiedlich aus:

Tabelle 6: Vergleichende Darstellung Anteil Mittel Einzelentscheidungen und Richtlinienentscheidungen					
Prioritätsachsen		genehmigte öffentliche Mittel			
		gesamt	Richtlinienentscheidungen	Einzelentscheidungen	
		in Mio. EUR			in %
Steiermark	gesamt	239,4	227,5	11,9	5,0
	1. Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	191,1	191,1	0,0	0,0
	2. Regionalentwicklung	43,7	36,4	7,3	16,8
	3. Technische Hilfe und Governance	4,6	0,0	4,6	100,0
Wien	gesamt	56,8	0,3	56,5	99,6
	1. Innovation und wissensbasierte Wirtschaft	22,9	0,3	22,6	98,9
	2. Regionalentwicklung	32,3	0,0	32,3	100,0
	3. Technische Hilfe	1,6	0,0	1,6	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Berechnungen RH

Während das Land Steiermark lediglich rd. 5 % der genehmigten öffentlichen Mittel auf Basis von Einzelentscheidungen vergab, betrug der Anteil in Wien rd. 99,6 %.

(3) Die durchschnittlich genehmigten öffentlichen Mittel pro Projekt auf Basis von Einzelentscheidungen waren in beiden überprüften Ländern höher als von richtlinienbasierten Projekten:

Tabelle 7: Vergleichende Darstellung der durchschnittlichen Mittel pro Projekt (ohne Technische Hilfe)				
	Art der Entscheidung	genehmigte öffentliche Mittel	Anzahl Fälle	Durchschnittliche Mittel pro Projekt
		in Mio. EUR		in EUR
Steiermark	Richtlinienbasiert	227,5	2.226	102.201,07
	Einzelentscheidung	9,0	62	145.968,33
Wien	Richtlinienbasiert	0,3	20	12.500,00
	Einzelentscheidung	54,9	45	1.219.914,81
Österreich	Richtlinienbasiert	1.066,7	12.485	85.440,56
	Einzelentscheidung	174,7	338	516.731,07

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Berechnungen RH

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Wie aus obiger Tabelle ersichtlich, waren pro Projekt die durchschnittlich genehmigten öffentlichen Mittel einer Einzelentscheidung in der Steiermark mit rd. 146.000 EUR um rd. 43 % höher als jene von richtlinienbasierten Entscheidungen. Österreichweit waren die genehmigten öffentlichen Mittel bei Einzelentscheidungen pro Projekt im Durchschnitt rund sechsmal so hoch wie bei richtlinienbasierten Projekten. Aufgrund der geringeren Anzahl der Projekte in Wien waren die durchschnittlich genehmigten Mittel pro Projekt besonders hoch (rd. 1,2 Mio. EUR).

10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die überprüften Länder den Einzelentscheidungsprojekten im Durchschnitt höhere öffentliche Mittel genehmigten als den richtlinienbasierten Projekten. Aus Sicht des RH erhöhte dies das finanzielle Risiko, weil Einzelentscheidungen eine vergleichsweise geringere Gebarungssicherheit aufwiesen (siehe TZ 5). Um dieses Risiko zu reduzieren, empfahl der RH den überprüften Ländern, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere der Entscheidungsfindung und der Projektauswahl, zu erhöhen.

10.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark würden die höheren Förderungsquoten bei Einzelentscheidungen aus der Tatsache resultieren, dass zahlreiche Projekte im außerwettbewerblichen Umfeld mit öffentlichen Mitteln unterstützt worden seien, wie z.B. im Bereich der Regionalentwicklung, im Stadt-Umland Bereich oder im Bereich der Kulturpolitik. Das Land Steiermark betonte die im Österreichvergleich geringe Anzahl an Einzelentscheidungen in der Steiermark.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH dahingehend aufgegriffen, dass geeignete Maßnahmen hinsichtlich der Erhöhung der Transparenz bei der Projektauswahl sowie zur Vermeidung allfälliger Interessenkonflikte bei der Projektberatung gesetzt würden.

Keine weitere Veranlassung werde jedoch hinsichtlich der pauschalen Kritik des RH an Einzelentscheidungen getroffen. Nach Auffassung des Landes Wien sei aus dem Modus der Entscheidungsfindung nicht auf eine geringere Gebarungssicherheit zu schließen, was sich auch durch die Prüfergebnisse über den gesamten Programmzeitraum hinweg bestätigen würde. Die jährlichen von der Prüfbehörde des BKA vorgenommenen Stichprobenprüfungen hätten minimale bis gar keine Fehler aufgewiesen, wobei kein Zusammenhang mit dem Entscheidungsmodus bestanden habe.

- 10.4** Zur Argumentation des Landes Wien betreffend Einzelentscheidungen betonte der RH, dass in Richtlinien festgelegte transparente und nachvollziehbare Regelungen zur Förderungsabwicklung geeignet waren, das Fehlerrisikopotenzial im Förderwesen zu verringern.

Der RH nahm die Ausführungen des Landes Wien hinsichtlich der beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei der Projektauswahl sowie zur Vermeidung allfälliger Interessenkonflikte zur Kenntnis.

Förderempfängerkreis

- 11.1** (1) Die Länder Steiermark und Wien legten in ihren EFRE–Regionalprogrammen den Kreis der potenziell Begünstigten fest. Dabei schränkten beide Länder den Kreis potenziell Begünstigter bei Einzelentscheidungen weitgehend auf öffentliche Einrichtungen ein.

(2) Nachfolgende Tabelle listet den Kreis potenzieller Förderempfänger bei EFRE–Einzelentscheidungen im Land Steiermark auf:

Tabelle 8: Kreis der potenziellen Förderempfänger bei Einzelentscheidungen Steiermark	
Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007–2013	
Prioritätsachse, Aktionsfeld (AF) und Aktion	Kreis der potenziellen Förderempfänger
Prioritätsachse 2	
AF 8.1: Raumplanung und Raumentwicklung	– Juristische Personen (Vereine, Verbände, andere Landesdienststellen) oder durch Vertrag gebundene Arbeitsgemeinschaften
AF 10: Urban Plus – Stadt–Umland Entwicklung	– Gemeinden des Förderungsgebietes und Abteilungen der Stadt Graz sowie GBG Gebäudemanagement Graz GmbH; Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH – Kooperationen von Gemeinden des Förderungsgebietes, der Stadt Graz und Betrieben – Gemeindeverbände im Förderungsgebiet – Vereine (gemeinnützige Vereine mit Gemeinden des Förderungsgebietes und/oder der Stadt Graz als Mitglied)
AF 11: Governance	– Dienststellen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung – Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (SFG) – Sonstige Rechtsträger

Quellen: Operationelles Programm (EFRE–Regionalprogramm) des Landes Steiermark; Darstellung RH

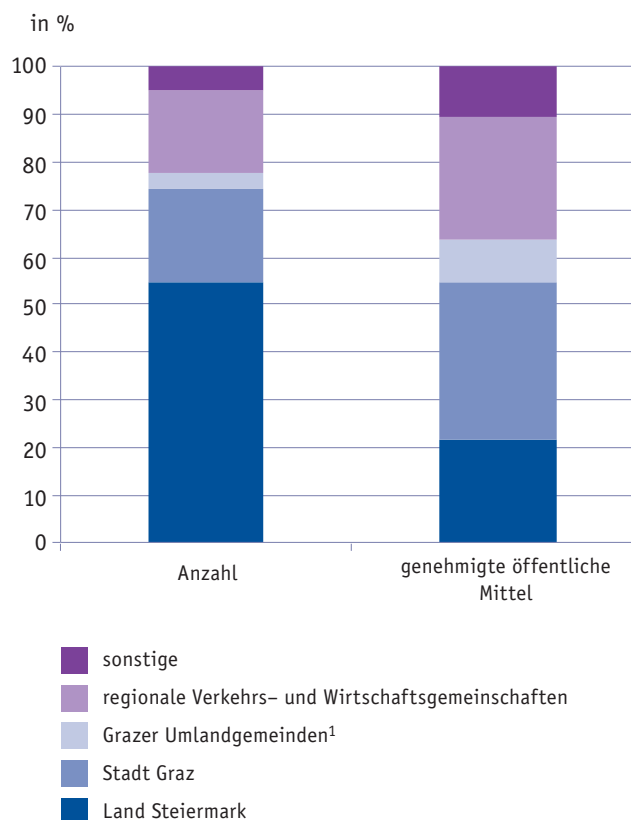
EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

Das steirische Programm sah als potenziell Begünstigte des Aktionsfelds 8.1 (Raumplanung und Regionalentwicklung) Juristische Personen (Vereine, Verbände, andere Landesdienststellen) oder durch Vertrag gebundene ARGE vor. Tatsächlich verwendete die Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung – neben ihrer Funktion als Zwischengeschaltete Förderstelle – sämtliche auf Basis von Einzelentscheidungen vergebenen EFRE-Mittel des Aktionsfelds 8.1 zur Kofinanzierung von Eigenprojekten. Anderen Rechtsträgern kamen allenfalls auf Richtlinien basierende Förderungen des Aktionsfelds 8.1 zugute. Für das Aktionsfeld 11 (Governance) wies das Programm neben Landesdienststellen und der Landesgesellschaft SFG auch sonstige Rechtsträger²⁹ als potenziell Begünstigte aus. Die zur Gänze als Einzelentscheidungen vergebenen EFRE-Mittel des Aktionsfelds 11 nutzte die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) ausschließlich für die Durchführung von Eigenprojekten im Wege von Auftragsvergaben. In der Darstellung der Förderbereiche auf der Homepage des Landes schien das Aktionsfeld 11 – und damit auch der Empfängerkreis – nicht auf.

Die folgende Grafik zeigt den Förderempfängerkreis im Land Steiermark bezogen auf die Anzahl und genehmigten öffentlichen Mittel bei Einzelentscheidungen:

²⁹ u.a. Grazer Bau- und Grünlandsicherungsges.m.b.H.

Abbildung 5: Förderempfängerkreis bei Einzelentscheidungen
Steiermark



¹ Die Förderungen an Grazer Umlandgemeinden wurden im Rahmen des Aktionsfeldes Urban Plus Graz abgewickelt.

Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Darstellung RH

Wie aus der Abbildung ersichtlich, gingen mehr als 60 % von den genehmigten öffentlichen Mitteln an das Land Steiermark, an die Stadt Graz und an Gemeinden (im Umland der Stadt Graz).

Zudem war bei 28 von 62 Einzelentscheidungen im Rahmen des EFRE-Regionalprogramms Steiermark die Förderstelle auch selbst Förderempfänger (rd. 45 %).

(3) Nachfolgende Tabelle listet den Kreis potenzieller Förderempfänger bei EFRE-Einzelentscheidungen im Land Wien auf:

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

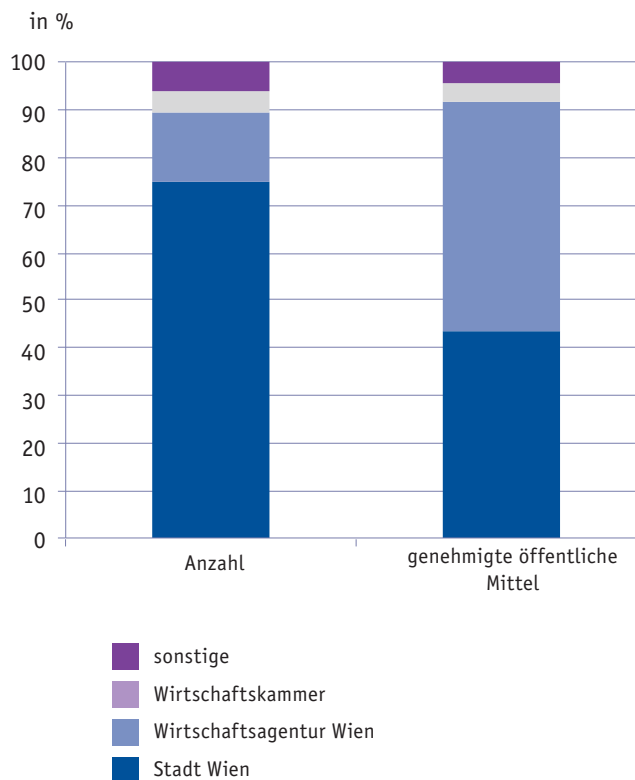
Tabelle 9: Kreis der potenziellen Förderempfänger bei Einzelentscheidungen Wien	
Programm Stärkung der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung in Wien 2007-2013	
Prioritätsachse, Aktionsfeld und Aktion	Kreis der potenziellen Förderempfänger
Prioritätsachsen 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrat der Stadt Wien - Stiftungen und Fonds gemäß § 1 Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz - Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschaftskammer Wien - Juristische Personen, die keine Personengesellschaften sind, deren Eigenmittel als „zuschussfähige öffentliche Ausgaben“ im Sinne des Art. 53 Abs. 1 lit. b VO (EG) 1083/2006 gewertet werden können und an denen die unter den beiden ersten Spiegelstrichen genannten Institutionen unmittelbar oder mittelbar mit über 25 % beteiligt sind
In Prioritätsachse 1 zusätzlich auch	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionen, die Vorhaben gemäß Art. 44 VO (EG) 1083/2006 umsetzen - Unternehmen als Empfänger von öffentlichen Beihilfen im Sinne des Art. 87 des Vertrages

Quellen: Operationelles Programm (EFRE-Regionalprogramm) des Landes Wien; Darstellung RH

Das EFRE-Regionalprogramm Wien sah für die Prioritätsachse 1 auch Unternehmen als potenziell Begünstigte vor. In den Veröffentlichungen im Internet (z.B. allgemeine Informationen und Erläuterungen zum Projektantrag) schränkte die Verwaltungsbehörde Wien den Kreis der zulässigen Begünstigten jedoch auf die in der Tabelle 9 unter den ersten vier Spiegelstrichen genannten Institutionen ein. Unternehmen erhielten ausschließlich Förderungen im Rahmen der einzigen auf einer Richtlinie basierten Förderaktion „Elektro-Nutzfahrzeuge“.

Für Wien ergab sich hinsichtlich der Einzelentscheidungen folgendes Bild:

Abbildung 6: Förderempfängerkreis bei Einzelentscheidungen Wien



Quellen: BKA/EFRE-Monitoringstelle beim ERP-Fonds; Land Wien — MA 27

Wie aus der Abbildung ersichtlich, genehmigte die Verwaltungsbehörde Wien die öffentlichen Mittel nahezu zur Gänze an drei öffentliche Projektträger: Stadt Wien, Wirtschaftsagentur und Wirtschaftskammer (in Summe rd. 95 %).

11.2 Der RH stellte kritisch fest, dass beide Länder bei Einzelentscheidungen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, den in den Programmen festgelegten Kreis potenziell Begünstigter in der Förderungsabwicklung auf öffentliche Einrichtungen einschränkten. Er kritisierte, dass im Land Steiermark zudem bei 28 von 62 Einzelentscheidungen (rd. 45 %) die Förderstellen gleichzeitig auch Förderempfänger (sogenannte Eigenprojekte, siehe TZ 17) waren.

11.3 Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Zulässigkeit von sogenannten Eigenprojekten sowie die Festlegung des Kreises möglicher Projektträger aus dem von der Europäischen Kommission genehmigten Programmplanungsdokument, der Ergänzung zur Programmplanung und dem von der Europäischen Kommission genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem ergeben habe. Das Land erläuterte weiters ausführlich, dass im steirischen Programm

EFRE-Regionalprogramme 2007-2013

lediglich 28 von insgesamt bislang 2.435 EFRE-kofinanzierten Projekten (somit nur 1,1 % aller Projekte) als sogenannte Eigenprojekte von den beteiligten Förderungsstellen umgesetzt worden seien.

Die vom RH überprüften Projekte des Aktionsfelds 8 des EFRE-Regionalprogramms Steiermark (Raumplanung und Regionalentwicklung) seien – im Sinne einer gesamtsteirisch abgestimmten Entwicklung – als Grundlagenarbeiten auf Landesebene konzipiert und deshalb von der Abteilung 7 als thematisch zuständiger Abteilung federführend bearbeitet worden.

- 11.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass er die Zulässigkeit eines auf öffentliche Institutionen eingeschränkten Förderempfängerkreises und somit sogenannter Eigenprojekte nicht in Frage gestellt habe. Die Kritik des RH bezog sich vielmehr darauf, dass das Land Steiermark bei der Festlegung der Eigenprojekte die in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung und den darauf basierenden Leitlinien der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein angemessenes Auswahlverfahren hinsichtlich Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit nicht ausreichend beachtete (siehe TZ 13).

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Überprüfte
Einzelentscheidungen

- 12** Der RH überprüfte insgesamt 16 mittels Einzelentscheidung genehmigte Projekte der EFRE-Regionalprogramme Steiermark und Wien, darunter fünf Projekte, bei denen Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bzw. die Stadtbaudirektion des Magistrats Graz Förderempfänger waren und gleichzeitig als Förderstellen fungierten (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle 10: Überprüfte Einzelentscheidungen nach Förderstellen

Lfd. Nr.	Projekttitle (Inhalte) und –laufzeit	Förderungsempfänger	Genehmigte förderfähige Projektkosten
Verwaltungsbehörde Steiermark			
1	Wibis I (wirtschaftspolitisches Berichtswesen), 2008–2009	Verwaltungsbehörde Steiermark (Eigenprojekte)	104.115 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
2	Wibis II (Fortsetzung), 2009–2015		1.131.790 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
Zwischengeschaltete Förderstelle Abteilung 7 (Landes- und Gemeindeentwicklung)			
3	Koralmbahn — Regionale Auswirkungen und Standortanalyse, 2009	Zwischengeschaltete Förderstelle, Abteilung 7 (Eigenprojekte)	46.678,80 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
4	Gemeindestrukturreform Steiermark (Gutachten), 2011		53.278,50 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Steiermark)
Zwischengeschaltete Förderstelle Magistrat Graz (Stadtbaudirektion)			
5	Skaterpark Grünanger (Errichtung), 2010–2012	Stadt Graz, Sportamt	400.000 EUR (davon 27,5 % EFRE, 72,5 % Stadt Graz)
6	Grünes Netz Grazer Feld Phase 1 (Errichtung Generationenpark und Fahrradrast), 2008–2010	Sonstiger Rechts-träger ¹	297.704 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % zwei steirische Gemeinden)
7	Pendleranalyse Puntigam, 2009	Grazer Bau- und Grünlandsicherungs-ges.m.b.H. ²	24.575,16 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Stadt Graz)
8	Ausbau St. Peter–Hauptstraße, Mehrzweckfahrstreifen für Busse und Radfahrer, 2009–2011	Stadt Graz, Stadtbaudirektion (Eigenprojekt)	543.000 EUR (davon 25,1 % EFRE, 25,1 % Stadt Graz, 49,7 % Land Steiermark)
Verwaltungsbehörde Wien			
9	Spittelau Stadtbahnbögen, Umbau und Herstellung Radweg, 2007–2008	Land Wien, MA 29 (Brückenbau und Grundbau)	1.519.900 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Wien)
10	Urban Loritz–Platz (Neugestaltung), 2009	Land Wien, MA 42 (Wiener Stadtgärten)	84.000 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Wien)
11	Kordonenerhebung (Pendleranalyse), 2009–2010	Land Wien, MA 18 (Stadtentwicklung und –planung)	359.356,50 EUR (davon 50 % EFRE, je 22 % Länder Niederösterreich und Wien, 6 % Land Burgenland)
12	Technologiezentrum Aspern IQ (Errichtung), 2009–2012	Wirtschaftsagentur Wien	14.703.113 EUR (davon 17,7 % EFRE, 75,6 % Eigenmittel des Projektträgers und 6,7 % Bund)
13	Lokale Agenda 21 Plus (u.a. Projekte zur Bürgerbeteiligung), 2009–2012	Land Wien, MA 18 (Stadtentwicklung und –planung)	1.406.430 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Land Wien)
14	MINGO Services für KMU II (u.a. Gründer- und Unternehmensberatung), 2011–2013	Wirtschaftsagentur Wien	1.853.900 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Eigenmittel Projektträger)
15	Vienna IT Enterprises, VITE (u.a. IT-Clustermanagement), 2008–2010	Wirtschaftsagentur Wien	1.193.783,13 EUR (davon 50 % EFRE, 50 % Eigenmittel Projektträger)
16	Gebietsmanagement Betriebsgebiet Liesing, 2010–2014	Wirtschaftskammer Wien	1.612.709 EUR (davon 50 % EFRE, je 16,7 % Land Wien, Wirtschaftskammer Wien, Wirtschaftsagentur Wien)

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Regionale Verkehrs- und Wirtschaftsgemeinschaft Graz–Umgebung–Süd (Vereinsmitglieder zum Zeitpunkt der Antragstellung im September 2008 waren acht Gemeinden: Fernitz, Gössendorf, Grambach, Hart bei Graz, Hausmannstätten, Mellach, Raaba und Vasoldsberg)

² nunmehr GBG Gebäude- und Baumanagement Graz GmbH

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörden Steiermark und Wien; Darstellung RH

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Auswahlverfahren

13.1 (1) Die Verwaltungsbehörde war gemäß Art. 60 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung³⁰ dafür verantwortlich, dass das EFRE-Regionalprogramm im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwaltet und durchgeführt wurde. Eine der – in einer Leitlinie der Europäischen Kommission³¹ festgelegten – Kernanforderungen der Europäischen Kommission an Verwaltungs- und Kontrollsysteme betraf ein angemessenes Verfahren für die Auswahl von Vorhaben. Das Ziel dieser Kernanforderung bestand darin, einen Auswahlprozess zu schaffen, der durch Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit gekennzeichnet ist.

Zwei der Bewertungskriterien zur Erreichung dieses Ziels lauteten:

- Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen sollten veröffentlicht werden (damit alle möglichen Begünstigten erreicht werden können; sie sollten eine eindeutige Beschreibung des angewendeten Auswahlverfahrens sowie Rechte und Pflichten der Begünstigten enthalten).
- Alle Anträge/Projekte sollten gemäß den geltenden Kriterien bewertet werden (beinhaltet u.a. eine konsistent vorgenommene Bewertung, eine Übereinstimmung der angewendeten Kriterien mit jenen, die in der Veröffentlichung genannt wurden sowie eine Dokumentation der Ergebnisse).

(2) Die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wickelten in den Aktionsfeldern 8.1 – Raumplanung und Regionalentwicklung und 11 – Governance eine Reihe von Vorhaben als Eigenprojekte auf Basis von Einzelentscheidungen ab. Bei Eigenprojekten war die Verwaltungsbehörde (Abteilung 12) bzw. die verwaltende Förderstelle (Abteilung 7) selbst Begünstigte, die – zumindest in den vier vom RH überprüften Fällen – externe Dienstleister mit der Vorhabensumsetzung beauftragten.

Gemäß der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das EFRE-Regionalprogramm Steiermark war für Eigenprojekte der Verwaltungsbehörde sowie der Förderstelle Abteilung 7 keine formale Antragstellung und kein Förderungsvertrag und somit auch kein nachvollziehbares Antragsbewertungs- und Auswahlverfahren vorgesehen. Die Verwaltungsbehörde und die Förderstelle Abteilung 7 legten in der Regel die aus EFRE-Mitteln zu fördernden Vorhaben sowie deren

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

³¹ Leitlinien der Europäischen Kommission zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten; COCOF 08/0019

Leistungsumfang von sich aus fest und führten Vergabeverfahren zur Vorhabensumsetzung durch. Allfällige im Vorfeld angestellte Kosten–Nutzen–Abwägungen, weshalb diese Vorhaben nicht von Landesdienststellen selbst durchgeführt werden konnten, waren in den vier vom RH überprüften Fällen nicht dokumentiert.

Mit der Entscheidung der Verwaltungsbehörde bzw. der Förderstelle, EFRE–Mittel zur Kofinanzierung von Eigenprojekten heranzuziehen, reduzierten sie den Kreis potenzieller Begünstigter auf Landesdienststellen. Der Festlegung der Eigenprojekte lagen weder dokumentierte Kosten–Nutzen–Abwägungen für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister, noch ausreichende schriftliche Begründungen für die Finanzierung dieser Vorhaben aus EFRE–Mitteln und nachvollziehbare Darlegungen zum Umfang der Vorhaben zugrunde. Dies widersprach den Kernanforderungen der Europäischen Kommission an ein angemessenes Verfahren für die Auswahl von Vorhaben hinsichtlich der öffentlichen Aufforderung zur Einreichung von Anträgen sowie hinsichtlich einer Projektbewertung nach den geltenden Kriterien.

(3) Die Verwaltungsbehörde Steiermark beauftragte in den Jahren 2008 und 2009 ein landeseigenes Forschungsinstitut (das Joanneum Research) – zum wiederholten Male – mit der Weiterentwicklung des im Jahr 1999 eingerichteten wirtschaftspolitischen Berichtswesens (Projekte Nr. 1 und Nr. 2, Wibis I und II). Die insgesamt siebenjährige Beauftragung (Auftragsvolumen rd. 1,24 Mio. EUR, davon 50 % EFRE–Mittel) umfasste u.a. die Erstellung des Steirischen Wirtschaftsberichts, der gemäß Landesgesetz³² jährlich dem Landtag zur Kenntnis zu bringen war.

(4) Die Verwaltungsbehörde Wien schränkte zwar ebenfalls den Kreis potenzieller Begünstigter bei Einzelentscheidungen auf öffentliche Institutionen ein (siehe TZ 11), anders als im Land Steiermark führte die Verwaltungsbehörde Wien jedoch keine Eigenprojekte durch. Den von anderen Magistratsabteilungen des Landes Wien durchgeführten Projekten lagen Anträge, Auswahlverfahren und Förderzusagen zugrunde.

- 13.2** (1) Der RH kritisierte die Vorgangsweise der Verwaltungsbehörde Steiermark bzw. der Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bei der Festlegung von Eigenprojekten, der – mangels dokumentierter Kosten–Nutzen–Abwägungen für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister, Anträge und Fördervereinbarungen – kein nachvollziehbares, transparentes Antragsbewertungs– und Auswahlverfahren zugrunde lag. Dies widersprach den

³² § 9 Abs. 5 Steiermärkisches Wirtschaftsförderungsgesetz 2001

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

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 (siehe TZ 11), sie schränkten auch die öffentliche Information ein. Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig für alle Projektarten – insbesondere auch für Eigenprojekte – Auswahlprozesse zu schaffen, die den Anforderungen der Europäischen Kommission an ein angemessenes, transparentes Auswahlverfahren entsprechen.

(2) Der RH kritisierte die Verwendung von EFRE-Fördermitteln für originäre Aufgaben der Verwaltung, die das Land Steiermark 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.³³ Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig beim Einsatz von EFRE-Fördermitteln auf die Einhaltung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der Mittel zu achten und landesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben aus Mitteln des Landesbudgets zu finanzieren.

- 13.3** (1) *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verwaltungsbehörde Mittel aus dem Aktionsfeld Governance für strategische Maßnahmen nutze. Die Verwaltungsbehörde könne nur Eigenprojekte durchführen, weil sie keine zwischengeschaltete Stelle laut Definition der EU-Verordnung sei.*

Das Projekt Wibis habe geistige Dienstleistungen umfasst, deren Besonderheit eine vorherige genaue Preisgestaltung nicht zugelassen habe, weshalb eine europaweite Ausschreibung durchgeführt worden sei. Für weitere vom RH geprüfte Projekte seien Projektaufträge erstellt worden, welche umfangreiche Beschreibungen zu zahlreichen Projektkomponenten enthielten³⁴. Das Land Steiermark sagte jedoch zu, künftig die Gründe für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister nachvollziehbarer zu dokumentieren.

(2) *Zur Kritik des RH an der Verwendung von EFRE-Fördermitteln für originäre Aufgaben der Verwaltung verwies das Land Steiermark*

³³ siehe Art. 15 der Allg. SF-VO

³⁴ Die Projektkomponenten waren: Ausgangslage, Projektbeschreibung, Projektziele, Projektorganisation, Meilensteine, Projektphasen und Arbeitspakete, Aufwand, Projektumwelten sowie Weitere Bemerkungen



Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung



EFRE-Einzelentscheidungen

darauf, dass der vom RH angesprochene Projektteil (Wirtschaftsbericht) in finanzieller Hinsicht nur von untergeordneter Bedeutung für das Gesamtprojekt gewesen sei. Die Zusätzlichkeit der eingesetzten Strukturfondsmittel sei dadurch gegeben, dass Dank der Bereitstellung von EFRE-Mitteln der Wirtschaftsbericht inhaltlich sehr umfassend umgesetzt werden konnte.

Weiters habe die österreichische Prüfbehörde das gegenständliche Projekt im Rahmen einer Second-Level-Control geprüft und keine Feststellungen getroffen.

- 13.4** (1) Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass sich seine Kritik nicht gegen die Vergabeverfahren an sich richtete, sondern sich vielmehr darauf bezog, dass das Land Steiermark bei der Festlegung der Eigenprojekte die in der Allgemeinen Strukturfondsverordnung und den darauf basierenden Leitlinien der Europäischen Kommission festgelegten Anforderungen an ein angemessenes Auswahlverfahren hinsichtlich Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit nicht ausreichend beachtet hatte.

Der RH nahm jedoch positiv zur Kenntnis, dass das Land Steiermark beabsichtigte, die Gründe für die Vorhabensumsetzung durch externe Dienstleister künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

(2) Zur Feststellung des Landes Steiermark hinsichtlich des finanziell untergeordneten Umfangs an EFRE-Mitteln für originäre Aufgaben der Verwaltung (Wirtschaftsbericht) entgegnete der RH, dass das Land Steiermark – wenn auch in geringem Umfang bzw. Anteil – nationale Mittel für eine Aufgabe, die das Land aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung zu erbringen hatte, durch EFRE-Fördermittel ersetzte. Dies widersprach dem von der Europäischen Kommission geforderten Grundsatz der Zusätzlichkeit der Strukturfondsmittel – jedenfalls für den im Gesetz festgelegten Umfang des Wirtschaftsberichts. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Land Steiermark weiter aufrecht, künftig beim Einsatz von EFRE-Fördermitteln auf die Einhaltung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der Mittel zu achten und landesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben aus Mitteln des Landesbudgets zu finanzieren.

Beratung und
Antragseinreichung

Beratung und Betreuung von Antragstellern

- 14.1** (1) Die Anforderungen der jeweiligen Förderstellen an die Förderwerber bei der Antragstellung ergaben sich inhaltlich grundsätzlich aus den EFRE-Regionalprogrammen und hinsichtlich der formalen Abwick-

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

lung aus den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Verwaltungsbehörden. Konkrete Details über die Voraussetzungen, die Förderwerber bei ihren Vorhaben je nach Aktionsfeld zu erfüllen hatten, sowie die genauen Abläufe der Antrags-, Genehmigungs- und Abrechnungsverfahren konnten die Länder grundsätzlich in entsprechenden Förderrichtlinien festlegen.

Bei Einzelentscheidungen ergaben sich die formalen Anforderungen an die Förderwerber somit nur aus den zur Verfügung gestellten Antragsformularen und den Erläuterungen hiezu. Darüber hinaus berieten und betreuten die verantwortliche Förderstelle Magistrat Graz und die Verwaltungsbehörde Wien Förderwerber bei der Antragstellung in folgender Weise.

(2) Die für Urban Plus Förderprojekte verantwortliche Förderstelle Magistrat Graz führte Beratungsgespräche mit Förderwerbern bereits vor Antragseinreichung. Die Beratung betraf sowohl die Ziele von Urban Plus als auch die Voraussetzungen für die Gewährung einer EFRE-Kofinanzierung. Die konkreten Beratungsinhalte waren allerdings nicht dokumentiert.

Aufgrund der Beratungen konnten die Antragsprüfungen zügig, ohne wesentliche Nachbesserungsaufträge durchgeführt werden. In drei der vier vom RH überprüften Urban Plus Projekte (Nr. 5 Skaterpark, Nr. 7 Pendleranalyse und Nr. 8 St. Peter-Hauptstraße) erfolgten die Antragsprüfung und die Förderempfehlung an die Urban Plus Steuerungsgruppe³⁵ nahezu taggleich mit der Antragseinreichung, im vierten Fall knapp ein Monat nach Einlangen des Antrags. Neben der Behandlung in der Steuerungsgruppe bedurfte der Abschluss einer Fördervereinbarung (Genehmigung der Förderung) auch einer Beschlussfassung der zuständigen Gemeinderatsgremien. Zwischen der Einreichung des Antrags und der Förderzusage durch die verantwortliche Förderungsstelle lagen zwischen 4,5 und 6,5 Monate; zwischen Vorliegen aller erforderlichen Beschlüsse und der Förderzusage längstens zwei Monate.

³⁵ Der Urban Plus Steuerungsgruppe oblag die strategische Steuerung, die Entscheidungskompetenz hinsichtlich grundlegender Fragen innerhalb des Aktionsfelds Urban Plus sowie die Vorberatung und der Vorschlag über die Genehmigung von Förderungen des Aktionsfelds zur Beschlussfassung in den jeweilig zuständigen Gemeinderäten. Die Urban Plus Steuerungsgruppe setzte sich aus Mitgliedern mit Stimmrecht (je vier politische VertreterInnen der Stadt Graz und der Umlandgemeinden sowie ein Vertreter der Verwaltungsbehörde) und Mitgliedern mit beratender Funktion ohne Stimmrecht (Stadtbaudirektor und Referat für EU-Programme und internationale Kooperation der Stadt Graz, Regionalmanagement Graz und Graz-Umgebung, Abteilung Landes- und Gemeindeentwicklung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung) zusammen.

**Tabelle 11: Zeitraum zwischen Antrag, Beschlussfassung und Fördervereinbarung –
Förderstelle Magistrat Graz**

	Projekt Nummer			
	5 Skaterpark	6 Grünes Netz	7 Pendler- analyse	8 St. Peter–Haupt- straße
	Datum			
Antrag	11.8.2010	12.9.2008	14.5.2009	27.4.2009
Antragsprüfung	11.8.2010	8.10.2008	14.5.2009	28.4.2009
Beschluss Urban Plus Steuerungsgruppe	15.10.2010	29.10.2008	2.7.2009	2.7.2009
Letzter Gemeinderatsbeschluss bzw. Vorstandssitzung GU Süd	18.11.2010	2.2.2009	24.9.2009	24.9.2009
Genehmigung	23.12.2010	1.4.2009	6.10.2009	24.9.2009
Zeitraum zwischen				
Antrag und Fördervereinbarung	4,5 Monate	6,5 Monate	4,5 Monate	5 Monate
letztem Beschluss und Fördervereinbarung	1 Monat	2 Monate	0,5 Monate	taggleich

Quellen: Unterlagen der verantwortlichen Förderungsstelle beim Magistrat Graz und Referat für EU–Programme und internationale Kooperation; Darstellung RH

(3) Die Verwaltungsbehörde Wien bot mit einem Internet–Dokument „Erläuterungen zum Projektantrag“ Unterstützung bei der Antragstellung (für Förderungen auf Basis von Einzelentscheidungen) an. Darüber hinaus betreute und koordinierte ein projektverantwortlicher Sachbearbeiter der Verwaltungsbehörde einen Förderantrag von der Ersteinreichung durch den Begünstigten bis zum Abschluss des geförderten Projektes (siehe auch TZ 19).

Im Rahmen dieser Betreuung beriet der Projektverantwortliche den Begünstigten zumeist auch

- bei der Erstellung des Erstantrags³⁶,
- bei Ergänzungen und Überarbeitungen des Förderantrags (Erarbeitung des Abänderungsantrags) sowie
- bei der Erstellung von Berichten.

Trotz der Unterstützung der Begünstigten bei der Erstellung des Erstantrags bedurfte es bei allen vom RH überprüften acht Fallbeispielen teilweise erheblicher Nachbesserungen, bevor eine Fördergenehmi-

³⁶ Die Verwaltungsbehörde Wien verwendete den Terminus „Erstantrag“, weil nach einer Überarbeitungsphase in der Regel auch noch ein Abänderungsantrag eingereicht wurde. Der bei der verwaltenden Förderungsstelle Graz eingebrachte „Antrag“ stellt somit ebenso den offiziellen, in den Förderakten dokumentierten Prozessbeginn dar wie der an die Verwaltungsbehörde Wien gestellte „Erstantrag“.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

gung erteilt werden konnte. Zwischen der Einreichung des Erstantrags und der Kofinanzierungszusage (Genehmigung der Förderung) durch die Verwaltungsbehörde Wien lagen zwischen fünfeinhalb und über 27 Monaten. Vier Projekte davon (Nr. 11 Kordonenerhebung, Nr. 13 Lokale Agenda 21+, Nr. 14 Mingo II und Nr. 15 VITE von Tabelle 10) betrafen Maßnahmen, die zumindest teilweise Fortführungen früherer Projekte darstellten. Trotzdem wiesen auch deren Anträge keine höhere Qualität auf und konnten aufgrund erforderlicher Nachbesserungen auch nicht innerhalb weniger Wochen genehmigt werden.

Tabelle 12: Zeitraum zwischen Erstantrag und Fördervereinbarung – Verwaltungsbehörde Wien

	Projekt Nummer							
	9	10	11	12	13	14	15	16
	Radweg Spittelau	Urban Loritz-Platz	Kordon-erhebung	Technologie-zentrum Aspern	Lokale Agenda 21+	Mingo II	VITE	Gebiets-management Liesing
	Datum							
Erstantrag	18.6.2007	4.6.2009	30.1.2009	30.1.2009	30.9.2008	15.10.2010	25.1.2008	12.10.2010
Genehmigung	3.6.2009	4.2.2010	28.5.2010	5.10.2010	26.3.2009	29.3.2011	12.5.2010	10.1.2012
Zeitraum	23,5 Monate	8 Monate	16 Monate	20 Monate	6 Monate	5,5 Monate	27,5 Monate	15 Monate

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

- 14.2** (1) Der RH erachtete eine Beratung potenzieller Förderwerber bei der Antragstellung grundsätzlich für zweckmäßig, sofern dadurch eine entsprechende Qualität der Anträge erreicht und der Zeitraum zwischen Antragseinreichung und Förderentscheidung möglichst kurz gehalten werden konnte. Er wies jedoch darauf hin, dass durch detaillierte Erläuterungen der Fördervoraussetzungen und der administrativen Abläufe – bspw. in einer Förderrichtlinie – zumindest ein Teil der Antragsüberarbeitungen und Nachbesserungen vermieden werden könnte.

Gleichzeitig wies der RH auch kritisch auf das Problem möglicher Befangenheiten hin, wenn Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien und der Förderstellen in der Steiermark sowohl die Beratung als auch Antragsprüfungen durchführen und an der Förderentscheidung mitwirken (siehe TZ 19).

(2) Der RH beurteilte positiv, dass die Förderstelle Magistrat Graz im Vergleich zur Verwaltungsbehörde Wien die Antragsprüfungen zügig durchführte. Er bemängelte jedoch die fehlende Dokumentation der Beratungen und empfahl daher dem Land Steiermark, die wesentlichen Eckpunkte der Beratungsgespräche schriftlich in den Förderakten festzuhalten.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass es im Bereich der Verwaltungsbehörde Wien trotz umfassender Erläuterungen zum Projektantrag und trotz der intensiven Beratung und Betreuung der Förderwerber bei der Erstellung und Überarbeitung des Erstantrags bei allen vom RH überprüften acht Fallbeispielen teilweise erheblicher Nachbesserungen bedurfte. Dies führte dazu, dass zwischen der Einreichung des Erstantrags und der Kofinanzierungszusage durch die Verwaltungsbehörde Wien zwischen fünfeinhalb und über 27 Monaten lagen.

Der RH kritisierte im Besonderen, dass auch Folgeprojekte keine höhere Antragsqualität als Erstprojekte aufwiesen und erhebliche Zeit bis zur Genehmigung erforderten.

Der RH empfahl dem Land Wien, der Qualität und Vollständigkeit von Förderanträgen bei der Beratung und Betreuung von potenziellen Förderwerbern künftig ein höheres Augenmerk zu widmen und damit den zeitlichen und inhaltlichen Nachbesserungsaufwand zu verringern.

- 14.3** *(1) Das Land Steiermark stimmte mit dem RH überein, dass der Zeitraum zwischen der Antragseinreichung durch den potenziell Begünstigten und dem Genehmigungszeitpunkt möglichst kurz gehalten werden solle. Bei komplexen Projekten seien jedoch mehrere Beratungs- und Abstimmungsgespräche oder die Einholung und Prüfung weiterer Projektunterlagen erforderlich.*

Zu den Feststellungen des RH betreffend die Förderstelle Magistrat Graz teilte das Land Steiermark mit, dass die Empfehlung des RH betreffend Dokumentation aufgegriffen werde. Bislang sei eine schriftliche Dokumentation der Beratungen von Begünstigten bzw. Beratungsinhalte im Antragsstellungsprozess im Verwaltungs- und Kontrollsystem nicht gefordert bzw. nicht vorgesehen.

(2) Das Land Wien sagte in seiner Stellungnahme zu, die Antragsformulare in der Förderperiode 2014–2020 so zu strukturieren, dass eine bessere Erfassung der erforderlichen Angaben und in weiterer Folge eine raschere Antragsprüfung ermöglicht werde. Unvollständige Anträge sollten mit kürzeren Fristsetzungen hinsichtlich erforderlicher Nachbesserungen versehen werden.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Projektbeginn vor Antragstellung

- 15.1** (1) Förderungen werden im Allgemeinen nur dann gewährt, wenn eine inhaltlich förderwürdige Leistung ohne diese Förderung nicht oder nicht im selben Umfang durchführbar wäre.³⁷ Daher sehen die Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes vor, dass eine Förderung (mit Bundesmitteln) grundsätzlich nur dann zulässig ist, wenn vor Gewährung der Förderung mit der Leistung noch nicht oder nur mit schriftlicher Zustimmung der Förderabwicklungsstelle begonnen wurde. Ähnliche Bestimmungen auf Landesebene bestanden jedoch weder in der Steiermark noch in Wien.

Ein Vorhaben mit Hilfe von Förderungen oder anderen finanziellen Anreizen durchzuführen, wenn das Vorhaben auch ohne diese Unterstützungsleistungen durchgeführt worden wäre, wird als Mitnahmeeffekt bezeichnet.

(2) Die langen Genehmigungszeiten bei der Verwaltungsbehörde Wien führten dazu, dass mit Ausnahme eines Projekts (Nr. 13 Lokale Agenda 21+) alle vom RH überprüften Förderfälle zum Zeitpunkt der verbindlichen Kofinanzierungszusage begonnen, einige davon fortgeschritten bzw. bereits abgeschlossen waren.

Tabelle 13: Genehmigung fortgeschrittener bzw. abgeschlossener Projekte

	Projekt Nummer		
	9	10	11
	Radweg Spittelau	Urban Loritz-Platz	Kordonenerhebung
	Datum		
Erstantrag	18.6.2007	4.6.2009	30.1.2009
Genehmigung	3.6.2009	4.2.2010	28.5.2010
Projektfortschritt zum Zeitpunkt der Genehmigung	Verkehrsfreigabe am: 3.6.2008	Parkeröffnung am: 28.10.2009	5 von 6 Meilensteinen umgesetzt

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

³⁷ Für die Gewährung von Bundesmitteln sehen dies § 16 lit. 2 der ARR 2004 und § 15 Abs. 2 der ARR 2014 vor. Gemäß Art. 15 der Allgemeinen Strukturfonds-Verordnung dürfen Beiträge aus den Strukturfonds nicht an die Stelle öffentlicher Struktur Ausgaben oder diesen gleichwertigen Ausgaben des Mitgliedstaates treten (Grundsatz der Zusätzlichkeit). Darüber hinaus hat die Verwendung öffentlicher Mittel sowohl nach der Verordnung über die Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaften (Verordnung (EG) Nr. 1605/2002) als auch nach dem Bundeshaushaltsgesetz nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erfolgen.

Darüber hinaus anerkannte die Verwaltungsbehörde im Beispielfall Nr. 9 (Radweg Spittelau) in der Kofinanzierungszusage auch ein rund drei Monate vor der Einreichung des Erstantrags liegendes Datum als – rückwirkenden – Beginn des Durchführungszeitraums.

- 15.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass sieben der acht vom RH überprüften Förderprojekte zum Zeitpunkt der verbindlichen Kofinanzierungszusage durch die Verwaltungsbehörde Wien 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 aus Sicht des RH zwei Schlussfolgerungen zu:

- Die Projektträger hätten die Projekte auch ohne EFRE–Förderungen durchgeführt. In diesem Fall erzielen die Projektträger mit der Gewährung einer Förderung einen Mitnahmeeffekt. Die Verwaltungsbehörde Wien, die das EFRE–Regionalprogramm gemäß Art. 60 der Allgemeinen Strukturfonds–Verordnung³⁸ 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 (siehe TZ 11).

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, künftig in Förder Richtlinien oder sonstigen Fördervorschriften die Genehmigung von EFRE–Förderungen davon abhängig zu machen, dass die Projektträger mit der Leistung nicht oder nur mit schriftlicher Zustimmung der Förderabwicklungsstelle schon vor der Förderzusage beginnen. Damit sollen Mitnahmeeffekte vermieden werden, die dadurch entstehen könnten, dass bereits begonnene oder fertiggestellte Projekte zur Förderung eingereicht werden, die auch ohne Förderung durchgeführt hätten werden können.

³⁸ Art. 60 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Aufgaben der Verwaltungsbehörden

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

15.3 Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, es werde eine schriftliche Zustimmung der Förderabwicklungsstelle zu einem Projektstart vor definitiver Projektgenehmigung rechtlich prüfen.

Antragsprüfung

Antragsbewertung

16.1 (1) Die Förderstelle Magistrat Graz dokumentierte die Antragsprüfungen mit standardisierten Checklisten. Diese stellten insbesondere auf die Zuordenbarkeit der Projekte zu den Urban Plus Schwerpunkten und auf die Vollständigkeit der Angaben zu den Projekten ab. In allen vier vom RH überprüften Fallbeispielen beurteilte die Förderstelle die Anträge in allen Punkten als vollständig. Die vier Anträge und die darauf basierenden Fördervereinbarungen enthielten zwar teilweise umfangreiche allgemeine Ausführungen, jedoch nicht alle im Antragsformular geforderten Daten, wie bspw. messbare Ergebnisse. Dies erschwerte nicht nur die Prüfung der Förderungswürdigkeit, sondern in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung (siehe auch TZ 24). Die Anträge entsprachen daher in folgenden Punkten nicht der in den Checklisten vermerkten Vollständigkeit:

Tabelle 14: Angaben in den Anträgen an die Förderstelle Magistrat Graz

Antragspunkt Projektziele und geplante quantifizierbare Ergebnisse	
Soll:	Ist:
messbare Ergebnisse, z.B. Mindestanzahl von TeilnehmerInnen, Länge errichteter Radwege, m ² aufgewerteter Flächen, ...	in keinem Fall
Antragspunkt Kostenplan	
Soll:	Ist:
Kostenaufgliederung, die eine Plausibilisierung der Kostenangemessenheit zulässt, z.B. Stückzahl und Stückkosten (Stundensatz für Befragungen, Kosten pro Laufmeter, Stück, ...)	geplante Sach- und Investitionskosten waren in keinem Fall aufgegliedert und umfassten auch keine Stückzahlen oder Stückkosten

Quellen: Unterlagen der Förderstelle Magistrat Graz; Darstellung RH

(2) Die Verwaltungsbehörde Wien dokumentierte die Antragsprüfungen in Bewertungsbögen. Diese beinhalteten mehr und detailliertere Fragen zu den Projekten als die Checkliste der Förderstelle Graz. Die Fragen betrafen u.a. die Erfüllung von Formalvoraussetzungen, den Beitrag des Projekts zu den Programmzielen sowie die Projektziele.³⁹ Die Bewertung erfolgte mittels Punktevergabe, indem der zu jeder Frage angegebenen maximal erreichbaren Punktezahl der Erfüllungsgrad (in

³⁹ z.B. sind Ziele realistisch, ist Projektoutput klar definiert und quantitativ beschrieben, Innovationsgrad, Beitrag zur Gleichstellung von Männern und Frauen

Punkten) gegenüberzustellen war. Aus den Summen ermittelte die Verwaltungsbehörde die Zielkongruenz und die konzeptionelle Qualität des eingereichten Projekts in Prozent der maximal möglichen Punkte.

Für die Bewertung und Punktevergabe im Einzelfall gab es keinen Kriterienkatalog, sie erfolgte ausschließlich auf Basis der Einschätzung und Erfahrung des jeweiligen Sachbearbeiters. Die Punktevergabe war – wie nachfolgende Beispiele zeigen – in Verbindung mit den Kommentaren im Bewertungsbogen bzw. anhand der Antragsunterlagen auch nicht immer nachvollziehbar.

Tabelle 15: Eintragungen im Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien				
Projekt Nr.	Frage	Antwort/Punkte	Kommentar der Begutachter	Feststellungen RH
im Bewertungsbogen				
9 Radweg Spittelau	Die Implementierung des Projekts hat nicht vor Antragstellung begonnen	ja	–	Laut Antragsunterlagen lag der Projektbeginn rund drei Monate vor Erstantrag
10 Urban Loritz-Platz	Sind aussagekräftige Meilensteine definiert, die eine Überprüfung des Projektfortschrittes ermöglichen?	3 von 5 Punkten	„Projekt bereits abgeschlossen“	Vergabe von 3 von 5 Punkten nicht nachvollziehbar, weil keine Meilensteine (für bereits abgeschlossenes Projekt) festgelegt wurden
11 Kordon- erhebung	Sind im Projekt Follow-up-Aktivitäten zur Nutzung der Ergebnisse vorgesehen?	2 von 5 Punkten	–	Keine Erläuterung, weshalb 2 von 5 Punkten vergeben wurden
13 Lokale Agenda 21+	Ist der Projektoutput klar definiert und auch quantitativ beschrieben?	2 von 5 Punkten	„Bildung von Agendagruppen kann nur angenommen werden“	Punktevergabe in Verbindung mit Kommentar nicht nachvollziehbar
16 Gebiets- management Liesing	Führt der dargestellte Aktivitätenmix wahrscheinlich zu den erwarteten Ergebnissen?	3 von 5 Punkten	„Etablierung einer Marke“ kann nicht gemessen werden	Punktevergaben in Verbindung mit den Kommentaren nicht nachvollziehbar (z.B. weshalb 4 von 5 Punkten, wenn Entwicklung schwer abschätzbar)
	Sind die Ziele realistisch?	4 von 5 Punkten	Zukünftige Entwicklung eines Betriebsgebiets schwer abschätzbar	

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

16.2 (1) Der RH beanstandete, dass die Förderstelle Magistrat Graz alle vier vom RH überprüften Anträge in den Checklisten als in allen Punkten vollständig beurteilte, 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 (siehe auch TZ 24). Der RH empfahl dem Land Stei-

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

ermark, künftig im Rahmen der Antragsprüfung auf die Einhaltung der im Antrag geforderten Voraussetzungen zu achten. Fehlende Unterlagen oder Antragsangaben (z.B. quantifizierbare Ergebnisse) wären in der Checkliste zu vermerken und vom Antragsteller nachzufordern.

(2) Der RH erachtete den Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien als grundsätzlich zweckmäßig, bemängelte jedoch, dass der Punktebewertung kein nachvollziehbarer, von allen Sachbearbeitern anzuwendender Kriterienkatalog zugrunde lag. Darüber hinaus waren auch einige Eintragungen in sich nicht stimmig und nachvollziehbar. Er empfahl dem Land Wien daher im Interesse einer objektiven und einheitlichen Projektbeurteilung, einen Kriterienkatalog für die Punktevergabe zu erstellen und für verbindlich zu erklären.

- 16.3** *(1) Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme auf das von der Förderstelle Magistrat Graz wahrzunehmende Ziel von URBAN PLUS hin, Verwaltungsgrenzen überschreitende Problemstellungen und Chancen der Stadt Graz und der 16 Umlandgemeinden in gemeinsamen interkommunal ausgerichteten pilothaften Projekten mit koordiniertem Planungs- und Entwicklungsprozess zu behandeln. Wegen dieses neuartigen Zugangs mit „innovativem Charakter“ hätten sich viele interkommunale Projektinitiativen bei Förderantragsstellung noch nicht im Detailplanungsstatus befunden, weshalb teilweise auch quantifizierbare Ergebnisindikatoren gefehlt hätten.*

Diese eher vage formulierten Zielerreichungsgrößen sowie der gänzlich neue Kooperationszugang dieser ausschließlich von öffentlichen Stellen bzw. in Einzelfällen von Unternehmen in öffentlicher Hand abgewickelten Projekten wären die Hauptgründe für die Akzeptanz von teilweise (noch) nicht konkret quantifizierbaren Zielindikatoren im Zuge der Förderantragsstellung durch die Förderstelle. Der lokale Ansatz der Förderung der Zusammenarbeit in der Stadtregion Graz habe europaweit bis hin zur EU-Kommission Beachtung gefunden und werde als Best Practice herangezogen.

(2) Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH bereits aufgegriffen zu haben und bei künftigen Bewertungen von Projektanträgen einen bereits erstellten Kriterienkatalog zur Punktevergabe einsetzen zu wollen.

- 16.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Förderstelle Magistrat Graz selbst die Checkliste zur Antragsprüfung erstellt hatte, anhand der es das Vorhandensein messbarer Ergebnisse (unter Anführung von Beispielen wie Mindestanzahl von Teilnehmern, Länge errichteter Radwege, m² aufgewerteter Flächen) sowie von Kostenaufgliederungen, die

eine Plausibilisierung der Kostenangemessenheit zulassen (z.B. Stückzahl und Stückkosten sowie Stundensatz für Befragungen, Kosten pro Laufmeter oder Stück), erfragte. Auch wenn sich – insbesondere zu Beginn der Förderperiode – viele interkommunale Projektinitiativen bei Förderantragsstellung noch nicht im Detailplanungsstatus befanden, wären zumindest Eckdaten (z.B. eine Mindestanzahl von Befragungen bei einer Pendleranalyse, voraussichtliche Länge eines Radweges) zahlenmäßig festzulegen gewesen. Darüber hinaus betraf die Kritik des RH nicht nur die fehlenden quantifizierbaren Ziele und Zielindikatoren, sondern auch die – unzutreffende – Beurteilung dieser Projektanträge als vollständig. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Land Steiermark, künftig im Rahmen der Antragsprüfung auf die Einhaltung der im Antrag geforderten Voraussetzungen zu achten und fehlende Unterlagen oder Antragsangaben (z.B. quantifizierbare Ergebnisse) in der Checkliste zu vermerken und vom Antragsteller nachzufordern, weiterhin aufrecht.

Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben

- 17.1** Die subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE (kurz: NFFR)⁴⁰ erachteten Ausgaben nur insofern für förderfähig, als sie in ihrer Art und Höhe zur Erreichung des Förderzwecks angemessen waren. Weiters schrieben die NFFR vor, die Angemessenheit der geförderten Ausgaben insbesondere bei solchen Vorhaben zu überprüfen, die zu mehr als 50 % aus Mitteln des EFRE und/oder nationalen öffentlichen Mitteln finanziert werden. Ebenso wäre die Angemessenheit der Ausgaben auch dann nachvollziehbar sicherzustellen, wenn das Vergaberecht nicht zur Anwendung kommt. Bei allen vom RH überprüften Einzelentscheidungen erfolgte die Finanzierung zur Gänze aus öffentlichen Mitteln.

(1) Die Checkliste der Förderstelle Magistrat Graz enthielt keine Fragen zur Angemessenheit der Projektausgaben. Die Förderstelle untersuchte auch nicht näher, ob der Projektumfang – insbesondere bei Investitionsvorhaben – in der beantragten Größenordnung erforderlich war oder das Projekt auch geringer dimensioniert durchgeführt hätte werden können. Eine Plausibilisierung der Sach- und Investitionsausgaben durch die Förderstelle war darüber hinaus anhand der

⁴⁰ Art. 4 der subsidiären nationalen Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben mit Kofinanzierung aus dem EFRE gemäß Art. 56 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 beinhaltet die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Darunter in Abs. 1 die oben angeführte Angemessenheit als Fördervoraussetzung und die besonderen Erfordernisse bei zu mehr als 50 % öffentlich finanzierten Vorhaben.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

wenig detaillierten Kostenpläne und aufgrund fehlender Indikatoren in den Förderungsanträgen kaum möglich (siehe auch TZ 16).

(2) Alle vier vom RH überprüften Vorhaben der Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) bzw. der Förderstelle Abteilung 7 betrafen im Wege der Auftragsvergabe umgesetzte Eigenprojekte.⁴¹ Aus den Vergabeunterlagen zu diesen Projekten konnte die Plausibilität und Angemessenheit der Projektausgaben – wie nachfolgend erläutert – nicht nachvollzogen werden:

- Die Verwaltungsbehörde vergab beide Aufträge an dasselbe landeseigene Forschungsinstitut, das auch schon Vorläuferprojekte durchgeführt hatte. Der Vorlagebericht an die Steiermärkische Landesregierung enthielt zwar die Information, dass das Angebot einige neue Aspekte gegenüber der bisherigen Version aufwies. Eine Erläuterung, weshalb diese – EFRE-kofinanzierte – Ausweitung des Projekts der Verwaltungsbehörde zweckmäßig und erforderlich erschien, fehlte ebenso wie eine nachvollziehbare Darlegung der Angemessenheit der Ausgaben.
- Die Förderstelle Abteilung 7 vermerkte bei einer Direktvergabe, dass der aus dem Anbot des Auftragnehmers ermittelte Tagsatz aufgrund eigener Marktbeobachtung als angemessen erachtet wurde. Entsprechende Preisvergleiche waren nicht dokumentiert. Erst auf Rückfrage des RH übermittelte die Abteilung nicht datierte beispielhafte Ergebnisse von Marktbeobachtungen.

(3) Der Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien umfasste zwar Fragen zur schlüssigen Darstellung und Angemessenheit der Projektausgaben – sowohl nach Kostenkategorien als auch nach Arbeitspaketen –, die auch immer positiv beantwortet wurden. Ein Punkteabzug erfolgte zumeist nur wegen zu geringer Tiefengliederung von Kostenpositionen. Wie nachfolgende Beispiele zeigen, führte die Verwaltungsbehörde keine oder nur unzureichende Prüfungen der Plausibilität und Angemessenheit der Projektausgaben (z.B. durch Baupreis- oder Stunden-/Tagessatzvergleiche) bzw. des erforderlichen Projektumfangs durch.

⁴¹ Projekte, bei denen die Verwaltungsbehörde (Abteilung 12) bzw. die verwaltende Förderstelle (Abteilung 7) selbst Begünstigte waren.

**Tabelle 16: Prüfung der Angemessenheit der Projektausgaben durch die
Verwaltungsbehörde Wien**

Projekt Nr.	Kommentare der Verwaltungsbehörde Wien in Bewertungsbögen (Antragsprüfung)	Feststellungen RH
9 Radweg Spittelau	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (4 bzw. 5 von 5 Punkten) ¹	kein (Bau-)Kostenvergleich durch Verwaltungs- behörde
11 Kordonerhebung	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (4 bzw. 5 von 5 Punkten) ¹	Der Aufforderung der Verwaltungsbehörde nach Aufschlüsselung der geschätzten Kosten (Stundensatz*Beschäftigungszeitraum*Personen) wurde nicht nachgekommen.
12 Technologie- zentrum Aspern	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (3 bzw. 5 von 5 Punkten) ¹	keine Prüfung hinsichtlich des Bedarfs (Ange- messenheit der Projektgröße); kein (Bau-) Kostenvergleich durch Verwaltungsbehörde
13 Lokale Agenda 21+	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (5 von 5 Punkten) Kommentar zur Frage, ob der dargestellte Aktivitätenmix zu den erwarteten Ergebnissen führt: Bildung von Agendagruppen kann nur angenommen werden. (2 von 5 Punkten)	Punktevergabe und Kommentar nicht nach- vollziehbar, weil laut Kostenschätzung auf Moderation von Agendagruppentreffen und Betreuung von Agendagruppen (deren Bildung nur angenommen wird) fast 800.000 EUR entfallen.
14 Mingo II	Die Projektkosten sind schlüssig dargestellt und angemessen. (5 von 5 Punkten)	Laut Evaluierung wurden die Sollwerte der Zielindikatoren teilweise deutlich übererfüllt, ohne jedoch das geplante Projektbudget zu überschreiten (siehe TZ 24).
16 Gebiets- management Liesing	Laut Bewertung vom 11.10.2011 sind die Projektkosten schlüssig dargestellt und angemessen. (5 von 5 Punkten)	Mit Mail vom 27.10.2011 (somit nach Fest- stellung der Angemessenheit und Schlüssigkeit der Kosten) verlangte die Verwaltungsbehörde eine Spezifizierung von Kostenpositionen und fragte nach der Entstehung von Veranstaltungs- kosten und dem Inhalt der Öffentlichkeitsarbeit.

¹ Der Bewertungsbogen enthielt zwei Fragen zur Schlüssigkeit und Angemessenheit von den Projektkosten, einmal hinsichtlich Kostenkategorien, einmal hinsichtlich Arbeitspaketen.

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

17.2 (1) Der RH kritisierte an der Antragsprüfung der Förderstellen in der Steiermark und der Verwaltungsbehörde Wien, dass mangelhafte Anträge zu integralen Vertragsbestandteilen werden konnten, wobei nicht plausibilisierte Plankosten und unspezifische Ziele in weiterer Folge auch die Beurteilung der Zielerreichung sowie der Zuschussfähigkeit der Ausgaben erschwerten.

(2) Der RH beanstandete, dass die Verwaltungsbehörde bzw. die beiden überprüften Förderstellen im Land Steiermark die Vorhaben bzw. bei Eigenprojekten die Angebote keiner Prüfung auf Angemessenheit der zu fördernden Ausgaben unterzogen. Da alle vom RH 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.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(3) Der RH bemängelte, dass die Verwaltungsbehörde Wien in ihren Bewertungsbögen Fragen zur schlüssigen Darstellung und Angemessenheit der Projektausgaben zwar vorsah, diese jedoch bei der Antragsprüfung nur nach formalen Aspekten untersuchte. Prüfungen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen waren, erfolgten bei den vom RH überprüften Fallbeispielen nicht bzw. waren nicht dokumentiert.

(4) Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, künftig die geplanten Projektausgaben sowohl hinsichtlich Erforderlichkeit als auch Angemessenheit im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und -ergebnissen zu überprüfen. Die Vergleichsmaßstäbe und Ergebnisse der Prüfung wären nachvollziehbar zu dokumentieren. Der RH erachtete den Einsatz von Checklisten für zweckmäßig. Diese sollten jedoch die Fragen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen sind, ausreichend berücksichtigen.

17.3 *(1) Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme (zum Teil zu TZ 13) mit, dass die Angemessenheit der zu fördernden Ausgaben durch die Einhaltung der Vergabevorschriften des BVergG sowie der subsidiären nationalen EFRE-Förderfähigkeitsregeln (z.B. auch im Direktvergabebereich verpflichtend Vergleichsangebote einzuholen) erreicht worden sei.*

So habe die Verwaltungsbehörde für das Projekt Wibis (eines der vier vom RH überprüften Vorhaben des Landes) ein EU-weites, zweistufiges Verhandlungsverfahren durchgeführt. Bei Nachverhandlungen mit dem Anbieter des einzigen ordnungsgemäß vorgelegten Anbots habe ein Preisnachlass in der Höhe von rd. 120.000 EUR erzielt werden können. Beim Projekt „Koralmbahn“ seien im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung fünf Ingenieurbüros zur Anbotlegung eingeladen worden. Die Jury habe im Rahmen der Anbotsbewertung auch die Angemessenheit des Preises beurteilt.

Bei einem Projektumfang unter dem Schwellenwert von 100.000 EUR – wie beim Projekt „Gemeindestrukturreform Steiermark“ – sei eine Direktvergabe durchgeführt worden. Die Marktüblichkeit der Preise und der sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Einsatz der Mittel sei in diesem Fall anhand Marktbeobachtung nachgewiesen worden.

Da sich viele geförderte interkommunale Projektinitiativen im Aktionsfeld URBAN PLUS bei Förderantragsstellung noch nicht im Detailplanungsstatus befunden hätten, wäre eine eingehendere Prüfung der Angemessenheit der geplanten Projektausgaben teilweise nicht mög-

lich gewesen. Die Förderstelle Magistrat Graz habe daher ausschließlich qualitative Projektauswahlkriterien definiert, deren Bewertung im Rahmen der Antragsvorprüfung erfolgt sei. Sie sei weiters davon ausgegangen, dass die Gremien der an den Projekten beteiligten und vorfinanzierenden Gemeinden auf eine zweckmäßige und sparsame Gebarung geachtet hätten.

Das Land Steiermark wies zusammenfassend darauf hin, dass für eine tiefer gehende Überprüfung geplanter Projektausgaben in Zukunft programmeinheitliche Standards für den Detaillierungsgrad von Kostenplänen in der Antragsphase definiert bzw. zusätzliche Gutachten zur Kostenargumentation eingeholt werden müssten. Dabei wäre jedoch auf die Verhältnismäßigkeit des administrativen Aufwandes für Antragssteller und prüfende Stellen zu achten.

(2) Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH aufgreife und künftig die Angemessenheit der Projektdimension, wenn die fachliche Kompetenz der Förderstelle nicht ausreiche, durch externe Experten prüfen werde. In der Förderperiode 2014–2020 werde eine Vorabprüfung der Kostenaufstellung und Zielerreichung des Projektantrages mit den in Betracht kommenden Fachdienststellen durchgeführt und bei Bedarf im Einzelfall dazu auch externe Gutachten eingeholt.

- 17.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Durchführung eines Vergabeverfahrens per se weder eine Preisangemessenheit garantiert, noch einen Rückschluss auf die Erforderlichkeit des Projektumfangs ermöglicht. Wie das Land Steiermark selbst darlegte, hätten im Beispielsfall Wibis, bei dem nur ein ordnungsgemäßes Angebot vorlag, Nachverhandlungen zu einer Preisreduktion geführt.

Die laut Stellungnahme des Landes Steiermark zum Preisvergleich im Projekt „Gemeindestrukturreform Steiermark“ herangezogenen Markterhebungen lagen dem Projektakt zur Zeit der Gebarungsprüfung durch den RH nicht bei. Die erst auf Rückfrage des RH übermittelten beispielhaften Ergebnisse von Marktbeobachtungen waren nicht datiert. Der RH konnte daher nicht zweifelsfrei feststellen, von wann diese Unterlagen stammten und ob sie der Entscheidung zugrunde lagen.

Der Argumentation des Landes betreffend die Förderstelle Magistrat Graz, die an den Projekten beteiligten und vorfinanzierenden Gemeinden hätten auf eine zweckmäßige und sparsame Gebarung geachtet, entgegnete der RH, dass die Beurteilungen der Projektumfänge und –kosten in den Gremien der beteiligten Gemeinden nicht die Prüfungen, Beurteilungen und Dokumentationen durch die im Verwal-

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

tungs- und Kontrollsystem vorgesehenen Stellen (z.B. URBAN PLUS Kernteam) ersetzen kann. Der RH hielt weiters fest, dass seine Kritik auch die fehlenden Erläuterungen bezüglich der Angemessenheit des Umfangs der Projekte betraf.

Zum Hinweis des Landes Steiermark auf das Erfordernis programm-einheitlicher Standards für den Detaillierungsgrad u.a. von Kostenplänen in der Antragsphase stellte der RH fest, dass es Aufgabe der Verwaltungsbehörde ist, für entsprechende, einheitliche Regelungen in Förderfähigkeitsregelungen und im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu sorgen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Land Steiermark, künftig die geplanten Projektausgaben sowohl hinsichtlich Erforderlichkeit als auch Angemessenheit im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und -ergebnissen zu überprüfen und die Ergebnisse zu dokumentieren, weiterhin aufrecht.

Finanzielle Nachhaltigkeit

18.1 (1) Die Verwaltungsbehörde Wien genehmigte mehrfach Projekte, die u.a. die Fortführung bereits zuvor geförderter Leistungen umfassten, ohne von den Projektträgern tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung zu verlangen. Dies traf bspw. auf das Nachfolgeprojekt Nr. 15 (VITE) zu. Das Projekt bezweckte, ein Netzwerk von IT-Unternehmen und Forschungseinrichtungen (das bereits in der Programmperiode 2000–2006 gefördert wurde) auszubauen, Kooperationen zu initiieren und IT-Unternehmen zu unterstützen. Die im Projekt angebotenen Beratungen – zu Förderungen und Vergabeverfahren – waren nur schwer von den Kernaufgaben des Projektträgers, die auch die Beratung von Wirtschaftstreibenden umfasste, abzugrenzen. Die Nachhaltigkeit des Netzwerkes sollte gemäß Projektantrag u.a. durch eine erneute Antragstellung nach Projektende gewährleistet werden.

(2) Die Verwaltungsbehörde Wien bewilligte dem Projektträger ein weiteres, nunmehr drittes Fortsetzungsprojekt (IT-Cluster) mit einer Laufzeit von 2011 bis Ende 2014.

18.2 (1) Der RH bemerkte kritisch, dass die Verwaltungsbehörde Wien Projekte genehmigte, deren Finanzierung nach Ablauf der Förderung nicht gesichert war, weil eine Fortführung in hohem Maße von einer erneuten Fördergenehmigung abhing. Er empfahl dem Land Wien, von den

Antragstellern auch tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung abzuverlangen.

(2) Der RH kritisierte die mehrjährige Förderung eines Netzwerkprojekts in Wien, das auch Leistungen umfasste, die schwer von den Kernaufgaben des Projektträgers abgrenzbar waren. Er empfahl dem Land Wien, bei der Projektbegutachtung auf eine Abgrenzung des Fördergegenstands von den Kernaufgaben öffentlicher Projektträger zu achten, um mit den eingesetzten Fördermitteln einen hohen Zusatznutzen zu erzielen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien werde der Empfehlung des RH insofern entsprochen, als bei künftigen Antragsprüfungen verstärkt auf die Zweckmäßigkeit beim Einsatz von Fördermitteln geachtet werde. Weiters solle bei Antragstellung im Zusammenhang mit Dienstleistungsprojekten künftig auch die beabsichtigte Vorgangsweise nach Projektende routinemäßig abgefragt werden.*

Zum Projekt „IT-Cluster“ merkte das Land Wien an, dass im Zusammenhang mit dem Begriff „Kernaufgaben“ öffentliche Projektträger grundsätzlich nur Aufgaben wahrnehmen dürften, die in ihrem Zuständigkeitsbereich lägen. Unter dem Begriff „Kernaufgaben“ im Zusammenhang mit Förderprojekten seien somit jene Tätigkeiten zu subsumieren, für deren Umsetzung ausschließlich national budgetierte Mittel vorgesehen seien. Die Förderung einer quantitativen Ausweitung dieser Aufgaben stehe demnach nicht im Widerspruch zu einem zweckmäßigen Mitteleinsatz. Die ohne Förderungen nicht gesicherte Fortführung des gegenständlichen Projektes bestätige vielmehr die Notwendigkeit der EU-Kofinanzierung und beweise, dass es sich bei den geförderten Tätigkeiten gerade nicht um ausfinanzierte Kernaufgaben des Projektträgers gehandelt habe und auch kein Mitnahmeeffekt vorgelegen habe.

- 18.4** Der RH nahm die Ausführungen des Landes Wien, wonach es bei künftigen Antragsprüfungen verstärkt auf die Zweckmäßigkeit beim Fördermitteleinsatz achten werde, sowie die vorgesehene Abfrage der Vorgangsweise nach Projektende zur Kenntnis und bekräftigte seine Empfehlung, Antragstellern tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Abschluss der Förderung abzuverlangen.

Betreffend der Förderung von Kernaufgaben entgegnete der RH dem Land Wien, dass die Antragsunterlagen des überprüften Nachfolgeprojektes Nr. 15 (VITE) keine Angaben zur Zusätzlichkeit jener Leistungen enthielten, die das Eigenpersonal des Projektträgers erbrachte und die zu dessen Kernaufgaben (Beratung) zählten; ein Ersatz von Landesmitteln durch Fördermittel und ein Mitnahmeeffekt waren – auch

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

in Anbetracht des Projektbeginns am 1. Jänner 2008, d.h. mehr als zwei Jahre vor der Fördergenehmigung am 12. Mai 2010 – nicht auszuschließen. Der RH hielt folglich an seiner Empfehlung, bei der Projektbegutachtung auf eine Abgrenzung des Fördergegenstandes von den Kernaufgaben öffentlicher Projektträger zu achten, fest.

Befangenheiten

19.1 (1) Bei den vom RH überprüften Projekten (Nr. 5 bis Nr. 8, Skaterpark, Grünes Netz, Pendleranalyse und St. Peter–Hauptstraße) der Förderstelle Magistrat Graz übte ein Mitarbeiter der Stadtbaudirektion mehrere Funktionen aus:

- Begutachter der Projektanträge,
- Vertreter der Stadt Graz (ohne Stimmrecht) an den Sitzungen des Urban Plus Steuerungsgremiums und
- Prüfer der Projektabrechnungen.

Antragsteller des Projekts Nr. 8 (St. Peter–Hauptstraße) war die Stadtbaudirektion selbst. Der Mitarbeiter begutachtete in diesem Fall ein Projekt der eigenen Dienststelle und prüfte in der Folge auch die Abrechnungsunterlagen (siehe TZ 22).

(2) Bei der Hälfte der vom RH in Wien überprüften Projekte begutachteten Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien die Projektanträge, an deren Erstellung sie zuvor beratend mitgewirkt hatten, und beurteilten in der Folge die Projektfortschritte sowie den Zielerreichungsgrad.

19.2 Der RH kritisierte das Vorliegen von Interessenkonflikten in der Steiermark, weil in der Förderstelle Magistrat Graz ein Mitarbeiter ein Projekt der eigenen Dienststelle begutachtete und in der Folge die Projektabrechnungen prüfte (siehe Empfehlungen zu TZ 22). Er kritisierte weiters, dass Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde Wien in der Hälfte der vom RH in Wien überprüften Fälle Förderanträge von EFRE-Projekten, an deren Beratung und Unterstützung sie zuvor mitgewirkt hatten, begutachteten und in der Folge deren Zielerreichung beurteilten. Er sah die für eine unabhängige Begutachtung und sachliche Beurteilung erforderliche Distanz beeinträchtigt und ein erhöhtes Potenzial für Interessenkonflikte.



Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung



EFRE–Einzelentscheidungen

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Begutachtung von Projekten zu treffen.

19.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark entsprechen die Vorgehensweisen der Förderungsstellen bei Antragsprüfungen und Abrechnungen dem von der Europäischen Kommission und der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem. Das im Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderstelle Magistrat Graz festgeschriebene mehrstufige Genehmigungsverfahren habe bisher der geforderten funktionalen Trennung von genehmigender und kontrollierender Funktion entsprochen. Die Förderstelle sei in keinster Weise an der Durchführung abteilungsinterner Projekte beteiligt gewesen. In Zukunft werde – um nicht einmal den Anschein einer Interessenkollision entstehen zu lassen – großes Augenmerk auf eine organisatorische Trennung der einzelnen Funktionsbereiche gelegt.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde es der Empfehlung des RH entsprechen.

19.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Steiermark hinsichtlich der Förderstelle Magistrat Graz klar, dass seine Empfehlung nicht auf die Funktionstrennung von Genehmigung und Kontrolle, sondern auf die Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Begutachtung abzielte. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Genehmigung und
Projektumsetzung

Genehmigungsverfahren

20.1 (1) Die Beschreibungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme beider Länder enthielten auch die Vorgangsweisen bei der Projektgenehmigung.

(2) Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für das Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark sah nach Abschluss der Prüfung und Erfüllung der Projektelektions- bzw. Vergabekriterien folgende weitere Genehmigungsschritte vor. In nachfolgender Tabelle werden den Genehmigungsvorgaben die aus den Projektunterlagen nachvollziehbaren Umsetzungen gegenübergestellt:

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Tabelle 17: Einhaltung der Genehmigungsvorgaben durch Förderstellen des Landes Steiermark

Projekt Nr.	Genehmigungsphase gemäß Verwaltungs- und Kontrollsystem	Vorgaben erfüllt
Verwaltungsbehörde Abteilung 12		
1 Wibis I	1. bei Aufträgen bzw. Anträgen über 30.000 EUR netto Vorlage an die Landesregierung zur Genehmigung	ja
2. Wibis II	2. Auftragsvergabe (an Bestbieter)	ja
Förderstelle Abteilung 7		
3 Koralmbahn	1. Vorlage an die Steuerungsgruppe „Integrierte nachhaltige Raumentwicklung“	1. bis 3. nein 4. ja
	2. Übermittlung der Entscheidung der Steuerungsgruppe an die zuständigen Referenten der Landesregierung	
4 Gemeinde- strukturreform	3. Freigabe der Ausschreibung durch die politischen Referenten	1. und 2. nein 3. ja 4. nein
	4. formale, endgültige Förderentscheidung als Einzelentscheidung der Landesregierung	
Förderstelle Magistrat Graz		
5 Skaterpark	1. Vorlage an die Urban Plus Steuerungsgruppe	ja
6 Grünes Netz	2. Weiterleitung der formalen Förderungsempfehlung an die zuständigen Gemeinderatsgremien	ja
7 Pendleranalyse	3. endgültige Förderentscheidung durch den Stadtsenat bzw. den Gemeinderat der Stadt Graz bzw. die entscheidungsbefugten Gremien der Umlandgemeinden	ja
8 St. Peter-Hauptstraße		ja

Quellen: Unterlagen der jeweiligen Förderstellen; Darstellung RH

Während die Verwaltungsbehörde Abteilung 12 und die Förderstelle Magistrat Graz die im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschriebenen Genehmigungsverfahren einhielten, unterließ die Förderstelle Abteilung 7 bei den beiden vom RH überprüften Projekten die Befassung der Steuerungsgruppe „Integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ und teilweise auch der politischen Gremien. Die Abteilungsleiterin – zugleich Projektauftraggeberin – begründete die unterbliebene Befassung der Steuerungsgruppe gegenüber dem RH u.a. damit, dass für die beiden Eigenprojekte der Abteilung 7 eine Projektorganisation gebildet wurde. Diese bestand aus einem Projekteigner, einem Projektleiter, einem Projektkernteam, einem erweiterten Kernteam und einem Lenkungsausschuss. Die inhaltliche Abstimmung des Projekts innerhalb der Abteilung 7 sowie auch mit den relevanten weiteren Akteuren wäre somit gewährleistet gewesen und hätte die Befassung durch die Steuerungsgruppe ersetzt.

(3) Im Bereich der Verwaltungsbehörde Wien legte der jeweilige Sachbearbeiter den Genehmigungsakt nach vollständigem Vorliegen aller Antragsunterlagen und nach Klärung offener Fragen im Wege des Dezernatsleiters an den Abteilungsleiter zur Unterfertigung vor. Eine Vorlage der Kofinanzierungszusage an die Wiener Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung zur Genehmigung oder Beschlussfassung bzw. zur Information war nicht vorgesehen.

- 20.2** Der RH beanstandete, dass die Förderstelle Abteilung 7 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung das in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehene Genehmigungsverfahren nicht einhielt. 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 Projekteignerin, 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. 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 bei einem Projekt (Nr. 4, Gemeindestrukturreform, siehe Tabelle 10) auch die formale, endgültige Förder-Einzelentscheidung durch die Steiermärkische Landesregierung.

Der RH empfahl dem Land Steiermark daher, künftig die im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschriebenen Verfahren einzuhalten und die Entscheidungsfindung und Genehmigungsschritte nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 20.3** *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die vorgesehenen Genehmigungsverfahren bei den Projekten „Koralmbahn“ und „Gemeindestrukturreform“ mit der formalen Förderentscheidung durch die Landesregierung eingehalten habe. Im Sinne der Sitzungsökonomie sei eine Zusammenführung der Projektorganisation (bestehend aus einem Projekteigner, einem Projektleiter, einem Projektkernteam sowie einem erweiterten Projektteam und einem Lenkungsausschuss) und der Steuerungsgruppe „Integrierte nachhaltige Raumentwicklung“ (dem gemäß Verwaltungs- und Kontrollsystem in das Genehmigungsverfahren einzubindenden Gremium) erfolgt, in denen größtenteils idente Personen vertreten gewesen seien. Die inhaltliche Abstimmung des Projektes innerhalb der Abteilung – dies sei der*

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

originäre Zweck der Einrichtung der Steuerungsgruppe u.a. auch zum Zwecke des Ausschlusses von Doppelförderungen gewesen – sowie auch mit relevanten weiteren (externen) Akteurinnen sei somit gewährleistet gewesen.

Das Land Steiermark sagte jedoch zu, die Genehmigungsschritte künftig für externe Stellen nachvollziehbarer zu dokumentieren.

- 20.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Land Steiermark die Genehmigungsschritte künftig nachvollziehbarer dokumentieren werde. Zum Hinweis des Landes Steiermark, wonach aus sitzungsökonomischen Gründen von der in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems vorgesehenen, formellen Befassung der Steuerungsgruppe wegen weitgehender Personenidentität mit der Projektorganisation abgesehen wurde, stellte der RH klar, dass nicht alle Mitglieder der Steuerungsgruppe auch der Projektorganisation angehörten. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Kritik und Empfehlung weiter aufrecht.

Fördervereinbarungen

- 21.1** Die Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013⁴² sah – im Sinne des Grundsatzes der Transparenz – Mindestelemente⁴³ für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln vor, die u.a. als Grundlage für Prüfungen dienten. Diese Elemente waren auch bei Vorhaben, bei denen die Verwaltungsbehörde selbst oder eine andere öffentliche Dienststelle Begünstigter war, in geeigneter Form – z.B. Verwaltungsvereinbarungen oder verwaltungsinternen Aktenvermerken – für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren.

Die Einhaltung dieser Vorgaben war insbesondere auch deshalb geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von EFRE-Mitteln erwuchs.⁴⁴

⁴² BGBl. I Nr. 60/2008

⁴³ Begünstigter, Inhalt der Vorhaben, zuschussfähige Ausgaben, Durchführungszeitraum inkl. Termine für Berichte, Nachweise und Belegsaufbewahrung, Standort, Kosten- und Finanzierungsplan, Höhe der ESF-Mittel und Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder -rückzahlung, Rechtsvorschriften, zuständige Stelle für Abrechnung, Prüfung und Bestätigung, Zustimmung des Begünstigten zur Veröffentlichung der Förderdaten

⁴⁴ Art. 12 Abs. 5 der Art. 15a B-VG-Vereinbarung

(1) Die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 erläuterten die vom RH überprüften Eigenprojekte in den Vorlageberichten an die Steiermärkische Landesregierung. Die Abteilung 7 erstellte darüber hinaus auch Projektaufträge. Diese internen Unterlagen der Verwaltungsbehörde und der Förderstelle Abteilung 7 entsprachen nicht zur Gänze den Mindestelementen der Art. 15a B-VG–Vereinbarung. In allen vier Fällen unterblieb die schriftliche Dokumentation der Bedingungen für allfällige Mittelkürzung oder –rückzahlung. Dadurch informierten die beiden Förderstellen die Steiermärkische Landesregierung weder zeitgerecht noch ausreichend über die Möglichkeit der Rückforderung von EFRE–Förderungen und der daraus resultierenden Belastung des Landesbudgets. In je einem Fall fehlte im Aktenvermerk die Kostenaufschlüsselung bzw. der Kofinanzierungsanteil.

(2) Die Fördervereinbarungen der Förderstelle Magistrat Graz, die Förderzusagen im Rahmen der auf der Richtlinie für die steirische Wirtschaftsförderung basierenden Projekte der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. sowie die Kofinanzierungszusagen der Verwaltungsbehörde Wien und die Förderzusagen im Rahmen der auf Richtlinien basierenden Förderaktion „Elektro–Nutzfahrzeuge“ der Wirtschaftsagentur Wien entsprachen den Vorgaben der Art. 15a B-VG–Vereinbarung (siehe TZ 27).

Die in den Fördervereinbarungen der vom RH überprüften Fallbeispiele angeführten Voraussetzungen für (aliquote) Mittelkürzungen bzw. Rückzahlungen von EFRE–Mitteln⁴⁵ entsprachen zwar den Vorgaben der Nationalen Förderfähigkeitsregeln, enthielten jedoch keine näheren Erläuterungen darüber, wer – Begünstigter oder eine zwischengeschaltete Stelle, etwa bei ihr zuzurechnenden Fehlern – EFRE–Mittel bis wann zurückzahlen hatte. Der Förderungswerber hatte sich zu verpflichten, Förderungsbeträge rückzuerstatten, falls die Europäische Kommission dies verlangte. Es fehlte jedoch eine Information darüber, dass eine solche Rückforderung auch lange nach Abschluss eines geförderten Vorhabens⁴⁶ erfolgen könnte. Die Rückforderungsbestimmungen waren daher zu wenig präzise, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten und Förderungswerber ausreichend über das gesamte Rückforderungsrisiko zu informieren.

21.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Verwaltungsbehörde Steiermark (Abteilung 12) und die Förderstelle Abteilung 7 bei ihren Eigenprojekten nicht alle in Art. 15a B-VG der Bund–Länder–Vereinba-

⁴⁵ Diese waren in Wien in den von den Förderempfängern verpflichtend einzuhaltenden Allgemeinen Bedingungen für die EU–Kofinanzierung enthalten.

⁴⁶ bis zum endgültigen Abschluss des Programms

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

rung genannten, für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Mindestelemente in Verwaltungsvereinbarungen oder verwaltungsinternen Aktenvermerken schriftlich und nachvollziehbar dokumentierten. Dadurch unterblieb nicht nur eine zeitgerechte und ausreichende Information der Steiermärkischen Landesregierung über die Möglichkeit der Rückforderung von EFRE-Förderungen und der daraus resultierenden Belastung des Landesbudgets. Die Einhaltung dieser Vorgaben war auch deshalb geboten, weil aus fehlerhaften oder unvollständigen Kofinanzierungszusagen – mangels Rechtsgrund – kein Anspruch auf die Zahlung von EFRE-Mitteln erwuchs. Der RH empfahl dem Land Steiermark daher, künftig auch bei Eigenprojekten alle für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Mindestelemente schriftlich festzuhalten.

(2) Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die (aliquoten) Mittelkürzungen unzulänglich geregelt und die Bedingungen für eine Rückzahlung von EFRE-Mitteln zu wenig präzise waren, um eine verursachergerechte Rückforderung zu gewährleisten und Förderempfänger ausreichend zu informieren. Er empfahl den Ländern Steiermark und Wien, in den EFRE-Förderrichtlinien für die Periode 2014–2020 bzw. jedenfalls in den Fördervereinbarungen die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher zu definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den EFRE durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten –, um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten.

21.3 (1) *Das Land Steiermark erachtete in seiner Stellungnahme die Bestimmungen des Art. 12 Abs. 4 der Vereinbarung gemäß 15a B-VG für eingehalten, indem*

- *sich spezifische Rückforderungstatbestände aus den Verordnungstexten ergäben, welche von allen Stellen im System zu berücksichtigen seien,*
- *der Steiermärkischen Landesregierung das Operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007–2013“ inkl. der darin enthaltenen finanziellen Regelungen und Bedingungen für EFRE-Förderungen bekannt sei,*
- *die Steiermärkische Landesregierung und der Landtag Steiermark einen Beschluss über die Vereinbarung gemäß 15a B-VG getroffen hätten und daher auch auf diesem Weg über alle Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der EFRE-Programmabwicklung informiert seien,*

- das genehmigte Verwaltungs- und Kontrollsystem die Bestimmungen der 15a-Vereinbarung berücksichtige und
- die Förderungsempfänger im Förderungsvertrag über ihre Verpflichtungen informiert würden.

Weiters enthielten die Vorlagen an die Landesregierung Hinweise auf die EFRE-Kofinanzierung. Der Kofinanzierungsanteil sei entweder konkret mit 50 % angegeben worden oder sei aus den Programmdokumenten ableitbar, indem für alle Projekte der Förderstelle Abteilung 7 ein Förderschlüssel von 1:1 EFRE zu nationalen Mitteln festgelegt sei.

(2) Das Land Wien sagte in seiner Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH werde im Rahmen seiner Möglichkeiten im gemeinsamen österreichweiten Förderprogramm dahingehend entsprochen, dass in den künftigen Förderbedingungen die Gründe und Fristen für mögliche Rückforderungen näher präzisiert würden.

21.4 Der RH verwies das Land Steiermark auf die Bestimmungen des Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem, wonach die Rückforderungs- und Kürzungsbestimmungen bei Eigenprojekten der Verwaltung in geeigneter Form für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren gewesen wären. Die allgemeine Kenntnis der EU-Vorschriften, der Programmdokumente sowie der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG konnten die für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE-Mitteln erforderlichen Formalerfordernisse, wonach Mindestelemente schriftlich festzuhalten sind, nicht ersetzen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Kontrolle widmungsgemäßer Verwendung

22.1 (1) Die Verwaltungsbehörde bzw. deren zwischengeschaltete Förderstellen hatten zu prüfen, ob die kofinanzierten Investitionen oder Leistungen tatsächlich geliefert bzw. erbracht und die geltend gemachten Ausgaben im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU und Österreichs getätigt wurden.⁴⁷ Bei der Durchführung der Kontrollen waren Interessenkonflikte auszuschließen. Die mit den Prüfungen befassten Personen durften bspw. gemäß 15a B-VG-Vereinbarung nicht an der Durchführung der zu prüfenden Vorhaben beteiligt sein.⁴⁸

⁴⁷ siehe Art. 60 lit. b der Allg. SF-VO

⁴⁸ siehe Art. 13 (3) der 15a B-VG-Vereinbarung

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(2) Die Abrechnungskontrollen bei den vom RH in Wien überprüften Projekten erfolgten durch Mitarbeiter der MA 27 (Dezernat Ausgabenkontrolle), die personell und organisatorisch von der Verwaltungsbehörde Wien getrennt waren. Das Dezernat Ausgabenkontrolle bediente sich bei nicht landeseigenen Projekten zusätzlich externer Prüfer, deren Kosten die Projektträger als förderfähig geltend machen konnten.

(3) Gemäß Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems Steiermark oblag die rechnerische und sachliche Prüfung der Rechnungen bei Eigenprojekten der Abteilung 12 (Wirtschaft, Tourismus, Sport) grundsätzlich einem Mitarbeiter der Verwaltungsbehörde, der diese Tätigkeit innerhalb der Verwaltungsbehörde weisungsfrei wahrzunehmen hatte.

Die beiden Eigenprojekte der Abteilung 12 (Nr. 1 und Nr. 2, Wibis I und II) prüften jeweils Mitarbeiter der Abteilung. Der mit der Prüfung bei Projekt Nr. 2 (Wibis II) betraute Mitarbeiter war zugleich Projektkoordinator und erteilte in dieser Funktion einem externen Dienstleister Arbeitsaufträge zur Projektumsetzung.

(4) Auch bei den Eigenprojekten Nr. 3 und Nr. 4 (Standortanalyse Koralmbahn und Gemeindestrukturreform) der Abteilung 7 prüften jeweils verschiedene Mitarbeiter der Abteilung die rechnerische bzw. sachliche Richtigkeit der Rechnungen. Die Abrechnungskontrollen der Förderstelle Magistrat Graz führte bei den Projekten Nr. 5 bis 8 (Skaterpark, Grünes Netz, Pendleranalyse, St. Peter-Hauptstraße) ein Mitarbeiter der Stadtbaudirektion durch. Der Mitarbeiter prüfte beim Projekt Nr. 8 (St. Peter-Hauptstraße) die Abrechnungen der eigenen Dienststelle.

Die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sah bei der Abteilung 7 eine formelle Weisungsfreistellung im Fall von Eigenprojekten vor.

22.2 Der RH kritisierte das Vorliegen von Interessenkonflikten in der Steiermark bei EFRE-Projekten, weil Mitarbeiter der Abteilung 7 bzw. 12 sowie der Förderstelle Magistrat Graz die Projektabrechnungen ihrer eigenen Dienststellen prüften. Er kritisierte mit Nachdruck, dass bei einem Projekt der Abteilung 12 die für die Abrechnungskontrolle zuständige Person auch an der Projektdurchführung beteiligt war. Er beurteilte die Weisungsfreistellung bei Eigenprojekten der Abteilungen 7 und 12 kritisch, weil sie aufgrund der direkten hierarchischen Abhängigkeit nur eine formale Funktionstrennung gewährleistete.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Abrechnungskontrollen von Eigenprojekten anderen Dienststellen zu übertragen, um potenzielle Interessenkonflikte auszuschließen.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei der vom RH angesprochene Interessenkonflikt bei einem für die Abrechnungskontrolle zuständigen Mitarbeiter der nunmehrigen Abteilung 12 nicht gegeben gewesen. Es sei exakt jene Vorgangsweise angewandt worden, die im von der Europäischen Kommission und der Prüfbehörde genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgesehen gewesen sei. Das Projekt sei auch von der Prüfbehörde im Rahmen einer Second-Level-Control Prüfung geprüft worden. Dabei habe es keinerlei Feststellungen gegeben. Das bei Auftragsvergaben und Abrechnungen vorgeschriebene Vier-Augen-Prinzip sei von der Verwaltungsbehörde selbstverständlich eingehalten worden.*

Hinsichtlich der Förderstelle Abteilung 17 (vormals Abteilung 7) teilte das Land mit, dass diese die Empfehlung des RH aufnehmen und im Nachfolgeprogramm keine thematischen Eigenprojekte in dieser Form durchführen werde.

Ferner teilte das Land zur Förderstelle Magistrat Graz mit, dass diese in Zukunft – um nicht den Anschein einer Interessenkollision entstehen zu lassen – großes Augenmerk auf eine organisatorische Trennung einzelner Funktionsbereiche legen werde. Interessenkonflikte bei der Abrechnungsprüfung könnten in der Praxis aufgrund der anzuwendenden nationalen EFRE-Kofinanzierungsregeln, einer standardmäßigen Vollprüfung sämtlicher Ausgaben im Aktionsfeld 10 durch die verantwortliche Förderstelle und ein engmaschiges Second-Level-Kontrollnetz mit jährlichen Stichprobenprüfungen durch die EFRE-Prüfbehörde ausgeschlossen werden.

- 22.4** Der RH erwiderte dem Land Steiermark zum Eigenprojekt der Abteilung 12, dass die abrechnungsprüfende Person als Projektkoordinator dem externen Dienstleister auch Arbeitsaufträge zur Projektumsetzung erteilte. Ungeachtet des vom Land ins Treffen geführten Vier-Augen-Prinzips bei Abrechnungen war der Grundsatz der Funktionstrennung in dieser Konstellation nicht ausreichend gewährleistet.

Bezüglich des Hinweises zur Förderstelle Magistrat Graz, wonach Interessenkonflikte bei der Abrechnungsprüfung ausgeschlossen werden könnten, entgegnete der RH, dass beim gegenständlichen Eigenprojekt der Abrechnungsprüfer hierarchisch dem Antragsteller (Leiter der Dienststelle) untergeordnet war. Diese Konstellation stand im Widerspruch zu einer unbefangenen und objektiven Aufgabenwahrnehmung.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

Der RH hielt daher seine Empfehlung, die Abrechnungskontrollen von Eigenprojekten anderen Dienststellen zu übertragen, aufrecht.

Berichtswesen

23.1 (1) Die Förderstelle Magistrat Graz vereinbarte in den Förderungsverträgen der vier vom RH überprüften Projekte Meilensteine sowie Termine für die Endberichtslegung und die Projektabrechnungen. Die Mindestinhalte der Berichte sollten demnach u.a. eine Gegenüberstellung geplanter und tatsächlicher Aktivitäten, Projektergebnisse sowie Angaben über geplante Folgeaktivitäten umfassen. Bei zwei der vier Projekte legten die Projektträger jedoch Berichte vor, die nicht den Fördervereinbarungen entsprachen:

- Zu Projekt Nr. 7 (Pendleranalyse) reichte der Projektträger die Ergebnisberichte zu den im Projekt beauftragten Befragungen als Endbericht ein.
- Der gemäß Berichtsdatum mit sechsmonatiger Verspätung vorgelegte Endbericht zu Projekt Nr. 8 (St. Peter-Hauptstraße) enthielt allgemeine Angaben zum Ergebnis mehrerer EFRE-geförderter Bauprojekte im Bereich dieser Straße, jedoch keine konkreten Angaben zur Durchführung des geförderten Teil-Projekts.

Die Förderstelle Magistrat Graz hielt ihre Beurteilung der Projektumsetzung in keinem der vier Fälle schriftlich fest.

(2) Gemäß den Kofinanzierungszusagen der acht vom RH in Wien überprüften Projekte hatten die Projektträger zu bestimmten Terminen Zwischen- und Endberichte sowie Projektabrechnungen vorzulegen und das Ausmaß der Zielerreichung sowie der Meilensteine nachzuweisen. Berichtsvorlagen standen den Projektträgern auf der Programmhomepage zur Verfügung. Die Verwaltungsbehörde Wien beurteilte die standardisierten Berichte und hielt die Ergebnisse (u.a. die Erreichung der vereinbarten Ziele bzw. Meilensteine) jeweils schriftlich in Evaluierungsbögen zu den Projektberichten fest.

23.2 (1) Der RH bemerkte kritisch, dass die Projektberichte in der Steiermark in zwei überprüften Fällen nicht den Anforderungen der Förderverträge hinsichtlich der Mindestberichtsinnhalte bzw. Berichtstermine entsprachen. Der RH empfahl dem Land Steiermark, auch bei EFRE-Einzelentscheidungen auf die Einhaltung der in Fördervereinbarungen bzw. Werkverträgen vereinbarten Berichtspflichten (Berichtstermine und -mindestinhalte) zu achten.

(2) Der RH erachtete die dokumentierte Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung durch die Verwaltungsbehörde Wien in Evaluierungsbögen als zweckmäßig. Er bemängelte, dass die Förderstelle Magistrat Graz ihre Projektbeurteilungen für keines der vom RH überprüften Projekte in vergleichbarer und nachvollziehbarer Weise schriftlich festhielt.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung – in Anlehnung an die Vorgangsweise im Land Wien – nachvollziehbar zu dokumentieren.

23.3 *Zur Förderstelle Magistrat Graz teilte das Land Steiermark mit, dass ein standardisierter Berichts-/Evaluierungsbogen als schriftliche Projektbeurteilung bislang nicht im Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgesehen bzw. gefordert gewesen sei. Die Empfehlung der Ausarbeitung und einheitlichen Anwendung im aktuell umgesetzten EFRE-Programm Österreich 2014–2020 erscheine der Förderstelle als sinnvolle Dokumentationsmaßnahme.*

23.4 Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass die Förderstelle Magistrat Graz – gemäß der zwischen der Verwaltungsbehörde und ihrer zwischengeschalteten Förderstelle geschlossenen Vereinbarung – eine Mitwirkungspflicht bei der Erstellung bzw. Anpassung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in ihrem Wirkungsbereich hatte. Es wäre daher an der Förderstelle Magistrat Graz selbst gelegen, ein Verfahren für die Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung festzulegen und die Durchführung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Zielerreichung und -messung

24.1 (1) Die Verwaltungsbehörden Steiermark und Wien erfassten Zielindikatoren (u.a. Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze), um zu beurteilen, inwieweit die quantitativen Programmziele erreicht wurden. Die genehmigten Projekte sollten zur Erreichung der Programmziele beitragen.

(2) Bei den vier überprüften Projekten der Förderstelle Magistrat Graz, darunter drei Projekte zur Errichtung von Infrastruktur, gab es – wie auch bei zwei von drei investiven Projekten in Wien – keine projektbezogenen Zielindikatoren.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(3) Die Verwaltungsbehörde Wien vereinbarte bei sechs überprüften Projekten (Nr. 11 bis 16: Kordonenerhebung, Technologiezentrum Aspern, Lokale Agenda 21+, Mingo II, VITE, Gebietsmanagement Liesing) Zielindikatoren – bspw. die Anzahl der (geplanten) Beratungen – sowie dazugehörige Zielwerte. Die Anzahl der Zielindikatoren je Projekt variierte zwischen vier und zehn. Die Projektträger meldeten in den Zwischen- bzw. Endberichten die jeweils erzielten Istwerte. Demnach übertrafen vier der sechs Projekte die angestrebten Zielwerte (zum Projektabschluss bzw. per Ende 2014) zum Teil deutlich und ohne die Projektbudgets zu überschreiten. Die Verwaltungsbehörde Wien analysierte in ihren Projekt-Evaluierungen die Gründe für die Abweichungen – etwa zu wenig ambitionierte Ziele – nicht.

Folgende Beispiele illustrieren Zielindikatoren der vom RH überprüften Projekte, bei denen die Zielwerte teils deutlich übertroffen wurden:

- Das Projekt Nr. 16 (Gebietsmanagement Liesing), das laut Projektantrag beabsichtigte überbetriebliche ressourcenschonende Maßnahmen zu initiieren, maß seine Zielerreichung u.a. anhand des Indikators „Stückzahl PR-Material“.
- Die Messung der Zielerreichung des IT-Netzwerkprojekts Nr. 15 (VITE) erfolgte u.a. mittels des Indikators „Anzahl der initiierten Technologiekoooperationen“. Da die Mitgliedschaft im Netzwerk in den Jahren 2008 und 2010 kostenlos war und der Projektträger im Projektzeitraum wiederholt selbst (nationale) Förderungen für Kooperationsprojekte anbot, die sich ausschließlich an die Mitglieder des Netzwerks richteten, wurde der Zielwert deutlich übererfüllt. Nähere Angaben zu den initiierten Kooperationen – etwa die Art der Zusammenarbeit bzw. erzielte Projektergebnisse – fehlten in den Berichten des Projektträgers.
- Das Projekt Nr. 14 (Mingo II) mit einem Schwerpunkt auf die Beratung und Schulung von Kleinunternehmern sowie Neugründern erfasste u.a. den Indikator „Anzahl der Teilnehmer an durchgeführten Veranstaltungen“, wobei der Projektträger in den Zwischenberichten angab, die Teilnehmer einzelner Informations- und Netzwerkveranstaltungen nicht erfassen zu können.

24.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass nur zu einem der in der Steiermark und Wien überprüften sechs Investitionsprojekte Zielindikatoren vorlagen. Er empfahl den Ländern Steiermark und Wien, bei investiven Projekten, zumal diese mit hohen öffentlichen Förderungen durchgeführt wurden – mit zeitlichem Abstand zur Fertigstellung – Evaluierungen der Nutzung vorzunehmen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Verwaltungsbehörde Wien zur Messung der Zielerreichung von Projekten überwiegend Zielindikatoren vereinbarte, die die Projektleistung (Outputs) beschrieben und kaum oder überhaupt nicht geeignet waren, die angestrebten Projektziele und –ergebnisse zu beurteilen. Er bemängelte, dass die Verwaltungsbehörde Wien die Übererfüllung der Zielwerte bei ihren Projektbeurteilungen nicht näher analysierte, 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. Aus Sicht des RH war das deutliche Übererreichen vereinbarter Zielindikatoren bei einzelnen der vom RH überprüften Projekte bei gleichzeitiger Unterschreitung bzw. Einhaltung der Projektbudgets ein Hinweis auf mangelhafte Planannahmen und Antragsbegutachtung.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, bei EFRE–Einzelentscheidungen überprüfbare, aussagekräftige, ergebnisorientierte Zielindikatoren zur Messung der Zielerreichung zu verwenden und angemessene Zielwerte – im Verhältnis zu den Projektbudgets – mit den Projektträgern zu vereinbaren.

24.3 (1) *Das Land Steiermark nahm zur Thematik der Zielindikatoren in TZ 16 Stellung.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH bezüglich Indikatoren und Überprüfungen der Nutzung nach Projektabschluss dahingehend aufgegriffen, dass bei Infrastrukturprojekten durchgehend geeignete Indikatoren festgelegt und in der Kofinanzierungszusage übersichtlich abgebildet würden. Die Wirkung bzw. Zielerreichung von Schlüsselprojekten solle in zweckmäßigen, zeitlichen Abständen nach Fertigstellung evaluiert werden.

Aus Sicht des Landes Wien liege es nicht in der Verantwortung einzelner Projektträger, wenn erwartete Ergebnisse nicht unmittelbar nach Projektende oder auch nicht in dem erwarteten Ausmaß eintreten würden. Die Förderstelle könne das fertige Projekt lediglich hinsichtlich jener Indikatoren beurteilen, die in der unmittelbaren Einflussphäre des Projektträgers lägen (Output–Indikatoren). Umgekehrt sei häufig jedoch kein unmittelbarer Kausalzusammenhang (Ergebnis–Einzelprojekt) nachweisbar, die Gesamtwirkung der Vorhaben aber dennoch gut ersichtlich. Die Empfehlung des RH, Zielindikatoren anstelle von Output–Indikatoren festzusetzen, werde daher nicht weiter verfolgt.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

24.4 Der RH erwiderte dem Land Wien, dass seine Empfehlung auf die Wirkungsorientierung der eingesetzten Fördermittel und nicht auf eine Sanktionierung der Projektträger bei Nichterreichung erwarteter Projektergebnisse abzielte. Er betonte ferner, dass sich Output-Indikatoren, die vorwiegend die Projektleistung erfassten, nicht zur Messung des Projekterfolgs und der unmittelbaren Förderwirkung auf die (End-)Begünstigten eigneten. Abschließend verwies der RH darauf, dass gerade die Projekte öffentlicher Projektträger mit hohen Fördervolumen und -intensitäten eine angemessene Ergebnis- und Wirkungskontrolle rechtfertigten, und hielt seine Empfehlung aufrecht.

25.1 (1) Die Verwaltungsbehörde Wien förderte die Errichtung eines Technologiezentrums im Stadtentwicklungsgebiet Aspern (Projekt Nr. 12).⁴⁹ Das im August 2012 fertiggestellte Gebäude sollte gemäß Kofinanzierungszusage auf einer Nettonutzfläche von rd. 6.500 m² Büro- und Forschungsinfrastruktur für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für forschungs- und entwicklungsorientierte Einrichtungen aus dem Bereich der nachhaltigen Technologieentwicklung bieten. Der Projektträger verpflichtete sich, der Verwaltungsbehörde Wien nach Fertigstellung u.a. die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze sowie die tatsächlich realisierten Nettoeinnahmen⁵⁰ aus der Vermietung zu melden.

(2) Der Projektträger übermittelte der Verwaltungsbehörde Wien zuletzt im Februar 2015 Unterlagen, wonach die Nettoeinnahmen die genehmigte Höchstgrenze nicht überschritten. Die mit Stand 31. Dezember 2014 gemeldete Anzahl von 131 Arbeitsplätzen im Technologiezentrum beruhte auf Schätzungen des Projektträgers, da die Mieter nicht zur Meldung von Mitarbeiterdaten verpflichtet waren. Unklar blieb daher auch, ob es sich um neu geschaffene oder von anderen Standorten verlegte Arbeitsplätze handelte.

(3) Gemäß Allg. SF-VO waren Infrastrukturprojekte bis fünf Jahre nach Fertigstellung auf allfällige wesentliche Änderungen (Dauerhaftigkeit) zu prüfen. Die Verwaltungsbehörde Wien kontrollierte die bestimmungsgemäße Gebäudenutzung – anhand der Art bzw. Tätigkeit der Mieter – nicht. Zum Stand 31. März 2015 hatten sich laut einer Aufstellung des Projektträgers im Technologiezentrum – einschließlich einer Zwischennutzung – 20 Unternehmen und Forschungseinrich-

⁴⁹ Einnahmenschaffendes Projekt gemäß Art. 55 der Allg. SF-VO – die EFRE-Förderung verringerte sich oder verfiel, wenn sich aufgrund einer Neuberechnung nach Inbetriebnahme die Finanzierungslücke (Errichtungskosten abzüglich Nettoeinnahmen) reduzierte (insbesondere durch höhere Einnahmen als geplant).

⁵⁰ jährlich bis zum Programmabschluss (längstens bis zum 31. März 2017)

tungen sowie eine Dienststelle des Magistrats der Stadt Wien angesiedelt, die demnach insgesamt rd. 77 % der verfügbaren Fläche belegten. Drei Mieter, darunter eine Dienststelle des Magistrats der Stadt Wien, entsprachen nicht dem in der Fördervereinbarung festgelegten Förderzweck des Gebäudes.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Verwaltungsbehörde Wien die widmungsgemäße Nutzung eines mit Fördermitteln errichteten Gebäudes nicht überprüfte. Damit verletzte die Verwaltungsbehörde ihre Verpflichtung zur Überprüfung der Dauerhaftigkeit von Infrastrukturprojekten bis zu fünf Jahre nach dem Projektende. Er wies weiters kritisch darauf hin, dass die drei Mieter nicht dem in der Fördervereinbarung festgelegten Förderzweck entsprachen.

Der RH kritisierte das Erfassen von Zielindikatoren, die auf Schätzungen des Projektträgers beruhten, und verwies auf seine Empfehlungen in TZ 24.

Der RH empfahl der Verwaltungsbehörde Wien, die Daten über die Art der Nutzung des Gebäudes – auch rückwirkend für die Jahre 2012 bis 2014 – vom Projektträger einzufordern und zu beurteilen, ob die Förderung widmungsgemäß verwendet wurde.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien werde die Empfehlung des RH aufgegriffen. Die Nutzungsdaten der vergangenen Jahre würden nachgefordert und mit dem Bewilligungszweck abgeglichen.*

Querschnittsziel Gleichstellung

- 26.1** (1) 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.

(2) In den vom RH überprüften Antragsformularen der Förderstelle Magistrat Graz bestätigten die Antragsteller ohne Kommentare, dass das beantragte Projekt mit den Programmzielen (u.a. Gleichstellung) vereinbar war. Den allfälligen Projektbeitrag zur Gleichstellung dokumentierte die Förderstelle auf ihrer Checkliste zur Antragsbegutachtung als optionales „Zusatzkriterium“. Aus Sicht der Förderstelle traf dieses Kriterium für keines der vier vom RH überprüften Projekte zu.

Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung

(3) Die Vorlageberichte an die Steiermärkische Landesregierung zu den Eigenprojekten (Nr. 1 bis 4, Wibis I und II, Standortanalyse Koralmbahn und Gemeindestrukturreform) der Förderstellen Abteilung 7 bzw. 12 enthielten keine Angaben zum jeweils geplanten Beitrag zur Gleichstellung.

(4) In Wien erfassten die vom RH überprüften Förderanträge in einem Abschnitt auch den geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung. Den Antragstellern stand auf der Programhomepage ein Leitfaden u.a. mit Beispielen für Gleichstellungsziele zur Verfügung. Anhand der Beschreibungen im Projektantrag bewertete die Verwaltungsbehörde Wien den Gleichstellungsbeitrag des Projekts. Umfang und Qualität der Angaben der Projektträger variierten je nach Fördergegenstand sowie mangels Mindestanforderungen in den Antragsformularen (z.B. Kriterien, die den Programmbeitrag zur Gleichstellung operationalisieren). Nur zwei der acht überprüften Kofinanzierungszusagen enthielten Gleichstellungsziele, deren Erreichung anhand von Indikatoren mit Zielgrößen auch messbar war (u.a. Anzahl männlicher bzw. weiblicher Teilnehmer).

- 26.2** Der RH bemerkte kritisch, dass das Land Steiermark bei den vom RH überprüften Projekten auf eine nachvollziehbare Beschreibung des Projektbeitrags zur Gleichstellung verzichtete, wiewohl das Thema ein Querschnittsziel des EFRE-Regionalprogramms Steiermark war.

Der RH hielt fest, dass das Land Wien das Thema Gleichstellung im Förderprozess systematisch berücksichtigte. Er bemerkte jedoch kritisch, dass Umfang und Qualität der Angaben in den Antragsformularen zum geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung – mangels Mindestanforderungen – von den Projektträgern abhingen und deutlich variierten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den Beitrag von Förderprojekten zum Thema Gleichstellung gemäß EU-Vorgabe als horizontale Anforderung bei der Antragstellung, –begutachtung und Projektbeurteilung durchgängig zu berücksichtigen. Er empfahl den Ländern Steiermark und Wien, Gleichstellungsziele für die Programmperiode 2014–2020 zu formulieren und den geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung anhand davon abgeleiteter Mindestkriterien zu prüfen.

- 26.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei die Relevanz und Aktualität des Themas „Gleichstellung von Männern und Frauen“ im EFRE-Regionalprogramm Steiermark inhaltlich im Kapitel Querschnittsthemen schriftlich verankert. Das Querschnittsthema „Gleichstellung“ sei dabei – neben dem Thema „Umwelt/nachhaltige Ent-*



Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Förderungsabwicklung



EFRE–Einzelentscheidungen

wicklung“ – auch in den Referenzdokumenten⁵¹ der Förderungsstellen behandelt worden. Das Land Steiermark betonte die Abnahme bzw. Genehmigung dieser Referenzdokumente im Verwaltungs- und Kontrollsystem durch die Prüfbehörde und die Europäische Kommission zu Beginn der Strukturfondsperiode 2007–2013.

Zur Förderstelle Magistrat Graz teilte das Land Steiermark mit, dass bis dato im EFRE–Regionalprogramm Steiermark keine für die Planungs- und Baupraxis ableitbaren Mindestkriterien für das Querschnittsziel Gleichstellung vorgelegen seien. Eine praxisnahe Vorgabe werde für zukünftige Projektbeurteilungen berücksichtigt (Beispiele praktischer Anwendung vor allem für Infrastrukturprojekte).

(2) Laut Stellungnahme des Landes Wien werde der Empfehlung des RH im Rahmen der EU–Förderperiode 2014–2020 bereits entsprochen. Es seien österreichweit einheitliche Bewertungsbögen für Projektanträge mit einem höheren Detaillierungsgrad erstellt worden.

26.4 Der RH erwiderte dem Land Steiermark, dass seine Empfehlung nicht auf eine formale Darstellung in den programmrelevanten Dokumenten abstelle, sondern darauf, dass der geplante bzw. erzielte Beitrag von Förderprojekten zum Querschnittsziel Gleichstellung in den Verfahren der Förderstellen durchgängig berücksichtigt wird. Er hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

27.1 (1) Der RH überprüfte beispielhaft⁵² anhand von je zwei ausgewählten EFRE–Projekten in den Ländern Steiermark und Wien auch die richtlinienbasierte⁵³ Förderabwicklung hinsichtlich der Anforderungen an Antragstellung, Projektbegutachtung, Förderzusage und Kontrolle.

⁵¹ Anmerkung RH: z.B. Organigramme, Musterprozesse, Checklisten, Musterformulare, Vereinbarungen

⁵² Die kriteriengestützte Auswahl erfolgte nach dem in TZ 1 dargestellten Kriterienkatalog. Die beiden ausgewählten steirischen Projekte waren im EFRE–Monitoring als Einzelentscheidung dargestellt, beruhten jedoch auf einer Landesförderrichtlinie (siehe TZ 6).

⁵³ Richtlinie für Steirische Wirtschaftsförderung i.d.F. 8. Juni 2009; in Wien „Allgemeine Förderbedingungen für EFRE–Kofinanzierungen der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.“ in Verbindung mit Bestimmungen der „Ausschreibung der Förderaktion „Elektro–Nutzfahrzeuge“ vom Februar 2013“.

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

Tabelle 18: Überprüfte richtlinienbasierte Projekte nach Förderstellen

Lfd. Nr.	Projekttitel (Inhalte) und –laufzeit	Förderungsempfänger	Genehmigte förderfähige Projektkosten
Zwischengeschaltete Förderstelle Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H.			
17	Regionales Gründungsmanagement Steiermark, 2008 ¹ –2010	12 Unternehmen sowie Wirtschaftskammer Steiermark	2.400.000 EUR (davon 25 % EFRE, 25 % Land Steiermark, 50 % Eigenmittel der Projektträger)
18	Fast Forward Award 2010 (u.a. Verleihung eines Wirtschaftspreises), 2010	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (Eigenprojekt)	363.800 EUR (davon 32,5 % EFRE, 32,5 % Land Steiermark, 35 % Eigenmittel des Projektträgers)
Zwischengeschaltete Förderstelle Wirtschaftsagentur Wien			
19	Förderaktion „Elektro–Nutzfahrzeuge“, 2014–2015 bzw. 2012–2013	Unternehmen A	61.874,99 EUR (davon 24,2 % EFRE, 24,2 % Land Wien)
20		Unternehmen B	60.000 EUR (davon 25 % EFRE, 25 % Land Wien)

¹ Änderung des Fördervertrags und Hinzunahme von Projektpartnern

Quellen: Unterlagen der Verwaltungsbehörde Wien; Darstellung RH

(2) Der RH stellte zur Förderabwicklung der beiden überprüften Projekte in der Zuständigkeit der Förderstelle Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft m.b.H. (SFG) bei der Antragsbegutachtung und Abrechnungskontrolle folgendes fest:

- Die Begutachtung der Projektanträge (Projekte Nr. 17 und Nr. 18 Regionales Gründungsmanagement und Fast Forward Award 2010) erfolgte anhand von Checklisten mit überwiegend Formalkriterien. Die SFG qualifizierte die Förderung der Projekte als „Beihilfe für regionale Infrastruktur und Initiativen“. Die Erfüllung der in der Richtlinie angeführten sieben Beurteilungskriterien⁵⁴ der Förderungswürdigkeit dokumentierte die SFG anhand einer einzigen Checklisten-Frage, ohne das Ausmaß des jeweiligen Projekt-

⁵⁴ Gemäß Punkt 5.6.2 der Richtlinie war die Förderungswürdigkeit von Projekten primär nach folgenden Kriterien zu beurteilen:

- die technologie-, struktur- und regionalpolitische Relevanz des Projektes;
- die überregionale Bedeutung des Projektes;
- die Bedeutung der Infrastruktureinrichtung für die Beratung bzw. den Informationstransfer sowohl für anzuesiedelnde Unternehmen als auch für die ansässigen Unternehmen in der Region;
- thematische Schwerpunktsetzung (jede Infrastruktureinrichtung soll nur auf ausgewählte Branchen ausgerichtet sein).

Darüber hinaus waren folgende zusätzliche Aspekte zu beurteilen:

- die Kooperation mit Universitäten, Fachhochschulen, berufsbildenden Schulen und privaten Forschungseinrichtungen,
- die Zusammenarbeit mit in der Region ansässigen Firmen,
- die Umweltrelevanz des Gesamtprojektes.

beitrags zu quantifizieren (bspw. Punktebewertung) oder nachvollziehbar zu erläutern.

- Die Prüfung der Angemessenheit der geplanten Projektkosten – bspw. im Verhältnis zur geplanten Leistung – war in beiden Fällen in den Unterlagen zur Antragsbegutachtung nicht dokumentiert.
- Die Begutachtung des Eigenprojekts (Nr. 18) erfolgte durch Mitarbeiter der SFG selbst. Den Beschluss über die Förderung unterfertigte u.a. ein Prokurist der SFG.
- Die Abrechnungskontrollen erfolgten auch beim Eigenprojekt (Nr. 18) durch Mitarbeiter der SFG. Eine Weisungsfreistellung sah die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems Steiermark nicht vor.

(3) Die Abwicklung der einzigen richtlinienbasierten Förderaktion des EFRE–Regionalprogramms Wien oblag der Förderstelle Wirtschaftsagentur Wien. Der RH stellte bei den zwei von ihm überprüften Projekten keine Mängel fest.

27.2 Der RH wies kritisch auf Mängel bei der Antragsbegutachtung von richtlinienbasierten EFRE–Projekten in der Steiermark sowie auf Interessenkonflikte bei Eigenprojekten, bei denen die Förderstelle SFG als Projektträger fungierte, hin.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die EFRE–relevanten Förderrichtlinien des Landes um Mindeststandards hinsichtlich der Antragsbegutachtung sowie zur Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte zu ergänzen.

27.3 *Das Land Steiermark merkte zur Förderstelle SFG an, die überprüften Projekte entsprächen jedenfalls den Vorgaben bzw. Anforderungen der SFG–Richtlinie. Die Projektinhalte bzw. –auswirkungen seien ausführlich in den jeweiligen Vorlageberichten dargestellt worden. Zwischenzeitig seien Verbesserungen – auch auf Anregung der Prüfbehörde – hinsichtlich einer konkreteren Dokumentation der Erfüllung einzelner Beurteilungskriterien durchgeführt worden; die Projektselektion werde sowohl im Vorlagebericht als auch in der Beschlusscheckliste seither umfassender dokumentiert.*

Weiters teilte das Land mit, dass die Angemessenheit der geplanten Projektkosten bei beiden Projekten – anhand von Erfahrungswerten (Projekt Nr. 17, Regionales Gründungsmanagement) und Vergleichsanboten

Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen

bzw. Vergabevermerken (Projekt Nr. 18, Fast Forward Award 2010) – geprüft worden sei. Hinsichtlich einer detaillierten Dokumentation dieses Prüfungsschrittes seien ebenso bereits Verbesserungsmaßnahmen in der SFG umgesetzt worden.

Zur Begutachtung und zu den Abrechnungskontrollen eines Eigenprojektes durch Mitarbeiter der SFG selbst betonte das Land Steiermark, dass diese Vorgangsweise in dem durch die Prüfbehörde und die Europäische Kommission genehmigten Verwaltungs- und Kontrollsystem für die EFRE-Abwicklung geregelt sei. Die dort festgeschriebene personelle Trennung sei bei dem überprüften Eigenprojekt jedenfalls gewährleistet gewesen. Die Vorgangsweise der SFG habe somit den geltenden Regelungen entsprochen und ein Interessenkonflikt bzw. eine Befangenheit könne demnach nicht abgeleitet werden.

Zusammenfassend teilte das Land mit, dass im Bereich der Dokumentation die Anregungen des RH zur Kenntnis genommen würden bzw. in der Vergangenheit (nach der Abwicklung der geprüften Projekte und vor der RH-Prüfung) bereits entsprechende Verbesserungsmaßnahmen in diesem Bereich gesetzt worden seien.

- 27.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass die Vorlageberichte der Förderstelle SFG zu beiden überprüften Projekten ausführliche Projektbeschreibungen enthielten, jedoch – ebenso wie die Checklisten zur Antragsprüfung – keine nachvollziehbare Bewertung ihrer Förderungswürdigkeit gemäß den geltenden sieben Kriterien der SFG-Richtlinie. Der RH unterstrich die Bedeutung einer nachvollziehbar dokumentierten Antragsbegutachtung für ein transparentes Auswahlverfahren.

Bezüglich der Prüfung der Angemessenheit geplanter Projektkosten hielt der RH gegenüber dem Land Steiermark neuerlich fest, dass dieser Prüfschritt bei beiden überprüften Projekten in den Unterlagen zur Antragsbegutachtung nicht dokumentiert war.

Zum gegenständlichen Eigenprojekt stellte der RH klar, dass Mitarbeiter der SFG (als Fördergeber und zugleich Angestellte des Fördernehmers) mit der Projektbegutachtung und –genehmigung sowie der Abrechnungskontrolle betraut waren und das Förderungsübereinkommen u.a. mit dem Geschäftsführer der SFG (als Förderwerber bzw. ranghöchsten Vertreter der SFG) unterzeichneten. Der RH erachtete eine derartige Konstellation – trotz personeller Funktionstrennung – im Widerspruch zu einer unbefangenen und objektiven Aufgabenwahrnehmung.

Der RH hielt daher seine Kritik und Empfehlung aufrecht.

Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BKA, Länder Steiermark und Wien

(1) Das BKA in seiner Verantwortung als haushaltsleitendes Organ für den EFRE sowie die Länder Steiermark und Wien sollten für die Programmperiode 2014–2020 die erforderlichen Schritte ehestens in die Wege leiten, um die Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Verwaltungsbehörde und den programmverantwortlichen Landesstellen zu finalisieren. (TZ 7)

(2) Um das Risiko von Zahlungsunterbrechungen bzw. Aussetzungen von Zwischenzahlungen durch die Europäische Kommission zu minimieren, sollten das BKA und die Länder Steiermark und Wien für die Programmperiode 2014–2020 organisatorische Vorkehrungen treffen, um den finanziellen Risiken von Mängeln im Verwaltungs- und Kontrollsystem rechtzeitig entgegenzuwirken. (TZ 9)

Länder Steiermark und Wien

(3) Die Länder Steiermark und Wien sollten die Gründe für die nicht zur Gänze ausgeschöpften EFRE–Mittel analysieren, um daraus für die Programmperiode 2014–2020 Schlussfolgerungen für eine präzisere Planung zu gewinnen. (TZ 8)

(4) Die Länder genehmigten den Einzelentscheidungsprojekten im Durchschnitt höhere öffentliche Mittel als den richtlinienbasierten Projekten. Um dieses erhöhte finanzielle Risiko zu reduzieren, sollten die Länder Steiermark und Wien geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere der Entscheidungsfindung und der Projektauswahl, zu erhöhen. (TZ 10)

(5) Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sollten die Länder Steiermark und Wien in Förderrichtlinien oder sonstigen Fördervorschriften die Genehmigung von EFRE–Förderungen davon abhängig machen, dass die Projektträger mit der Leistung nicht oder nur mit schriftlicher Zustimmung der Förderabwicklungsstelle schon vor der Förderzusage beginnen. (TZ 15)

(6) Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung wären die geplanten Projektausgaben sowohl hinsichtlich Erforderlichkeit als auch Angemessenheit im Verhältnis zu den angestrebten Vorhabenszielen und –ergebnissen zu überprüfen. Die Vergleichsmaßstäbe

Schlussempfehlungen

und Ergebnisse der Prüfung wären nachvollziehbar zu dokumentieren. Weiters sollten Checklisten die Fragen, inwieweit der Projektumfang für die Zielerreichung erforderlich und die geplanten Projektausgaben angemessen sind, ausreichend berücksichtigen. (TZ 17)

(7) Die Länder Steiermark und Wien sollten geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Begutachtung von Projekten treffen. (TZ 19)

(8) Um verursachergerechte Rückforderungen zu gewährleisten, sollten die Länder Steiermark und Wien in den EFRE-Förderrichtlinien für die Periode 2014–2020 bzw. jedenfalls in den Fördervereinbarungen die EU-spezifischen Rückforderungsgründe näher definieren – darunter auch Fälle, in denen Rückzahlungen an den EFRE durch die zwischengeschalteten Stellen zu erfolgen hätten. (TZ 21)

(9) Die Länder Steiermark und Wien sollten bei EFRE-Einzelentscheidungen überprüfbare, aussagekräftige ergebnisorientierte Zielindikatoren verwenden und angemessene Zielwerte – im Verhältnis zu den Projektbudgets – mit den Projektträgern vereinbaren. Bei investiven Projekten mit hohen öffentlichen Förderungen wären – mit zeitlichem Abstand zur Fertigstellung – Evaluierungen der Nutzung vorzunehmen. (TZ 24)

(10) Die Länder Steiermark und Wien sollten Gleichstellungsziele für die Programmperiode 2014–2020 formulieren und den geplanten Projektbeitrag zur Gleichstellung anhand davon abgeleiteter Mindestkriterien prüfen. (TZ 26)

BKA

(11) Zur Gewährleistung eines ausreichenden Maßes an Transparenz, Gleichbehandlung und Gebarungssicherheit wäre für die Programmperiode 2014–2020 eine EFRE-Abwicklungsrichtlinie (insbesondere mit Verfahrensanleitungen) als Basis der EFRE-Förderungsvergabe für das österreichweite einzige EFRE-Regionalprogramm zu erstellen, um künftig Einzelentscheidungen zu vermeiden. Die Mindestinhalte dieser Richtlinie sollten sich an der Allgemeinen Rahmenrichtlinie 2014 des Bundes orientieren. (TZ 5)

(12) Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Rechtsgrundlagen von Förderentscheidungen sollte im EFRE-Monitoring auch die Art der Fördergewährung (Einzelentscheidung oder Förderrichtlinie) erfasst und getrennt ausgewiesen werden. (TZ 6)

Land Steiermark

(13) Um die Transparenz, Gleichbehandlung und Vollständigkeit der Projektauswahl sicherzustellen, sollte das Land Steiermark künftig für alle Projektarten – auch für Eigenprojekte (bei denen Fördergeber auch Fördernehmer ist) – Auswahlprozesse schaffen, die den Anforderungen der Europäischen Kommission an ein angemessenes, transparentes Auswahlverfahren entsprechen. (TZ 13)

(14) In Entsprechung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der Strukturfondsmittel sollte das Land Steiermark künftig landesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben nicht aus EFRE–Fördermitteln, sondern aus Mitteln des Landesbudgets finanzieren. (TZ 13)

(15) Zur besseren Nachvollziehbarkeit sollte die Förderstelle Magistrat Graz die wesentlichen Eckpunkte der Beratungsgespräche schriftlich in den Förderakten festhalten. (TZ 14)

(16) Das Land Steiermark sollte sicherstellen, dass im Rahmen der Antragsprüfung auf die Einhaltung der im Antrag geforderten Voraussetzungen geachtet wird. Fehlende Unterlagen oder Antragsangaben (z.B. quantifizierbare Ergebnisse) wären in der Checkliste zu vermerken und vom Antragsteller nachzufordern. (TZ 16)

(17) Das Land Steiermark sollte – insbesondere bei Eigenprojekten – die im Verwaltungs- und Kontrollsystem beschriebenen Verfahren einhalten und die Entscheidungsfindung und Genehmigungsschritte nachvollziehbar dokumentieren. (TZ 20)

(18) Das Land Steiermark sollte bei Eigenprojekten alle für eine rechtsverbindliche Zusage von EFRE–Mitteln erforderlichen Mindestelemente schriftlich festhalten. (TZ 21)

(19) Um potenzielle Interessenkonflikte auszuschließen, sollte das Land Steiermark die Abrechnungskontrollen von Eigenprojekten anderen Dienststellen übertragen. (TZ 22)

(20) Das Land Steiermark sollte auch bei EFRE–Einzelentscheidungen auf die Einhaltung der in Fördervereinbarungen bzw. Werkverträgen vereinbarten Berichtspflichten (Berichtstermine und –mindestinhalte) achten und die Beurteilung der Projektumsetzung und Zielerreichung – in Anlehnung an die Vorgangsweise im Land Wien – nachvollziehbar dokumentieren. (TZ 23)

Schlussempfehlungen

(21) In Umsetzung der EU-Vorgabe sollte das Land Steiermark das Thema Gleichstellung als horizontale Anforderung bei der Antragstellung, –begutachtung und Projektbeurteilung durchgängig berücksichtigen. (TZ 26)

(22) Das Land Steiermark sollte die EFRE-relevanten Förderrichtlinien des Landes um Mindeststandards hinsichtlich der Antragsbegutachtung sowie zur Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte ergänzen. (TZ 27)

Land Wien

(23) Um den zeitlichen und inhaltlichen Nachbesserungsaufwand zu verringern, sollte das Land Wien gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit von Förderanträgen im Zuge der Beratung und Betreuung von potenziellen Förderwerbern setzen. (TZ 14)

(24) Im Interesse einer objektiven und einheitlichen Projektbeurteilung sollte das Land Wien einen Kriterienkatalog für die Punktevergabe im Bewertungsbogen der Verwaltungsbehörde Wien erstellen und für verbindlich erklären. (TZ 16)

(25) Um die Weiterführung von geförderten Projekten sicherzustellen, sollte das Land Wien von den Antragstellern auch tragfähige Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Ende der Förderung abverlangen. (TZ 18)

(26) Um mit den eingesetzten Fördermitteln einen möglichst hohen Nutzen zu erzielen, sollte das Land Wien bei der Projektbegutachtung auf die Abgrenzung des Fördergegenstands von den Kernaufgaben öffentlicher Projektträger achten. (TZ 18)

(27) Das Land Wien sollte die Daten über die Art der Nutzung eines mit Fördermitteln errichteten Gebäudes – auch rückwirkend für die Jahre 2012 bis 2014 – vom Projektträger einfordern und verordnungsgemäß beurteilen, ob die Förderung widmungsgemäß verwendet wurde. (TZ 25)



Bericht des Rechnungshofes

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	379
Abkürzungsverzeichnis _____	380

BJA
BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie
des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

KURZFASSUNG _____	381
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	390
Rechtliche Rahmenbedingungen _____	391
Rechtsgrundlagen _____	391
Änderungen der Satzung _____	392
Erfüllung des Stiftungszwecks _____	397
Zweck der Stiftung _____	397
Erfassung des Sammlungsguts _____	398
Bewahrung des Sammlungsguts _____	400
Vermittlungstätigkeit des Freilichtmuseums _____	402
Ausbau des Freilichtmuseums _____	405
Stiftungsvermögen _____	414
Finanzielle Lage _____	416
Bilanzierung _____	416
Aktiva _____	417
Passiva _____	418

Inhalt



Ergebnisrechnung _____	420
Interne Dokumentation und Kontrolle _____	423
Förderungen _____	427
Gewährte Förderungen _____	427
Umsetzung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln _____	429
Förderungen durch die Länder _____	432
Schlussempfehlungen _____	434
ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	439

Tabellensverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammensetzung und Aufgaben der Stiftungsorgane_	393
Tabelle 2:	Besucheranzahl _____	404
Tabelle 3:	Genehmigung der Projekte des Masterplans _____	409
Tabelle 4:	Stand der Umsetzung der Projekte des Masterplans __	413
Tabelle 5:	Zusammensetzung des Stiftungsvermögens _____	415
Tabelle 6:	Bilanz des Freilichtmuseums – Aktiva _____	417
Tabelle 7:	Bilanz des Freilichtmuseums – Passiva _____	419
Tabelle 8:	Gewinn- und Verlustrechnung des Freilichtmuseums __	420
Tabelle 9:	Anteil der Förderungen an den gesamten Einnahmen__	421
Tabelle 10:	Entwicklung von Mitarbeiterstand und Überstunden __	422
Tabelle 11:	Für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen __	427

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARR 2004	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BSFG	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
ff.	fortfolgend(e)
Freilichtmuseum	Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum
GmbHG	GmbH-Gesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
ICOM	International Council of Museums
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
URG	Unternehmensreorganisationsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Die dauernde Erhaltung der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum in Stübing bei Graz war von jährlichen Förderungszusagen der Länder und des Bundes abhängig. Die Finanzierung des Betriebs war nur durch die jährliche Gewährung von Fördermitteln sichergestellt. Diese Fördermittel hatten vor allem das Land Steiermark, das BMLFUW und das Kulturressort gewährt; sie stiegen von rd. 463.000 EUR (2012) auf rd. 1,24 Mio. EUR (2014) an.

Das Sammlungsgut bestand aus 97 historischen Bauten der bäuerlichen Volksarchitektur aus ganz Österreich und geschätzten 130.000 Gegenständen an beweglichem Sammlungsgut. In den letzten zehn Jahren wurden davon erst rd. 19.000 Exponate inventarisiert und in einer IT-Datenbank erfasst.

Ein jährlicher volkscundlicher Themenschwerpunkt bildete in Form einer Sonderausstellung, zusätzlicher Veranstaltungen und Führungen über die gesamte Saison den Fokus der Vermittlungsarbeit. Im Rahmen seiner Veranstaltungen hob das Freilichtmuseum bei der länderspezifischen Vermittlung von Brauchtum vornehmlich steirische Traditionen hervor, obwohl der Stiftungszweck auch Lehrveranstaltungen sowie andere Aktivitäten für alle Länder Österreichs vorsah.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Erfüllung des Stiftungszwecks, der finanziellen Entwicklung der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum (Freilichtmuseum), der widmungsgemäßen Verwendung der erhaltenen Förderungen sowie der Abwicklung der Förderungen durch das BMLFUW und das Kulturressort¹. Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfah-

¹ Seit März 2014 ist das BKA das für Kultur zuständige Ressort; vor März 2014 lag die Zuständigkeit beim BMUKK.

Kurzfassung

ren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Änderungen der Satzung

Seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 war nicht mehr das Kuratorium, sondern der im Wesentlichen aus Vertretern des Landes Steiermark bestehende Verwaltungsrat das oberste Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums. Damit verlagerte sich die Verantwortung für das Freilichtmuseum weg vom Bund und den neun Ländern hin zum Land Steiermark. (TZ 3)

Im Zuge des ab Mitte 2010 zwischen den beteiligten Bundesministerien und den Ländern einsetzenden Diskussionsprozesses wurde die Struktur des Freilichtmuseums evaluiert und mit der Satzung vom 2. Juli 2013 so neu organisiert, dass nunmehr die Entscheidungen im mit maximal acht Mitgliedern besetzten Verwaltungsrat und nicht mehr in dem bis zu 25 Mitglieder starken Kuratorium zu treffen waren. Der Entschließung des Nationalrats vom Juli 2010 war, auch wenn dies beim Freilichtmuseum letztlich zum Ausscheiden der Bundesminister aus dem beschlussfassenden Organ führte, entsprochen worden. (TZ 3)

Zweck der Stiftung

Der in der Satzung definierte Zweck bestand „... in der immerwährenden Erhaltung des bestehenden Österreichischen Freilichtmuseums und somit in der Bewahrung eines wissenschaftlich wertvollen, unwiederbringlichen Kulturgutes aus dem Bereich der gesamten Republik Österreich.“ Die Satzung verpflichtete den Geschäftsführer, ein langfristiges Museumskonzept zu erstellen. Für das Freilichtmuseum lag kein langfristiges Museumskonzept vor, das die Grundlage für die strategische Ausrichtung bildet. (TZ 4)

Erhaltung des Freilichtmuseums

In rund zehn Jahren wurden erst rd. 15 % des auf etwa 130.000 Gegenstände geschätzten Sammlungsguts inventarisiert. Bei gleichbleibendem Tempo wären sämtliche Gegenstände erst in rd. 60 Jahren vollständig erfasst. Für die Inventarisierung lagen keine schriftlichen Richtlinien vor. (TZ 5)

Bei neuem Sammlungsgut war bei der Vergabe der Inventarnummer die eindeutige Zuordnung zum Inventar nicht gewährleistet, weil zwischen der Erfassung im Eingangsbuch und der Vergabe der Inventarnummer einige Monate verstreichen konnten. Somit bestand das Risiko, dass Exponate bei der Vergabe der Inventarnummer nicht mehr zuordenbar waren oder verwechselt wurden. (TZ 6)

Bewahrung des Sammlungsguts

Für die Befreiung der weitgehend aus Holz bestehenden historischen Bauten von Schädlingen setzte das Freilichtmuseum eine feuchtegeregelte Warmluftbehandlung ein. Die Gründe, die zur Auswahl des mit der Schädlingsbekämpfung der historischen Bauten beauftragten Unternehmens führten, waren nicht dokumentiert. (TZ 7)

Über den Erhaltungszustand der historischen Bauten gab es keine Bestandserhebung. Kalkulationen über die jährlichen Instandhaltungskosten der historischen Bauten und des Inventars hatte die Geschäftsführung nicht durchgeführt. (TZ 8)

Vermittlungstätigkeit des Freilichtmuseums

Die Anzahl der angebotenen Veranstaltungstage war trotz steigender Tendenz im Branchenvergleich immer noch eher niedrig. Ein Gutachten vom März 2011 hielt fest, dass vergleichbare Freilichtmuseen in Österreich zwischen 59 und 64 Veranstaltungstage jährlich anboten, während das Freilichtmuseum 33 Veranstaltungstage aufwies. Im überprüften Zeitraum stieg das Veranstaltungsangebot von 36 Tagen im Jahr 2012 auf 50 Tage im Jahr 2014 kontinuierlich an. (TZ 9)

Da 2014 bereits 23 % aller Besucher das Freilichtmuseum im Rahmen von Großveranstaltungen besuchten, war auf die für den Erfolg wichtigen Großveranstaltungen hinzuweisen. Die Erweiterung der Adventveranstaltungen wirkte sich auf die Besucherstatistik positiv aus. Bei Großveranstaltungen wirkten zwischen rd. 900 und rd. 1.400 Helfer mit, die das Freilichtmuseum in seinen Besucherzahlen erfasste. Helfer bei Großveranstaltungen stellten keine Besucher, sondern Mitwirkende dar. (TZ 10)

Kurzfassung

Besucheranzahl				
	2012	2013	2014	Entwicklung
	Anzahl			in %
Besucher pro Jahr	53.786	61.857	60.370	12
abzüglich Helfer bei Großveranstaltungen	- 857	- 1.403	- 1.214	42
Besucher ohne Helfer bei Großveranstaltungen	52.929	60.454	59.156	12
davon bei Großveranstaltungen:	7.247	11.281	13.480	86
<i>Erlebnistag</i>	<i>2.819</i>	<i>1.498</i>	<i>5.078</i>	<i>80</i>
<i>Kindererlebnistag</i>	<i>313</i>	<i>3.194</i>	<i>2.929</i>	<i>836</i>
<i>Adventveranstaltungen</i>	<i>4.115</i>	<i>4.069</i>	<i>5.473</i>	<i>33</i>
<i>Jubiläumsveranstaltung</i>		<i>2.520</i>		-

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Ausbau des Freilichtmuseums

Der Geschäftsführer des Freilichtmuseums entwickelte zwar einen Masterplan, der eine Reihe von Projekten auflistete, die der positiven Entwicklung des Freilichtmuseums dienen sollen. Dieser Plan enthielt aber nur bei einem Projekt, nämlich der Erweiterung der gastronomischen Versorgung im Museumsgelände durch den Aufbau des „Gasthauses zum Göller“, pauschale Angaben von „Experten der Gastronomie“ zu der mit dem Projekt erwarteten Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Bei drei der vier im Jänner 2013 vom Vorstand zur Umsetzung festgelegten Projekte fehlten entsprechend quantifizierte Angaben über den mit diesen Projekten zu erreichenden Nutzen. Beispielsweise fehlten beim Projekt „Adaptierung des Ausstellungsgebäudes“ Angaben darüber, mit wie vielen Tagungen und Veranstaltungen nach einer erfolgten Adaptierung gerechnet werden kann und welche zusätzlichen Erlöse aus einer derartigen Nutzung erzielbar wären. (TZ 11)

Das dem Verwaltungsrat am 17. Juli 2013 vom Geschäftsführer vorgelegte Entwicklungskonzept enthielt keine quantifizierte Angaben über den mit den einzelnen Projekten zu erreichenden Nutzen. Zu den von einem Mitglied gegen den Ankauf bzw. die Anmietung der Grundflächen in Gratwein–Au vorgebrachten Einwänden – diese können zu Folgekosten führen – lag noch kein entsprechender ergänzender Bericht vor, in der zu den aufgezeigten Problemen Lösungen erarbeitet wurden. (TZ 12)

Im Gegensatz zu den anderen bereits umgesetzten bzw. in Umsetzung befindlichen Projekten des Masterplans war für die Errichtung der Kanal-, Wasser- und IT-Leitungen keine eigene Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat protokolliert. Zu diesem Projekt lag daher neben dem Beschluss über das Budget 2014 lediglich der Grundsatzbeschluss des Verwaltungsrats vom 3. Oktober 2013 vor. (TZ 12)

Der zum künftigen Betrieb des Gasthauses im Museumsareal vorgelegte Businessplan bezifferte zwar die erwarteten Umsätze, nicht jedoch die mit dem Vorhaben verbundenen Aufwendungen. Beim realistischen Szenario wären aus dem Differenzbetrag von geplanten Umsatzerlösen und Personalkosten in Höhe von rd. 98.000 EUR noch die erforderlichen Sachaufwendungen zu finanzieren. Damit war der „nach Aussagen von Experten der Gastronomie“ bei 60.000 Besuchern erreichbare jährliche Reingewinn von 100.000 EUR (siehe TZ 11) nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

Stand der Umsetzung der Projekte des Masterplans

Projekt	Durchführung	Aufwendungen	Förderung Land Steiermark
Ankauf Grundflächen (1.411 m ²) samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	Kaufvertrag vom 18. Oktober 2013	netto 210.774,64 EUR	210.000 EUR
Ankauf von Grundflächen (6.235 m ²) in Gratwein–Au	Kaufvertrag vom 21. März 2014	netto 265.707,44 EUR	261.629 EUR
Miete von Grundflächen (4.998 m ²) in Gratwein–Au	Miete ab 1. September 2014	monatlich pauschal 580 EUR	
Kanalisation, Wasser- und IT-Leitungen	November 2014	noch nicht abgerechnet	
Erweiterung gastronomisches Angebot im Museumsareal	Baubewilligung am 10. März 2015	in Umsetzung	
Vorplatzgestaltung, Abbruch altes „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	noch nicht begonnen		
Adaptierung des Ausstellungsgebäudes	noch nicht begonnen		

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Von den sieben im Masterplan angeführten Projekten waren drei umgesetzt. Mit der Errichtung des Gasthauses im Museumsareal wurde begonnen. Eine abschließende und gesamthafte Beurteilung aller vom Verwaltungsrat genehmigten Projekte war somit noch nicht möglich. (TZ 14)

Kurzfassung

Stiftungsvermögen

Seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 zählte das Inventar nicht mehr zum Stiftungsstammvermögen. Dies widersprach dem 1986 festgelegten Zweck der immerwährenden Erhaltung des Freilichtmuseums, zumal das historische Inventar einen essentiellen Bestandteil des Freilichtmuseums bildete. (TZ 15)

Bilanzierung

Das Freilichtmuseum wich bei der Bilanzierung vereinzelt von den Vorschriften des UGB ab, wofür jedoch keine internen Bilanzierungsrichtlinien vorlagen. Aus dem Rechnungsabschluss war nicht erkennbar, in welchen Positionen er vom UGB abwich und inwieweit diese Abweichungen bereits in Vorjahren erfolgt waren. (TZ 16)

Aktiva und Passiva

Die Aktiva des Freilichtmuseums bestanden im Wesentlichen aus dem Anlagevermögen. Im Jahr 2014 wies es eine Anlagenintensität von 84 % aus. In der Anlagenbuchhaltung des Freilichtmuseums waren die beweglichen historischen Sammlungsgüter nicht enthalten und Neuzugänge zum historischen Sammlungsgut wurden in der Buchhaltung nicht erfasst. (TZ 17)

Die per Bescheid vom 2. Juli 2013 erlassene Satzungsänderung führte im Jahr 2013 zu einer Neubewertung des Stiftungsstammvermögens. Es wurden jene Posten des Anlagevermögens als Stiftungsstammvermögen angesetzt, die in der Satzung ausdrücklich als solches aufgezählt wurden. Das Stiftungsstammvermögen betrug 2,07 Mio. EUR. (TZ 18)

Ergebnisrechnung

Anteil der Förderungen an den gesamten Einnahmen				
	2012	2013	2014	Entwicklung
	in 1.000 EUR ¹			in %
Umsatzerlöse	653	816	906	39
für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen	463	1.245	1.241	168
Sonderförderungen für den Masterplan	–	–	472	–
Summe	1.116	2.061	2.619	135
	in %			
Anteil Gesamtförderungen an Summe	42	60	65	58

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Trotz den um 39 % gestiegenen Umsatzerlösen hing die Erhaltung des Freilichtmuseums im überprüften Zeitraum stark von den gewährten Förderungen – im Jahr 2014 trugen diese zu 65 % zu den Einnahmen bei – ab. Ein Berater hatte 2011 empfohlen, die von den Mitarbeitern geleisteten Überstunden zu reduzieren. Das Freilichtmuseum setzte diese Empfehlung nicht um. Von 2012 bis 2014 kam es zu einem Anstieg der Überstunden von 48 %. (TZ 19)

Interne Dokumentation und Kontrolle

Die in den Jahren 2013 und 2014 vorgelegten Jahresberichte waren unzureichend, weil sie nicht alle in der Satzung vorgegebenen Bestandteile enthielten. In beiden Jahren legte der Geschäftsführer – abgesehen vom Budget – jeweils die Arbeitsvorhaben und die Veranstaltungen nur für das nächste Kalenderjahr vor. Auf die darauf folgenden zwei Kalenderjahre ging der Jahresbericht nicht ein. Weiters enthielten die Jahresberichte keine Beschreibung der Maßnahme zur Zielerreichung. Es gab auch nur teilweise Pläne für den Personal- und Sachmitteleinsatz. (TZ 20)

Der Geschäftsführer hielt den in der Satzung für Investitionen vorgeschriebenen Genehmigungsprozess bis auf ein 2013 beschafftes Regalsystem ein. Der Verwaltungsrat prüfte die Einhaltung der genehmigungspflichtigen Investitionsgrenzen nicht. (TZ 20)

Kurzfassung

Der Geschäftsführer erstellte das in der Satzung vorgesehene langfristige Museumskonzept sowie den Entwurf der Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums nicht. Der Verwaltungsrat hatte zwar am 23. April 2014 auf die noch fehlende Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums hingewiesen, jedoch dieses Thema sowie das Fehlen des langfristigen Museumskonzepts nicht weiter verfolgt. (TZ 21)

Hinsichtlich des Überwachungs- und Kontrollsystems bestanden weder schriftliche Handlungsanleitungen und Aufgabenzuteilungen noch schriftliche Vertretungsregelungen. (TZ 22)

Gewährte Förderungen

Für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen				
Fördergeber	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
	in EUR			in %
BMLFUW	0	130.000	130.000	-
Kulturressort	73.000	73.000	73.000	0
Land Burgenland	1.820	1.820	1.820	0
Land Kärnten	4.000	3.800	3.800	- 5
Land Niederösterreich	0	0	0	0
Land Oberösterreich	7.300	7.300	7.300	0
Land Salzburg	6.700	0	0	- 100
Land Steiermark	350.000	1.000.000	1.000.000	+ 186
Land Tirol	7.300	7.300	7.300	0
Land Vorarlberg	6.000	6.000	7.300	+ 22
Land Wien	7.300	7.300	7.300	0
Gemeinde Deutschfeistritz	0	8.000	3.500	-
Gesamt	463.420	1.244.520	1.241.320	+ 168

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Der Bestand des Freilichtmuseums war von jährlich beantragten Förderungen abhängig und somit nicht langfristig abgesichert. Langfristige vertragliche Vereinbarungen, die den Bestand der Stiftung absichern, lagen jedoch nicht vor. (TZ 23)

Umsetzung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln

Das BKA und das BMLFUW sprachen entgegen den Vorgaben der ARR 2004, wonach Einzelförderungen grundsätzlich Vorrang gegenüber Gesamtförderungen einzuräumen wäre, dem Freilichtmuseum Gesamtförderungen zu. (TZ 24)

Das Kulturressort trug mit seiner Zusage aus 2013, das Freilichtmuseum über fünf Jahre weiter mit jährlich 73.000 EUR zu fördern, auch zur Umsetzung der Entschließung des Nationalrats und damit zur Absicherung des Fortbestands des Freilichtmuseums bei. (TZ 25)

Das BMLFUW benötigte für die Bearbeitung der Förderungsanträge des Freilichtmuseums der Jahre 2012 bis 2014 zwischen acht und elf Monaten. Erst im Oktober oder Dezember des Jahres, für das die Förderung beantragt war, erfuhr das Freilichtmuseum vom BMLFUW, ob dieses die beantragte Förderung gewährte oder nicht. Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmung, wonach erst nach Gewährung der Förderung mit der Leistung begonnen werden sollte, war dadurch für das Freilichtmuseum erschwert. Unter den vom BMLFUW für das Jahr 2013 als förderungswürdig anerkannten Leistungen des Freilichtmuseums lagen keine vor, die dem BMLFUW im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen die Rechtfertigung eröffnet hätte, eine Förderung im Nachhinein zu gewähren. (TZ 25)

Förderungen durch die Länder

Auch nach der Verlagerung der Verantwortung für das Freilichtmuseum hin zum Land Steiermark legte die Satzung weiterhin die gesamtösterreichische Bedeutung des Freilichtmuseums fest. Dennoch lag bei der länderspezifischen Vermittlung ein starker Fokus auf dem steirischen Brauchtum. (TZ 26)

Im Hinblick auf die gesamtösterreichische Bedeutung des Freilichtmuseums waren Projektförderungen durch die Länder, also auch durch die Länder Niederösterreich und Salzburg, rechtfertigbar. (TZ 26)

Kenndaten der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum				
Rechtsgrundlage	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, BGBl. Nr. 11/1975 Stiftungssatzung vom 31. Jänner 2014			
Rechtsform	Gemeinnützige Stiftung			
Organe der Stiftung	Verwaltungsrat Kuratorium Geschäftsführung			
Stiftungszweck	Erhaltung des bestehenden Österreichischen Freilichtmuseums und Bewahrung eines wissenschaftlich wertvollen, unwiederbringlichen Kultur-gutes aus der gesamten Republik Österreich; wissenschaftliche Dokumentation historisch bedeutsamer Beispiele der österreichischen Volksarchitektur sowie der bäuerlichen Siedlungs-, Wirtschafts- und Lebensformen; Lehrveranstaltungen sowie andere Aktivitäten für Lehre und Forschung, Schule und Volksbildung für alle Länder Österreichs.			
Gebarung	2012	2013	2014	Entwicklung
	in 1.000 EUR			in %
Erträge	1.168	2.115	2.182	87
<i>davon Förderungen für laufenden Betrieb</i>	463	1.245	1.241	168
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 326	79	103	
Investitionen	32	310	402	
Sonderförderungen	-	-	472	
	Anzahl			
Besucher	53.786	61.857	60.370	12
	VZÄ im Jahresdurchschnitt			
Beschäftigtenstand	24	26	28	17

Quelle: Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis Mai 2015 die Gebarung der Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum (**Freilichtmuseum**) in Stübing bei Graz sowie die Vergabe von Förderungen an das Freilichtmuseum durch das BMLFUW und durch das Kulturressort². Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

² Seit März 2014 ist das BKA das für Kultur zuständige Ressort; vor März 2014 lag die Zuständigkeit beim BMUKK.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung

- der Erfüllung des Stiftungszwecks,
- der finanziellen Entwicklung des Freilichtmuseums,
- der widmungsgemäßen Verwendung der erhaltenen Förderungen sowie
- der Abwicklung der Förderungen durch das BMLFUW und das Kulturressort.

Zudem war Ziel der Überprüfung, inwieweit die Vorgaben der Entschließung des Nationalrats³ vom 7. Juli 2010 erfüllt wurden.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2012 bis 2014 und bezog, sofern prüfungsrelevant, zeitlich vorgelagerte Sachverhalte ein.

(2) Zu dem im Oktober 2015 an das Freilichtmuseum, die Steiermärkische Landesregierung, das BMLFUW und das BKA übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BKA im Oktober 2015, das BMLFUW im November 2015, das Freilichtmuseum und die Steiermärkische Landesregierung im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Freilichtmuseum im März 2016. Gegenäußerungen des RH zu den Stellungnahmen der Steiermärkischen Landesregierung, des BMLFUW und des BKA waren nicht erforderlich.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Rechtsgrundlagen

- 2 Der seit 1962 bestehende Verein „Österreichisches Freilichtmuseum“ wurde 1986 aufgelöst und das Vereinsvermögen in die neu errichtete „Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum“ übertragen, um eine immerwährende Erhaltung des Sammlungsgutes zu gewährleisten.

Für das Freilichtmuseum waren im überprüften Zeitraum die Vorgaben des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes (BSFG) und die Stiftungssatzungen maßgebend. Die letztgültige Satzung schrieb die Berücksichtigung des allgemeinen Aufgabenkatalogs des Internationalen Museums-

³ 817 der Beilagen XXIV. GP – Ausschussbericht NR – Entschließung

Rechtliche Rahmenbedingungen

rats (International Council of Museums – ICOM⁴) für Freilichtmuseen in Form der ICOM–Deklaration von 1957 sowie der Neufassung der ICOM–Deklaration von 1982 vor. Zudem galten sinngemäß die Bestimmungen des GmbH–Gesetzes (GmbHG) und des Unternehmensreorganisationsgesetzes (URG).

Änderungen der Satzung

- 3.1** (1) Im überprüften Zeitraum fanden drei Satzungsänderungen statt, die sich maßgeblich auf die Stiftungsorgane des Freilichtmuseums auswirkten. Der Stiftungszweck blieb bei sämtlichen Satzungsänderungen unverändert.

Nachstehende Übersicht zeigt die Auswirkungen der Satzungsänderungen auf die Zusammensetzung und die Aufgaben der Stiftungsorgane Kuratorium, Vorstand (bis 1. Juli 2013 eingerichtet), Geschäftsführung und Verwaltungsrat (ab 2. Juli 2013 eingerichtet):

⁴ ICOM (International Council of Museums) ist die internationale Organisation für Museen und Museumsfachleute und fungiert als Netzwerk für den fachlichen Austausch von Museumsarbeit. Die Ethischen Richtlinien für Museen der ICOM stellen allgemein akzeptierte Prinzipien und Verhaltensrichtlinien der internationalen Museumsgemeinschaft dar und gelten als Minimalstandards für Museen. Die Museen anerkennen mit der Mitgliedschaft bei ICOM deren Ethische Richtlinien.

Tabelle 1: Zusammensetzung und Aufgaben der Stiftungsorgane			
Organe	Satzung 18.5.2006 – 23.7.2012	Satzung 24.7.2012 – 1.7.2013	Satzung 2.7.2013 – 30.1.2014
Kuratorium			
<i>Zusammensetzung</i>	5 Bundesminister	3 Mitglieder entsandt vom Land Steiermark	3 – 6 Mitglieder entsandt vom Land Steiermark
	9 Landeshauptleute	Vorstandsmitglieder	3 Mitglieder entsandt vom Verwaltungsrat
	6 Vorstandsmitglieder		max. 11 weitere Vertreter (Einladung erfolgt durch das konstituierte Kuratorium)
	max. 5 weitere Vertreter		beratende Tätigkeit
<i>Wesentliche Aufgaben</i>	Beschluss über: – vermögensrechtliche Angelegenheiten – Richtlinien der Arbeit der Stiftung – Änderung der Satzung	Beschluss über: – vermögensrechtliche Angelegenheiten – Richtlinien der Arbeit der Stiftung – Änderung der Satzung	beratende Tätigkeit Abgabe von Empfehlungen
	Genehmigung von: – Berichten des Vorstandes – Rechnungsabschlüssen	Genehmigung von: – Berichten des Vorstandes – Rechnungsabschlüssen	Abgabe von Empfehlungen
	Bestellung des Geschäftsführers	Bestellung des Geschäftsführers	
Vorstand			
<i>Zusammensetzung</i>	Präsident 2 Vizepräsidenten Finanzreferent Finanzreferent Stellvertreter Geschäftsführer	Präsident 2 Vizepräsidenten Finanzreferent Finanzreferent Stellvertreter Geschäftsführer	kein Stiftungsorgan mehr
<i>Wesentliche Aufgaben</i>	Verwaltung der Stiftung Erstellung von: – Rechnungsabschluss – Jahresbericht Kontrolle des Geschäftsführers	Verwaltung der Stiftung Erstellung von: – Rechnungsabschluss – Jahresbericht Kontrolle des Geschäftsführers	

Rechtliche Rahmenbedingungen

Fortsetzung Tabelle 1: Zusammensetzung und Aufgaben der Stiftungsorgane				
Organe	Satzung 18.5.2006 – 23.7.2012	Satzung 24.7.2012 – 1.7.2013	Satzung 2.7.2013 – 30.1.2014	Satzung seit 31.1.2014
Geschäftsführung				
<i>Wesentliche Aufgaben</i>	laufende Verwaltung und Besorgung der Geschäfte	laufende Verwaltung und Besorgung der Geschäfte	Führen der Geschäfte Erstellung des: – langfristigen Museumskonzepts – Vorhabensberichts – Jahresabschlusses – Quartalsberichts – Entwurfs der Richtlinie für die Arbeit der Stiftung Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems	Führen der Geschäfte Erstellung des: – langfristigen Museumskonzepts – Vorhabensberichts – Jahresabschlusses – Quartalsberichts – Entwurfs der Richtlinie für die Arbeit der Stiftung Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems
Verwaltungsrat				
<i>Zusammensetzung</i>			6 vom Land Steiermark entsandte Mitglieder	6 vom Land Steiermark entsandte Mitglieder
<i>Wesentliche Aufgaben</i>			2 kooptierte Mitglieder ohne Stimmrecht Beschluss über Satzungsänderung Erstellung über Richtlinien für die Arbeit der Stiftung Genehmigung des – Rechnungsabschlusses – Vorhabensberichts – langfristigen Museumskonzepts Überwachung der Geschäftsführung Zustimmung für div. Geschäfte und Maßnahmen des Geschäftsführers Prüfung des Jahresabschlusses	2 kooptierte Mitglieder mit Stimmrecht Beschluss über Satzungsänderung Erstellung über Richtlinien für die Arbeit der Stiftung Genehmigung des – Rechnungsabschlusses – Vorhabensberichts – langfristigen Museumskonzepts Überwachung der Geschäftsführung Zustimmung für div. Geschäfte und Maßnahmen des Geschäftsführers Prüfung des Jahresabschlusses

Quellen: Freilichtmuseum; RH

(2) Das Kuratorium galt bis zum 1. Juli 2013 als oberstes Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums. Es setzte sich bis 23. Juli 2012 aus fünf Bundesministern, den neun Landeshauptleuten, den sechs Vorstandsmitgliedern und fünf weiteren Mitgliedern zusammen. Mit 24. Juli 2012 schieden die Bundesminister, die Landeshauptleute sowie die weiteren Mitglieder aus dem Kuratorium aus; zu den bisherigen Vorstandsmitgliedern kamen drei vom Land Steiermark entsandte Vertreter dazu.

Ab 2. Juli 2013 kam dem nunmehr aus höchstens 20 Mitgliedern bestehenden Kuratorium eine beratende Funktion zu.

(3) Der Vorstand setzte sich bis zum 1. Juli 2013 aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten, dem Finanzreferenten, dem Finanzreferenten Stellvertreter und dem Geschäftsführer zusammen.

Die ab 2. Juli 2013 geltenden Satzungen sahen keinen Vorstand als Stiftungsorgan mehr vor.

(4) Mit der Änderung der Satzung vom 2. Juli 2013 wurde als neues Organ der Verwaltungsrat eingerichtet. Der Verwaltungsrat war ab Juli 2013 als oberstes Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums anzusehen. Er setzte sich aus sechs vom Land Steiermark entsandten Mitgliedern zusammen. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats konnte höchstens zwei weitere Mitglieder in den Verwaltungsrat kooptieren. Ab 31. Jänner 2014 kam auch den kooptierten Mitgliedern das Stimmrecht zu.

(5) Der Geschäftsführung oblag bis zum 1. Juli 2013 die laufende Verwaltung und Besorgung der Geschäfte, soweit nicht Kompetenzen anderer Organe gegeben waren. Ab dem 2. Juli 2013 kamen der Geschäftsführung weitere Aufgaben zu.⁵

(6) Mit Entschließung des Nationalrats vom 7. Juli 2010 wurden die im Kuratorium vertretenen Ressortminister ersucht, gemeinsam mit dem Land Steiermark und den anderen Ländern darauf hinzuwirken, dass der Vorstand die derzeitige Struktur evaluiert und auf ihre Nachhaltigkeit überprüft sowie neue Konzepte zum Erhalt des Freilichtmuseums entwickelt, um den Fortbestand dieses Museums abzusichern. Der in Folge dieser Entschließung zwischen den beteiligten Bundesministerien, dem Land Steiermark und den acht anderen Ländern einsetzende Diskussionsprozess führte schließlich dazu, dass im Juli 2012 alle Mit-

⁵ z.B. die Erstellung des langfristigen Museumskonzepts, eines Vorhabensberichts, des Jahresabschlusses, der Quartalsberichte; eines Entwurfs der Richtlinie für die Arbeit der Stiftung; der Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems

Rechtliche Rahmenbedingungen

glieder mit Ausnahme des Vertreters des Landes Steiermark und des Vorstands aus dem Kuratorium ausschieden und mit der Satzung vom 2. Juli 2013 die Stiftung neu organisiert wurde.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 nicht mehr das Kuratorium, sondern der im Wesentlichen aus Vertretern des Landes Steiermark bestehende Verwaltungsrat das oberste Entscheidungsorgan des Freilichtmuseums war. Damit hatte sich die Verantwortung für das Freilichtmuseum weg vom Bund und den neun Ländern hin zum Land Steiermark verlagert (siehe auch TZ 26).

Des weiteren stellte der RH fest, dass im Zuge des ab Mitte 2010 zwischen den beteiligten Bundesministerien und den Ländern einsetzenden Diskussionsprozesses die Struktur des Freilichtmuseums evaluiert und mit der Satzung vom 2. Juli 2013 so neu organisiert wurde, dass nunmehr die Entscheidungen im mit maximal acht Mitgliedern besetzten Verwaltungsrat und nicht mehr in dem bis zu 25 Mitglieder starken Kuratorium zu treffen waren. Der Entschließung des Nationalrats war, auch wenn dies beim Freilichtmuseum letztlich zum Ausscheiden der Bundesminister aus dem beschlussfassenden Organ führte, entsprochen worden.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung habe sich aufgrund des einstimmig beschlossenen „Masterplan für Stübing“ die Notwendigkeit einer Neufassung der Stiftungssatzungen ergeben. Daraus folgte, dass das Freilichtmuseum bei rein wirtschaftlicher Betrachtung einem mittelständigen Unternehmen entspreche. Um die Effizienz der Entscheidungsabläufe zwischen der geschäftsführenden und der kontrollierenden Ebene der Stiftung zu erhöhen, sei neben dem Kuratorium und der Geschäftsführung in den geänderten Satzungen als weiteres Stiftungsorgan ein auf fünf Jahre bestellter Verwaltungsrat eingesetzt worden. Die Funktion des Verwaltungsrats, welcher aus insgesamt sechs vom Land Steiermark entsandten Mitgliedern besteht, entspreche dem einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.*

In weiterer Folge seien die Kuratoren für das Freilichtmuseum laut geänderten Satzungen festgesetzt worden. Mit 12. Dezember 2013 seien fünf vom Land Steiermark und drei aus einem von der Geschäftsführung unterbreiteten Fünfvorschlag ausgewählt worden. Die Tätigkeit sei ausschließlich beratend. Das Kuratorium könne aber über Ersuchen des Verwaltungsrats, der Geschäftsführung oder aus eigenem jederzeit Empfehlungen abgeben. Die zur Attraktivierung wichtigen Impulse für das Museum und das Museumsumfeld seien schon durch die Maßnahmen des Masterplans gesetzt worden. Mit Ende 2015 sei dieser Aktionsplan finalisiert und mit Beginn des Geschäftsjahres 2016 würden

die abgeschlossenen Projekte im Freilichtmuseum zur Geltung kommen, wie z.B. der Aufbau des Gasthauses „Zum Göller“, welches künftig die gastronomische Versorgung im Museumsareal sichern, die Verweildauer und somit auch die Wertschöpfung deutlich erhöhen sollte.

Da im Zentrum der Aufgaben des Freilichtmuseums die immerwährende Erhaltung der 97 original historischen Bauten sowie der rund 130.000 Museumsobjekte aus ganz Österreich als nationales Kulturgut stehe, sollten, um eine weitere mittel- und längerfristige Absicherung zu erreichen, entsprechende Gespräche mit dem Bund geführt werden.

Erfüllung des Stiftungszwecks

Zweck der Stiftung **4.1** (1) Der in der Satzung definierte Zweck bestand „... in der immerwährenden Erhaltung des bestehenden Österreichischen Freilichtmuseums und somit in der Bewahrung eines wissenschaftlich wertvollen, unwiederbringlichen Kulturgutes aus dem Bereich der gesamten Republik Österreich. Mit der wissenschaftlichen Dokumentation historisch bedeutsamer Beispiele der österreichischen Volksarchitektur sowie der bäuerlichen Siedlungs-, Wirtschafts- und Lebensformen und durch Lehrveranstaltungen sowie andere Aktivitäten erfüllt das Österreichische Freilichtmuseum seine Aufgabe für Lehre und Forschung, Schule und Volksbildung für alle Bundesländer Österreichs.“

Die letztgültige Satzung hielt folgende Handlungen und Ziele für die Erreichung des Stiftungszwecks fest:

- Erhaltung und im Rahmen der Möglichkeiten der Ausbau des Österreichischen Freilichtmuseums,
- Öffnung des Österreichischen Freilichtmuseums für die interessierte Allgemeinheit im Sinne der Volksbildung,
- Ermöglichung der Forschung an Einrichtungen und Exponaten des Österreichischen Freilichtmuseums,
- Durchführung von Veranstaltungen zur Ergänzung und Vertiefung des Unterrichtes an Schulen,
- Wissenschaftliche Dokumentation der Exponate des Österreichischen Freilichtmuseums,

Erfüllung des Stiftungszwecks

- Förderung und Herausgabe von Schriften sowie
- die Förderung von wissenschaftlichen und kulturellen Veranstaltungen, Ausstellungen und dergleichen.

(2) Weiters verpflichtete die Satzung den Geschäftsführer, ein langfristiges Museumskonzept zu erstellen. Dieses bildete die schriftliche Grundlage für die strategische Ausrichtung des Freilichtmuseums und sollte beispielsweise ein Sammlungs- und Vermittlungskonzept, eine Definition der angestrebten Ziele sowie eine Beschreibung der Strategien, um diese Ziele zu erreichen, enthalten.

Der Geschäftsführer kam seiner Verpflichtung, ein langfristiges Museumskonzept zu erstellen, bislang nicht nach (siehe TZ 21).

- 4.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass für das Freilichtmuseum kein langfristiges Museumskonzept vorlag. Er hielt weiters fest, dass ein solches Museumskonzept die Grundlage für die strategische Ausrichtung des Freilichtmuseums bildet. Er empfahl, das in der Satzung vorgeschriebene langfristige Museumskonzept auszuarbeiten.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums werde das in der Satzung vorgeschriebene langfristige Museumskonzept, das in seinen primären Pflichten bereits durch den unveränderbaren Stiftungszweck festgeschrieben sei, nach Abschluss der Projekte des Masterplans neu erstellt werden.*

Erfassung des Sammlungsguts

- 5.1** Die Sammlung des Freilichtmuseums setzte sich aus den historischen Bauten einerseits und bäuerlichen Alltags- und Arbeitsgegenständen andererseits zusammen.

In der genannten ICOM-Deklaration, die laut Satzung des Freilichtmuseums sinngemäß umzusetzen war, zählten die Erfassung des traditionellen Gebäudebestandes sowie eine gründliche Dokumentation des Sachgüterbestandes zu den vorrangigen Aufgaben eines Freilichtmuseums. Die „Ethischen Richtlinien für Museen“ des Internationalen Museumsrats verstanden unter einer professionellen Dokumentation Angaben über die Herkunft und das Umfeld, den Zustand, die Behandlung und den gegenwärtigen Standort des Sammlungsguts sowie eine vollständige Kennzeichnung und Beschreibung.

Nach Schätzungen des Freilichtmuseums umfasste das Sammlungsgut rd. 130.000 Gegenstände, die dieses erst ab 2004 in einer eigens angeschafften IT-Datenbank erfasste. Im April 2015 waren rd. 19.000 Gegenstände, also rd. 15 % des geschätzten Bestandes, entsprechend der „Ethischen Richtlinien für Museen“ des Internationalen Museumsrats in der IT-Datenbank erfasst. Es bestanden keine schriftlichen Inventarisierungsrichtlinien.

- 5.2 Der RH kritisierte, dass in rund zehn Jahren erst rd. 15 % des auf etwa 130.000 Gegenstände geschätzten Sammlungsguts inventarisiert wurden. Bei gleichbleibendem Tempo wären sämtliche Gegenstände erst in rd. 60 Jahren vollständig erfasst. Weiters beanstandete er, dass keine schriftlichen Richtlinien für die Inventarisierung vorlagen.

Da die wissenschaftliche Dokumentation der Sammlungsgüter zur Erfüllung des Stiftungszwecks des Freilichtmuseums jedenfalls geboten war, empfahl der RH, die Inventarisierungsarbeiten rasch voranzutreiben. Weiters empfahl der RH, schriftliche Richtlinien für die Inventarisierung auszuarbeiten.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums würden die Inventarisationsarbeiten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen schnellst möglich vorangetrieben werden und bildeten einen der drei Schwerpunkte der Museumsarbeit. Da die personellen Ressourcen des Freilichtmuseums – im Gegensatz zu den Bundesmuseen oder vergleichbaren europäischen Freilichtmuseen – überaus eingeschränkt seien, bestehe bei den vier involvierten Personen eine maximale Homogenität der Arbeitsweisen. Die Richtlinien dazu würden schnellst möglich verschriftlicht werden und müssten sich selbstverständlich an den allgemein international üblichen Vorgehensweisen orientieren.*

- 6.1 Das Freilichtmuseum erfasste neues Sammlungsgut in einem Eingangsbuch. Nach der Reinigung wurden die Exponate in Zwischenlagern gesammelt, bis genügend Stücke beisammen waren bzw. der zuständige Mitarbeiter Zeit fand, die Gegenstände in der Wärmekammer zu behandeln. Danach wurde das Sammlungsgut vermessen, fotografiert und mit einer Inventarnummer versehen, sodass es dann bei Gelegenheit in der geführten IT-Datenbank erfasst werden konnte. Dieser Aufnahmeprozess konnte einige Monate dauern. Die Erfassung und restauratorische Behandlung von neuen Sammlungsgütern war nicht schriftlich geregelt.

Erfüllung des Stiftungszwecks

- 6.2** Der RH stellte kritisch fest, dass bei neuem Sammlungsgut bei der Vergabe der Inventarnummer die eindeutige Zuordnung zum Inventar nicht gewährleistet war, weil zwischen der Erfassung im Eingangsbuch und der Vergabe der Inventarnummer einige Monate verstreichen konnten. Somit bestand das Risiko, dass Gegenstände bei der Vergabe der Inventarnummer nicht mehr zuordenbar waren oder verwechselt wurden.

Der RH empfahl, bei Erhalt eines neuen Sammlungsguts die Inventarnummer sofort zu vergeben und den Aufnahmeprozess insofern zu beschleunigen, als die Gegenstände zeitnah inventarisiert und in der IT-Datenbank erfasst werden.

- 6.3** *Laut seiner Stellungnahme wolle das Freilichtmuseum die Möglichkeiten der direkte Vergabe von Inventarnummern bei der Aufnahme neuer Objekte prüfen; der Inventarisationsablauf sei bereits durch die Aufnahme einer Fachkraft beschleunigt worden.*

Bewahrung des Sammlungsguts

- 7.1** Neben herkömmlichen Instandhaltungstätigkeiten setzte das Freilichtmuseum ab dem Jahr 2013 auch eine feuchtegeregelte Warmluftbehandlung ein, um die weitgehend aus Holz bestehenden historischen Bauten und Exponate des Freilichtmuseums von Schädlingen zu befreien. Es handelte sich hierbei um eine äußerst effektive Methode, bei der ein gesamtes Bauwerk mit einer Folie eingehaust und erhitzt wurde. Mithilfe dieser Technik konnten die hölzernen Bauteile wie Wände, Decken, Dachkonstruktionen etc. vollständig von Schädlingen befreit werden. Das beauftragte Unternehmen wurde aufgrund der Empfehlung eines anderen Freilichtmuseums ausgewählt. Nach Aussagen der Geschäftsführung wurde zwar nach Mitbewerbern in dieser doch sehr spezialisierten Branche gesucht, um Vergleichsangebote einzuholen, jedoch konnte kein weiterer entsprechender Anbieter auffindig gemacht werden.

Aufzeichnungen über die Suche anderer Anbieter lagen beim Freilichtmuseum nicht auf.

- 7.2** Der RH beanstandete, dass die Gründe, die zur Auswahl des mit der Schädlingsbekämpfung der historischen Bauten beauftragten Unternehmens führten, nicht dokumentiert waren. Der RH empfahl, für Auftragsvergaben einen Kriterienkatalog, gegebenenfalls mit gewichteten, von den Bieter zu erfüllenden Anforderungen, zu formulieren und die Auswahl des Auftragnehmers unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Vorschriften entsprechend zu dokumentieren.

7.3 Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums könne, sofern es sich bei den zu vergebenden Tätigkeiten nicht um absolutes Fachwissen von spezialisierten Unternehmen handle, deren Know-how einen Teil der Leistung darstellt, die vorgeschlagene Vorgehensweise Berücksichtigung finden.

7.4 Der RH entgegnete, dass Vergabeverfahren, gleich um welche zu vergebende Leistungen es sich handelt, entsprechend zu dokumentieren sind; dies galt auch für Leistungen von spezialisierten Unternehmen, deren einschlägiges Fachwissen einen Teil der Leistung darstellte.

8.1 Im Prüfungszeitraum wurden mit der oben angeführten Methode jährlich zwei bis drei historische Bauten von Schädlingen befreit, die aufgrund der Stärke des Schädlingsbefalls ausgewählt wurden. Nachdem auf einigen Dachböden Sammlungsgüter, wie etwa hölzerne Truhen, Kästen oder landwirtschaftliches Gerät, eingelagert waren, mussten diese ebenfalls behandelt werden, um einen sofortigen Neubefall der sanierten Bauten zu vermeiden. Hierfür wurde das hölzerne Inventar in einer mobilen Wärmekammer erhitzt. Um einzelne, weniger empfindliche Gegenstände auch selbst behandeln zu können, errichtete das Freilichtmuseum im Prüfungszeitraum eine eigene Wärmekammer.

Das angewandte Verfahren befreite die historischen Bauten zwar äußerst gründlich von Schädlingen, jedoch konnte ein erneuter Befall nicht ausgeschlossen werden. Daher wurden die historischen Bauten regelmäßig auf wiederkehrenden Schädlingsbefall überprüft. Eine Dokumentation über den Erhaltungszustand sämtlicher historischer Bauten wurde nicht geführt.

Die Geschäftsführung führte keine Kalkulationen über die jährlichen Instandhaltungskosten der historischen Bauten und des Inventars durch. Eine Abschätzung der Kosten des jährlich durchschnittlich erforderlichen Erhaltungsaufwands war somit nicht möglich.

8.2 Der RH kritisierte, dass es über den Erhaltungszustand der historischen Bauten keine Bestandserhebung gab. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die Geschäftsführung keine Kalkulationen über die jährlichen Instandhaltungskosten der historischen Bauten und des Inventars durchführte.

Der RH empfahl, den Zustand der historischen Bauten (z.B. Schädlingsbefall) laufend schriftlich zu dokumentieren. Je nach Stärke des Befalls wären die Bauten zu kategorisieren, sodass eine Dringlichkeitsreihung für die nächsten Behandlungen vorgenommen werden kann.

Erfüllung des Stiftungszwecks

Mithilfe dieser Auswertung sollte der Erhalt der Bauten sichergestellt werden können, weil dringend zu sanierende Bauten schnell erkannt und zeitnah von Schädlingen befreit werden könnten. In den, dem Verwaltungsrat vorzulegenden Jahresberichten wären die für derartige Erhaltungsmaßnahmen anfallenden Kosten aufzunehmen.

8.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums befinde sich das 2014/2015 gestartete kontinuierliche Schädlingsmonitoring im Aufbau und seien die vorgeschlagenen Maßnahmen bereits in Umsetzung und Grundlage der Entscheidungen für die Projekte für das Jahr 2016. Dennoch sei darauf hinzuweisen, dass es in einem nicht abschottbaren Freiraum eines Freilichtmuseums keine einem klassischen Indoor-Museum vergleichbaren Sicherheitskriterien und Schutzmaßnahmen geben könne. Die Kosten der Projekte zur Schädlingsbekämpfung würden objektbezogen in den Erhaltungsarbeiten für die Jahresplanungen und Budgeterstellung ausgewiesen und in den einzelnen Hausdokumentationen festgehalten werden.*

8.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass ihm weder Bestandserhebungen über den Erhaltungszustand der historischen Bauten noch Kalkulationen über die jährlichen Instandhaltungskosten der historischen Bauten und des Inventars vorgelegt wurden.

Vermittlungstätigkeit des Freilichtmuseums

9.1 Jährlich arbeitete eine wissenschaftliche Mitarbeiterin einen volkswissenschaftlichen Themenschwerpunkt aus, der in Form einer Sonderausstellung, zusätzlichen Veranstaltungen und Führungen über die gesamte Saison den Fokus der Vermittlungsarbeit bildete. Das Freilichtmuseum bot außerdem altersgerechte Führungen und Workshops für Kindergärten und Schulklassen an. Vor allem für Kinder und Jugendliche im Pflichtschulalter gab es ein breites Angebot an museumspädagogischen Workshops. Einmal im Jahr veranstaltete das Freilichtmuseum einen Kindererlebnistag, der sich der Kinderwelt von damals widmete und mit fachkundigen Kooperationspartnern ein didaktisch aufbereitetes Konzept für Kinder und Jugendliche bot.

In jeder Saison stellten zudem einzelne Großveranstaltungen Höhepunkte im Museumsbetrieb dar. Jährlich fand unter anderem ein Erlebnistag statt, an dem den Besuchern Brauchtum, altes Handwerk und Volkstanz präsentiert wurden. Steirische Musiker und Sänger boten für diesen Tag ein Unterhaltungsprogramm und regionale Landwirte versorgten die Besucher mit traditionellen Speisen. Besonders besucher- und auch umsatzstark waren im überprüften Zeitraum die Adventveranstaltungen, an denen winterliches Handwerk und weihnachtliche Traditionen vorgeführt wurden. Weiters fand im Jahr 2013 aus Anlass

des 50-jährigen Bestehens des Freilichtmuseums eine Jubiläumsfeier statt. Bei optimalen Wetterbedingungen erzielte das Freilichtmuseum bei einer Großveranstaltung nahezu 10 % der Gesamtzahl der Besucher eines Jahres. Schlechtes Wetter, insbesondere an Tagen mit Großveranstaltungen, wirkte sich dementsprechend nachteilig auf die Besucherstatistiken aus.

Ein Gutachten vom März 2011 hielt fest, dass vergleichbare Freilichtmuseen in Österreich zwischen 59 und 64 Veranstaltungstage jährlich anboten, während das Freilichtmuseum 33 Veranstaltungstage aufwies. Im überprüften Zeitraum stieg das Veranstaltungsangebot von 36 Tagen im Jahr 2012 auf 50 Tage im Jahr 2014 kontinuierlich an.

- 9.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Anzahl der angebotenen Veranstaltungstage trotz steigender Tendenz im Branchenvergleich immer noch eher niedrig war.

Der RH empfahl, unter Berücksichtigung von Kosten-/Nutzenüberlegungen das Veranstaltungsangebot auszuweiten, um zum einen das Schlechtwetterrisiko zu reduzieren und zum anderen durch abwechslungsreiche Programme höhere Besucherzahlen zu erzielen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums sei sein Veranstaltungsprogramm in den letzten zehn Jahren kontinuierlich erweitert worden, obwohl sich die personellen Ressourcen erst 2014 geringfügig verbessert hätten, wodurch ein permanenter Anstieg an Überstunden unvermeidbar gewesen wäre. Der primäre Fokus im Vermittlungsbereich sei weiterhin auf die Qualität der Veranstaltungen und deren Übereinstimmung mit dem Stiftungszweck (Vermittlungsauftrag) sowie auf das Alleinstellungsmerkmal des Museums zu legen.*

Erfüllung des Stiftungszwecks

10.1 Die Besucherzahlen des Freilichtmuseums entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 2: Besucheranzahl				
	2012	2013	2014	Entwicklung
	Anzahl			in %
Besucher pro Jahr	53.786	61.857	60.370	12
abzüglich Helfer bei Großveranstaltungen	- 857	- 1.403	- 1.214	42
Besucher ohne Helfer bei Großveranstaltungen	52.929	60.454	59.156	12
davon bei Großveranstaltungen:	7.247	11.281	13.480	86
<i>Erlebnistag</i>	<i>2.819</i>	<i>1.498</i>	<i>5.078</i>	<i>80</i>
<i>Kindererlebnistag</i>	<i>313</i>	<i>3.194</i>	<i>2.929</i>	<i>836</i>
<i>Adventveranstaltungen</i>	<i>4.115</i>	<i>4.069</i>	<i>5.473</i>	<i>33</i>
<i>Jubiläumsveranstaltung</i>		<i>2.520</i>		-

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Das Freilichtmuseum wies in den Jahren 2012 bis 2014 einen Besucheranstieg von 12 % aus. Im Rahmen von Großveranstaltungen besichtigten zwischen 14 % (2012) und 23 % (2014) aller Besucher das Freilichtmuseum.

Die Besucherzahlen bei Großveranstaltungen stiegen im Prüfungszeitraum um 86 % an. Daraus ließ sich ein steigendes Interesse der Besucher an Großveranstaltungen ableiten. Die vergleichsweise geringe Besucheranzahl am Kindererlebnistag 2012 und am Erlebnistag 2013 war auf schlechtes Wetter an diesen Tagen zurückzuführen. Die jährliche Besucheranzahl enthielt auch die Anzahl der Helfer bei Großveranstaltungen.

Das Freilichtmuseum erweiterte im Jahr 2014 die Brauchtumsveranstaltungen, die Angebote für Kinder und dehnte die Adventveranstaltungen, die bis 2013 an drei Tagen stattgefunden hatten, auf vier Tage aus.

10.2 Da 2014 bereits 23 % aller Besucher das Freilichtmuseum im Rahmen von Großveranstaltungen besuchten, wies der RH auf die für den Erfolg wichtigen Großveranstaltungen hin. Er hob auch die positive Auswirkung der Erweiterung der Adventveranstaltungen auf die Besucherstatistik hervor.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass bei Großveranstaltungen zwischen rd. 900 und rd. 1.400 Helfer mitwirkten, die das Freilichtmuseum in seinen Besucherzahlen erfasste. Für den RH stellten die Helfer bei Großveranstaltungen keine Besucher, sondern Mitwirkende dar.

Er empfahl, die Helfer bei Großveranstaltungen nicht in den Besucherzahlen zu erfassen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums erscheine die statistische Einbeziehung als durchaus gerechtfertigt, weil die externen Helfer der Veranstaltungen zugleich Besucher und Konsumenten der Veranstaltungen seien und das Museum zusätzlich bei Dankesfeiern unerfasst besuchten. Eine Änderung dieser aus dem Jahre 1988 stammenden Vorgehensweise ergebe überdies eine Verzerrung der Jahresergebnisse im Vorjahresvergleich.*

10.4 Der RH erwiderte, dass eine Abwicklung der Großveranstaltungen ohne die externen Helfer nicht möglich wäre und er daher – auch wenn die geübte Vorgehensweise bereits aus dem Jahr 1988 stamme – bei seiner Empfehlung, die Helfer bei Großveranstaltungen nicht in den Besucherzahlen zu erfassen, verblieb.

Ausbau des Freilichtmuseums

Masterplan

11.1 In Reaktion auf den Entschließungsantrag des Nationalrats vom Juli 2010 beauftragte das Kulturressort eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Analyse von Maßnahmen zur nachhaltigen Weiterführung des Museumsbetriebs, Überlegungen zum Fortbestand der Stiftung und Erarbeitung von alternativen Organisationsformen. Deren Vorschläge zu Maßnahmen bzw. (Einmal-)Investitionen vom März 2011 zielten mittelfristig auf die Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Weiterführung des Museumsbetriebs ohne Erhöhung der Fördermittel seitens der öffentlichen Hand ab. Vorgeschlagen wurden Investitionen in die Infrastruktur des Museumsbereichs, in eine verbesserte externe Museumsanbindung (Shuttleservice, ÖBB-Station), in die Schaffung einer Gastronomie sowie in die Ausstattung von Räumlichkeiten zur Durchführung von Seminaren.

Der Geschäftsführer des Freilichtmuseums entwickelte, auch auf Grundlage dieser Vorschläge, einen Masterplan und legte diesen im Jänner 2013 dem Vorstand vor. Dieser Masterplan enthielt folgende – aus Sicht des Geschäftsführers für die positive Entwicklung des Freilichtmuseums raschest möglich umzusetzende – Projekte:

Erfüllung des Stiftungszwecks

- Ankauf einer Grundfläche samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“⁶ zur Gestaltung der Eingangssituation und Erweiterung von Parkmöglichkeiten,
- Ankauf von Grundflächen in Gratwein–Au zur Absicherung der Parkmöglichkeiten bei Veranstaltungen,
- Planung und Aufbau des „Gasthauses zum Göller“ zur Erweiterung der gastronomischen Versorgung im Museumsareal,
- Adaptierung des Ausstellungsgebäudes zur verstärkten Nutzung als Tagungs- und Veranstaltungsort,
- Haltestelle der Schnell–Bahn im Museumseingangsbereich,
- Kanalisierung des Museumsgeländes,
- Aufbau eines neuen Leit- und Informationssystems im Museumsgelände,
- Verstärkung der Stromzuleitung,
- Adaptierung der WC–Anlagen im Gelände,
- Suche und Translozierung eines Objektes aus Wien,
- Suche und Translozierung eines Objektes aus Osttirol als „lebender Bauernhof“,
- Grundarrondierungen zur Absicherung des Areals sowie
- Umgestaltung des Zugangsareals.

Für die ersten acht Positionen enthielt der Masterplan Angaben zu den, auf der Grundlage von Angeboten erwarteten oder den kalkulierten Investitionskosten und nur beim Projekt Planung und Aufbau des „Gasthauses zum Göller“ Angaben zu den erwarteten Erlösen. Der Masterplan stützte sich auf „Aussagen von Experten der Gastronomie“, wonach bei 60.000 Besuchern pro Jahr ein Reingewinn von 100.000 EUR erreichbar sein sollte. Bei den anderen Projekten waren keine Angaben über positive Wirkungen, wie der Steigerung der Besucherzahlen und der erzielbaren Erlöse für das Freilichtmuseum genannt.

⁶ Diese Grundfläche und das „Gasthaus zum Freilichtmuseum“ liegen in unmittelbarer Nähe des Zugangs zum Museumsareal.

Der Vorstand legte in seiner Sitzung vom 22. Jänner 2013 folgende Projekte zur raschen Umsetzung mit Hilfe der vom Land Steiermark, damals in Höhe von 1,4 Mio. EUR in Aussicht gestellten Sonderförderung fest:

- Ankauf einer Grundfläche samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“ zur Gestaltung der Eingangssituation und Erweiterung von Parkmöglichkeiten,
- Ankauf von Grundflächen in Gratwein–Au zur Absicherung der Parkmöglichkeiten bei Veranstaltungen,
- Planung und Aufbau des „Gasthauses zum Göller“ zur Erweiterung der gastronomischen Versorgung im Museumsareal sowie
- Adaptierung des Ausstellungsgebäudes zur verstärkten Nutzung als Tagungs- und Veranstaltungsort.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Geschäftsführer des Freilichtmuseums zwar einen Masterplan entwickelte, der eine Reihe von Projekten auflistete, die der positiven Entwicklung des Freilichtmuseums dienen sollen. Dieser Plan enthielt aber nur bei einem Projekt, nämlich der Erweiterung der gastronomischen Versorgung im Museumsgelände durch den Aufbau des „Gasthauses zum Göller“, pauschale Angaben von „Experten der Gastronomie“ zu der mit dem Projekt erwarteten Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Der RH vermisste daher bei drei der vier im Jänner 2013 vom Vorstand zur Umsetzung festgelegten Projekte entsprechend quantifizierte Angaben über den mit diesen Projekten zu erreichenden Nutzen. Beispielsweise fehlten beim Projekt „Adaptierung des Ausstellungsgebäudes“ Angaben darüber, mit wie vielen Tagungen und Veranstaltungen nach einer erfolgten Adaptierung gerechnet werden kann und welche zusätzlichen Erlöse aus einer derartigen Nutzung erzielbar wären.

Er empfahl dem Freilichtmuseum, bereits in den Investitionsplänen den erwarteten Nutzen der einzelnen Projekte zu quantifizieren, um den Entscheidungsträgern entsprechend aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen.

11.3 *(1) Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums ließen sich die Investitionen (z.B. Masterplan) nicht aus dem Gesamtarbeitsfeld des Museums isolieren und sei es keinesfalls realistisch, einzelne Projekte aussagekräftig zu quantifizieren, weil zu viele variable Parameter der äußeren Rahmenbedingungen nicht vorhersehbar seien.*

Erfüllung des Stiftungszwecks

(2) Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei zur Erfüllung der Aufgaben der Stiftung im Jahr 2010 von Seiten des Bundes eine Studie in Auftrag gegeben worden, um die wirtschaftliche Situation der Stiftung und notwendige finanzielle Erfordernisse zu analysieren. Aufbauend auf diese Studienergebnisse sei der Rahmen für einen Masterplan als Förderung entwickelt worden. Für diese weitergehenden Maßnahmen, über den Betrieb und die Erhaltungstätigkeit hinaus, sei ein Investitionsbudget für die Projekte im Rahmen des „Masterplans“ von 1,5 Mio. EUR bereitgestellt worden.

- 11.4** Der RH entgegnete dem Freilichtmuseum, dass bei einer, zur Zeit der Beschlussfassung des Masterplans in Höhe von 1,4 Mio. EUR in Aussicht gestellten Sonderförderung jedenfalls für die Entscheidungsträger aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen aufzubereiten sind, die Quantifizierungen sowohl der zu erwartenden Aufwendungen als auch des jeweiligen Nutzens der einzelnen Projekte zu enthalten haben. Dies bedingt selbstverständlich für jedes Projekt des Masterplans, diese im Gesamtarbeitsfeld des Freilichtmuseums zu analysieren, die Notwendigkeit sowie die Einflussfaktoren für den Erfolg der einzelnen Projekte zu bewerten und daraus belastbare Aussagen zum Nutzen jedes Projekts darzustellen. Daher verblieb der RH bei seiner Empfehlung.

Genehmigung der Sonderprojekte

- 12.1** Die nachstehende Übersicht zeigt die Genehmigungsdaten zu den bislang umgesetzten bzw. sich zur Zeit der Überprüfung in Umsetzung befindlichen Projekten:

Tabelle 3: Genehmigung der Projekte des Masterplans

Projekt	Genehmigt am	Genehmigung durch
Ankauf Grundflächen samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	17. Juli 2013	Verwaltungsrat – einstimmig
Ankauf bzw. Miete Grundflächen in Gratwein–Au	4. Dezember 2013	Verwaltungsrat – mehrheitlich
Kanalisation, Wasser- und IT-Leitungen – Planung, Bauaufsicht	5. Februar 2014	Verwaltungsrat – einstimmig
Kanalisation, Wasser- und IT-Leitungen – Errichtung		Es lag nur ein einstimmiger Grundsatzbeschluss des Verwaltungsrats vom 3. Oktober 2013 vor.
Erweiterung gastronomisches Angebot im Museumsareal – Planung, Bauaufsicht	5. Februar 2014	Verwaltungsrat – einstimmig
Erweiterung gastronomisches Angebot im Museumsareal – Planung Umliegung Bachbett	27. Juni 2014	Verwaltungsrat – Zustimmung mit Umlaufbeschluss
Erweiterung gastronomisches Angebot im Museumsareal – Errichtung	26. November 2014	Verwaltungsrat – einstimmig
Vorplatzgestaltung, Abbruch altes „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	26. November 2014	Verwaltungsrat – mehrheitlich

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Das Kuratorium ersuchte den Geschäftsführer in seiner Sitzung am 19. Juni 2013, bei den Projekten Ankauf Grundflächen samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“ und Ankauf Grundflächen in Gratwein–Au die Gutachten bzw. Einschätzungen der Verkäufer durch einen Sachverständigen überprüfen zu lassen. Ein Vertreter des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung führte in dieser Sitzung aus, dass die Errichtung einer Kanalisation im Museumstal als sinnvollste Lösung der Abwasserentsorgung erscheint.

Das vom Geschäftsführer zur konstituierenden Sitzung des Verwaltungsrats vom 17. Juli 2013 vorgelegte Entwicklungskonzept thematisierte auch die Wichtigkeit der vordringlichsten im Masterplan mit Stand Jänner 2013 genannten Projekte. Die Dringlichkeit dieser Projekte wurde zwar begründet, quantifizierte Angaben über den zu erreichenden Nutzen (etwa über die, mit einer Umsetzung der Projekte im laufenden Betrieb erwarteten zusätzlichen Erlöse und Aufwendungen) waren nicht enthalten. In dieser Sitzung beschloss der Verwaltungsrat vorbehaltlich der Freigabe der finanziellen Mittel durch das Land Steiermark einstimmig den Ankauf des bereits nicht mehr in Betrieb befindlichen „Gasthauses zum Freilichtmuseum“ zum Gesamtpreis von 200.000 EUR zuzüglich Nebenkosten. Die Kanalisation des Museumsstales qualifizierte der Verwaltungsrat als sinnvolles und rasch umzusetzendes Projekt.

Erfüllung des Stiftungszwecks

Der Verwaltungsrat nahm am 3. Oktober 2013 mit einem Grundsatzbeschluss das vom Geschäftsführer erstellte Konzept⁷ mit den fünf auf die vom Land Steiermark in Höhe von 1,50 Mio. EUR zur Verfügung gestellten Finanzmittel abgestimmten und umzusetzenden Projekten⁸ des Freilichtmuseums einstimmig an.

Den am 4. Dezember 2013 vom Verwaltungsrat mehrheitlich genehmigten Ankauf bzw. die Anmietung der Grundflächen in Gratwein–Au lehnte ein Mitglied des Verwaltungsrats ab, weil diese Grundstücksflächen vom Freilichtmuseum weit entfernt lagen, der Preis überhöht sei und wegen des unter dem Straßenniveau liegenden Grundstücks mit etwaigen Folgekosten (Kanalisation, Ölabscheider) zu rechnen wäre.

In weiteren Sitzungen des Verwaltungsrats genehmigte dieser die Planung und Bauaufsicht sowohl für das im Museumsareal zu errichtende Gasthaus, als auch für den Kanal-, Wasser- und IT-Leitungsbau und schließlich die Errichtung des Gasthauses im Museumsareal, die Gestaltung des Vorplatzes samt Abbruch des alten Gasthauses zum Freilichtmuseum sowie mit Umlaufbeschluss die Planungsarbeiten für eine Verlegung des durch das Museumstal fließenden Baches.

Der Geschäftsführer berichtete dem Verwaltungsrat in dessen Sitzungen über den jeweiligen Umsetzungsstand der Projekte des Masterplans; so auch über die Errichtung der Kanalisation. Eine eigene Beschlussfassung des Verwaltungsrats zur Errichtung der Kanal-, Wasser- und IT-Leitungen war nicht protokolliert.

- 12.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das dem Verwaltungsrat am 17. Juli 2013 vom Geschäftsführer vorgelegte Entwicklungskonzept keine quantifizierten Angaben über den mit den einzelnen Projekten zu erreichenden Nutzen enthielt. Da die von einem Mitglied gegen den Ankauf bzw. die Anmietung der Grundflächen in Gratwein–Au vorgebrachten Einwände zu Folgekosten führen können, vermisste der RH einen entsprechenden ergänzenden Bericht, in der zu den aufgezeigten Problemen Lösungen erarbeitet wurden.

Weiters stellte der RH fest, dass – im Gegensatz zu den anderen bereits umgesetzten bzw. in Umsetzung befindlichen Projekten des Master-

⁷ Das Konzept enthielt zu den Projekten jeweils verbale Ausführungen zu den Zielen, Angaben über die geplanten Zeitpunkte der Realisierung sowie zu den erwarteten Kosten der Projekte bzw. der Begrenzung des jeweiligen Investitionsrahmens.

⁸ Ankauf Grundfläche samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“, Ankauf bzw. Pachtung von Grundflächen in Gratwein–Au, Erweiterung des gastronomischen Angebots im Museumsareal, Adaptierung des Ausstellungsgebäudes, Erschließung des Museumstales durch einen Abwasserkanal

plans – für die Errichtung der Kanal-, Wasser- und IT-Leitungen keine eigene Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat protokolliert war. Zu diesem Projekt lag daher neben dem Beschluss über das Budget 2014 lediglich der Grundsatzbeschluss des Verwaltungsrats vom 3. Oktober 2013 vor.

Der RH empfahl, für jedes Projekt des Masterplans eine eigene Beschlussfassung im Verwaltungsrat herbeizuführen und diese zu protokollieren, um diesem Gremium vor Inangriffnahme des jeweiligen Projekts die Möglichkeit einzuräumen, die mit einer Umsetzung verbundenen Vor- und Nachteile und allfällig mögliche Folgekosten eingehend zu erörtern und allenfalls vor einem Beschluss erforderliche zusätzliche Informationen vom Geschäftsführer zu verlangen.

12.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums würden selbstverständlich alle im Rahmen des Masterplans in Planung befindlichen Projekte vor ihrer Realisierung dem Verwaltungsrat in bewährter Weise zur Entscheidungsfindung gemäß Statut vorgelegt werden.*

12.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass beim Projekt Errichtung der Kanal-, Wasser- und IT-Leitungen keine eigene Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat protokolliert war.

13.1 Anlässlich der Genehmigung der Errichtung des Gasthauses im Museumsareal hatte der Geschäftsführer dem Verwaltungsrat einen Businessplan für einen erfolgreichen gastronomischen Betrieb im Museumsareal vorgelegt. Dieser Plan basierte auf den Erfahrungswerten mit dem bislang betriebenen, im Areal gelegenen Jausenstand, auf der Annahme von rd. 60.000 Besuchern sowie rd. 190 Öffnungstagen je Saison und enthielt u.a. Angaben zur Umsatzplanung für das erste Geschäftsjahr in drei Varianten⁹ und Überlegung zur Aufbau- und Ablauforganisation. Eine Planung des mit dem Betrieb dieses Gasthauses verbundenen Aufwands war nicht enthalten. Vom Geschäftsführer angestellte Planungen zu den Personalkosten bezifferten diese für das realistische Szenario mit jährlich rd. 139.000 EUR. Über die zu erwartenden Sachaufwendungen (z.B. Kosten der Lebensmittel, Getränke, Energie) lagen keine Planungen vor. Im Businessplan war für das realistische Szenario der erwartete Umsatz mit jährlich rd. 237.000 EUR berechnet.

13.2 Der RH beanstandete, dass der vorgelegte Businessplan zwar die erwarteten Umsätze bezifferte, nicht jedoch die mit dem künftigen Betrieb des Gasthauses im Museumsareal verbundenen Aufwendungen. Er wies

⁹ Der Businessplan enthielt die Szenarios Realistic, Best und Worst Case.

Erfüllung des Stiftungszwecks

auch kritisch darauf hin, dass beim realistischen Szenario aus dem Differenzbetrag von geplanten Umsatzerlösen und Personalkosten rd. 98.000 EUR noch die erforderlichen Sachaufwendungen zu finanzieren wären. Damit war der „nach Aussagen von Experten der Gastronomie“ bei 60.000 Besuchern erreichbare jährliche Reingewinn von 100.000 EUR (siehe TZ 11) nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl, vor der Inangriffnahme von Projekten zur Erweiterung des Angebots des Freilichtmuseums Businesspläne zu erstellen, die nicht nur die im Betrieb zu erwartenden Erlöse, sondern auch die mit solchen Maßnahmen verbundenen laufenden Kosten enthalten. Dem Verwaltungsrat wären derartige Businesspläne als eine wichtige Entscheidungsgrundlage für seine Beschlussfassung zeitgerecht vorzulegen. Vor einer Adaptierung des Ausstellungsgebäudes zur verstärkten Nutzung als Tagungs- und Veranstaltungsort wäre jedenfalls derart vorzugehen.

13.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums würden selbstverständlich alle als Erweiterungen der Geschäftstätigkeit der Stiftung angedachten Projekte auch auf ihre Rentabilität geprüft werden. Die Adaptierung des Ausstellungsgebäudes stelle jedoch keine Erweiterung des Museumsbetriebes dar, sondern lediglich die Adaptierung eines technisch veralteten Raumes, der ohne die vorgesehenen Maßnahmen nicht weiter genutzt bzw. in den Gesamtbetrieb des Museums als regional führender Kulturbetrieb integriert werden könne, weil er derzeit den gegenwärtigen Standards nicht mehr gerecht werde. Die erhöhte Nutzbarkeit einer bereits bestehenden Infrastruktur als Tagungsraum sei dabei ein Zusatzgewinn, aber nicht das Entscheidungskriterium, und könne auch nicht als eigenständiger Wirtschaftsbereich innerhalb des Stiftungszwecks dargestellt werden.*

13.4 Der RH nahm die ergänzenden Ausführungen in der Stellungnahme, wonach das Ausstellungsgebäude nach der Adaptierung vermehrt auch als Tagungsraum genutzt werden könne, zur Kenntnis. Er blieb aber bei seiner Empfehlung, dass im Antrag zur Bewilligung dieses Projekts des Masterplans an den Verwaltungsrat auch die damit verbundenen laufenden Kosten darzustellen sind.

Stand der Umsetzung der Projekte

14.1 (1) Den Stand der Umsetzung der Projekte zur Zeit der Überprüfung zeigt die nachstehende Übersicht:

Tabelle 4: Stand der Umsetzung der Projekte des Masterplans

Projekt	Durchführung	Aufwendungen	Förderung Land Steiermark
Ankauf Grundflächen (1.411 m ²) samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	Kaufvertrag vom 18. Oktober 2013	netto 210.774,64 EUR	210.000 EUR
Ankauf von Grundflächen (6.235 m ²) in Gratwein–Au	Kaufvertrag vom 21. März 2014	netto 265.707,44 EUR	261.629 EUR
Miete von Grundflächen (4.998 m ²) in Gratwein–Au	Miete ab 1. September 2014	monatlich pauschal 580 EUR	
Kanalisation, Wasser- und IT-Leitungen	November 2014	noch nicht abgerechnet	
Erweiterung gastronomisches Angebot im Museumsareal	Baubewilligung am 10. März 2015	in Umsetzung	
Vorplatzgestaltung, Abbruch altes „Gasthaus zum Freilichtmuseum“	noch nicht begonnen		
Adaptierung des Ausstellungsgebäudes	noch nicht begonnen		

Quellen: Freilichtmuseum; RH

(2) Der Ankauf der Grundflächen samt „Gasthaus zum Freilichtmuseum“ erfolgte, um die Eingangssituation neu gestalten und weitere Parkmöglichkeiten schaffen zu können.

(3) Die in Gratwein–Au erworbenen bzw. gemieteten Grundflächen dienen dem Freilichtmuseum als, vor allem bei Großveranstaltungen, benötigte Parkraumreserve.

(4) Für die Errichtung von Kanalisation, Wasser- und IT-Leitungen führte das Freilichtmuseum ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung¹⁰ durch. Zur Angebotseröffnung am 15. Oktober 2014 lagen sechs Angebote vor. Am 27. Oktober 2014 beauftragte das Freilichtmuseum um rd. 194.000 EUR einen Bauunternehmer mit der Durchführung der Arbeiten zur Errichtung der Kanalisation, der Wasser- und IT-Leitungen im Museumstal. Als Fertigstellungstermin war der 19. Dezember 2014 festgelegt. Zur Zeit der Überprüfung waren die Arbeiten fertiggestellt, eine Endabrechnung lag noch nicht vor.

(5) Die Marktgemeinde Deutschfeistritz erteilte am 10. März 2015 für die Errichtung des Gasthauses im Museumsareal und dem Zubau von Lagerräumen an ein bestehendes Nebengebäude die Baubewilligung. Noch im März 2015 erfolgte der Spatenstich für dieses Bauvorhaben.

¹⁰ § 25 (4) BVergG

Erfüllung des Stiftungszwecks

(6) Der Abbruch des alten, außerhalb des Museumsareals gelegenen und außer Betrieb stehenden Gasthauses zum Freilichtmuseum und die nach dem Abbruch neue Gestaltung des Vorplatzes wie auch die im Masterplan vorgesehene Adaptierung des Ausstellungsgebäudes zur verstärkten Nutzung als Tagungs- und Veranstaltungsort waren noch nicht in Angriff genommen worden.

14.2 Der RH hielt fest, dass von den sieben im Masterplan angeführten Projekten drei¹¹ umgesetzt waren und mit der Errichtung des Gasthauses im Museumsareal begonnen wurde. Eine abschließende und gesamthafte Beurteilung aller vom Verwaltungsrat genehmigten Projekte war somit noch nicht möglich, wenngleich Projekte wie Kanalisation, Ausbau der IT-Leitungen oder Erweiterung des gastronomischen Angebots im Museumsareal grundsätzlich sinnvolle Ergänzungen des Museumsbetriebs darstellen.

14.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums sei, um eine Budgetüberschreitung ausschließen zu können, vorgesehen, das Projekt zur Adaptierung des Ausstellungsgebäudes erst nach Abschluss aller anderen Projekte des Masterplans dem Verwaltungsrat zur Freigabe vorzulegen.*

Stiftungsvermögen

15.1 Das Stiftungsvermögen des Freilichtmuseums setzte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen zusammen:

¹¹ Die drei umgesetzten Projekte waren der Ankauf des Gasthauses zum Freilichtmuseum, der Ankauf bzw. die Anmietung von Grundflächen zur Parkraumerweiterung und die Errichtung der Kanal-, Wasser- und IT-Leitungen im Museumstal.

Tabelle 5: Zusammensetzung des Stiftungsvermögens

	Satzungen gültig von 18.5.2006 bis 1.7.2013	Satzung gültig seit 2.7.2013	
Stiftungsvermögen			
<i>Stiftungsstammvermögen</i>	historische Bauwerke samt Inventar	historische Bauwerke	
	Museumsgebäude mit Garagen und Werkstattengebäude samt Inventar (Archiv, Bibliothek)	Museumsgebäude mit Garagen und Werkstätten	
	Ausstellungsgebäude samt Inventar	Ausstellungsgebäude	
	den Rechten, die sich aus dem Grundsatzbeschluss der Stmk. Landesregierung ergeben (vom Land Steiermark zur Verfügung gestellte Liegenschaften)	Liegenschaftsvermögen der Stiftung	
	Barvermögen von 436.037 EUR	Barvermögen von 436.037 EUR	
<i>sonstiges Stiftungsvermögen</i>	Förderbeiträge	Förderbeiträge	
	Spenden und sonstige Zuwendungen	Spenden und sonstige Zuwendungen	
	Erträge aus der wirtschaftlichen Veranlagung des Stiftungsvermögens	Erträge aus der Veranlagung des Stiftungsbarvermögens	
	Einnahmen aus dem Museumsbetrieb	Einnahmen aus dem Museumsbetrieb	
		Sponsorengelder	
Einnahmen aus sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeiten			
	sonstige Vermögenswerte einschließlich nach dem Tag des Inkrafttretens dieser Satzung erworbenen Liegenschaften und Bauwerke		

Quelle: Freilichtmuseum; RH

Der Zweck der 1986 errichteten Stiftung war die immerwährende Erhaltung des Freilichtmuseums. Die Satzung vom 6. Mai 2006 veränderte das 1986 festgelegte Stiftungsstammvermögen nicht.

Hingegen enthielt das Stiftungsstammvermögen in der Satzung vom 2. Juli 2013 nicht mehr das Inventar. Die Gründe hierfür waren nicht dokumentiert.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass seit der Satzungsänderung vom Juli 2013 das Inventar nicht mehr zum Stiftungsstammvermögen zählte. Dies widersprach dem 1986 festgelegten Zweck der immerwährenden Erhaltung des Freilichtmuseums, zumal das historische Inventar einen essentiellen Bestandteil des Freilichtmuseums bildete. Der RH empfahl daher, das Inventar wieder in das Stiftungsstammvermögen aufzunehmen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums werde der Antrag zur Wiederaufnahme des Inventars in das Stiftungstammkapital in einer der folgenden Sitzungen des Verwaltungsrats als Änderung der Satzung eingebracht werden.*

Finanzielle Lage

Bilanzierung

- 16.1** Nachdem das BSFG zumindest eine Einnahmen–Ausgaben–Rechnung vorschrieb und die Satzung keine Vorgaben zu der Erstellung des Rechnungsabschlusses enthielt, erfolgte der Rechnungsabschluss des Freilichtmuseums in Anlehnung an das Unternehmensgesetzbuch (UGB).

Das Freilichtmuseum wich bei der Bilanzierung vereinzelt von den Vorschriften des UGB ab. So enthielten die Herstellungskosten historischer Bauwerke beispielsweise keine aktivierten Eigenleistungen. Interne Bilanzierungsrichtlinien, die Abweichungen vom UGB regelten, lagen beim Freilichtmuseum nicht vor.

- 16.2** Der RH stellte kritisch fest, dass das Freilichtmuseum bei der Bilanzierung vereinzelt von den Vorschriften des UGB abwich,¹² wofür jedoch keine internen Bilanzierungsrichtlinien vorlagen. Aus dem Rechnungsabschluss war nicht erkennbar, in welchen Positionen er vom UGB abwich und inwieweit diese Abweichungen bereits in Vorjahren erfolgt waren.

Der RH empfahl, die Bilanzierung grundsätzlich nach den Vorschriften des UGB vorzunehmen und für jene, aus Sicht des Freilichtmuseums, unabdingbar erforderlichen Abweichungen vom UGB interne Bilanzierungsrichtlinien zu formulieren, um einheitliche und vergleichbare Abschlüsse sicherzustellen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums seien die Jahresabschlüsse der letzten Jahre nach einheitlichen Richtlinien dargestellt worden. Es wies ergänzend darauf hin, dass eine Bundesstiftung nicht nach dem UGB bilanzieren müsse. Bestehende Abweichungen würden im Rahmen des kommenden Jahresabschlusses geprüft und gegebenenfalls verschriftlicht werden.*

¹² Beispielsweise enthielten die Herstellungskosten historischer Bauwerke keine aktivierten Eigenleistungen.



Finanzielle Lage

BKA BMLFUW

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Aktiva **17.1** Die Aktivseite der Bilanz entwickelte sich in den Jahren 2012 bis 2014 folgendermaßen:

Tabelle 6: Bilanz des Freilichtmuseums – Aktiva			
	2012	2013	2014
	in 1.000 EUR ¹		
Anlagevermögen			
Immaterielle Vermögensgegenstände	3	1	6
Sachanlagen	2.601	2.754	3.068
Finanzanlagen	538	538	538
Summe Anlagevermögen	3.142	3.294	3.612
Umlaufvermögen			
Vorräte	76	79	69
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände ²	1.023	17	16
Wertpapiere und Anteile	112	116	128
Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	241	202	445
Summe Umlaufvermögen	1.452	414	658
Rechnungsabgrenzungsposten	4	9	43
Summe Aktiva	4.598	3.717	4.314

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² 2012: Förderungszusage über 1 Mio. EUR für das Jahr 2013

Quelle: Freilichtmuseum; RH

Die Sachanlagen bestanden im Wesentlichen aus der Position Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte und Bauten, die unter anderem das Verwaltungsgebäude des Freilichtmuseums enthielt. Dieses wies im Jahr 2014 einen Buchwert in Höhe von 2,32 Mio. EUR aus.

Im Sachanlagevermögen waren 92 der 97 historischen Bauten mit einem Merkposten von je 0,07 EUR angesetzt. Die übrigen fünf Bauten zählten zu neueren Anschaffungen und waren jeweils zu deren Herstellungskosten aktiviert bzw. befanden sich noch auf dem Konto Anlagen im Bau. Sämtliches bewegliches historisches Inventar war im Anlagevermögen nicht enthalten. Historische Zugänge erfolgten in der Regel in Form von Schenkungen, die das Freilichtmuseum buchhalterisch nicht erfasste.

Bis zum Jahr 2014 stieg die Position Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte und Bauten um rd. 445.000 EUR durch Ankäufe von Grund und Boden an. Diese Zugänge waren Bestandteil des Master-

Finanzielle Lage

plans (siehe TZ 11 ff.) und wurden angeschafft, um den Eingangsbereich neu zu gestalten und die Parkplatzsituation zu verbessern. Sie wurden durch eine Sonderförderung des Landes Steiermark finanziert.

- 17.2** Der RH hielt fest, dass die Aktiva des Freilichtmuseums im Wesentlichen aus dem Anlagevermögen bestanden. Im Jahr 2014 wies es eine Anlagenintensität von 84 % aus. Der RH kritisierte, dass in der Anlagenbuchhaltung des Freilichtmuseums die beweglichen historischen Sammlungsgüter nicht enthalten waren und Neuzugänge zum historischen Sammlungsgut in der Buchhaltung nicht erfasst wurden.

Der RH empfahl, die bestehenden Sammlungsgüter vollständig in die Anlagenbuchhaltung aufzunehmen sowie die Neuzugänge in der Buchhaltung ordnungsgemäß zu erfassen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums könnten nach der Aufnahme des Gesamtinventars und der damit vorliegenden Bestimmung der exakten Objektzahl die beweglichen Sammlungsgüter als Gesamtsache zu einem symbolischen Wert über einen Beschluss des Verwaltungsrats in das Anlageverzeichnis aufgenommen werden.*

- 17.4** Der RH wies darauf hin, dass nach seinen Feststellungen in den letzten elf Jahren erst rd. 15 % des auf etwa 130.000 Gegenstände geschätzten Sammlungsguts inventarisiert wurde und somit bei gleichbleibendem Tempo die Aufnahme des Gesamtinventars erst in rd. 60 Jahren abgeschlossen wäre. Somit wäre bei Befolgung der vom Freilichtmuseum vorgeschlagenen Vorgangsweise die Aufnahme der beweglichen Sammlungsgüter in das Anlagenverzeichnis zeitlich nicht absehbar. Der RH hielt daher fest, dass die von ihm empfohlene Aufnahme der bestehenden Sammlungsgüter sowie auch der Neuzugänge in das Anlagenverzeichnis zeitnah zu erfolgen hätte.

Passiva

- 18** Die Passiva des Freilichtmuseums für die Jahre 2012 bis 2014 setzten sich wie folgt zusammen:

Tabelle 7: Bilanz des Freilichtmuseums – Passiva

	2012	2013	2014
	in 1.000 EUR ¹		
Eigenkapital			
Stiftungsstammvermögen	2.110	2.069	2.069
Rücklagen für die Erhaltung des Museums und erforderliche Investitionen	258	378	481
Summe Eigenkapital	2.368	2.447	2.550
Subventionen und Investitionszuschüsse	930	910	1.362
<i>davon Zuschuss für Masterplan</i>			472
Fremdkapital			
Rückstellungen	161	185	213
Verbindlichkeiten	139	174	189
Summe Fremdkapital	300	359	402
Rechnungsabgrenzungsposten ²	1.000	0	0
Summe Passiva	4.598	3.717	4.314

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² 2012: Abgrenzung der noch nicht geflossenen Förderung

Quelle: Freilichtmuseum; RH

Bis zum Jahr 2012 wurden dem Stiftungsstammvermögen die Buchwerte des gesamten immateriellen Anlagevermögens und des gesamten Sachanlagevermögens unter Abzug der Subventionen aus öffentlichen Mitteln sowie das Barvermögen in Höhe von 436.037 EUR zugeordnet. Dementsprechend war das Stiftungsstammvermögen als dynamische Größe anzusehen und wurde jährlich angepasst.

Die per Bescheid vom 2. Juli 2013 erlassene Satzungsänderung führte im Jahr 2013 zu einer Neubewertung des Stiftungsstammvermögens. Es wurden jene Posten des Anlagevermögens als Stiftungsstammvermögen angesetzt, die in der Satzung ausdrücklich als solches aufgezählt wurden. Sowohl das Anlagevermögen als auch die entsprechende Subvention aus öffentlichen Mitteln wurden mit deren historischen Werten angesetzt, sodass seit 2013 das Stiftungsstammvermögen jährlich unverändert blieb. Historische Bauten, die nicht in der Satzungsbeilage erwähnt wurden bzw. neu angeschafft wurden, können nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Verwaltungsrats in das Stiftungsstammvermögen übernommen werden (siehe dazu auch TZ 15).

Finanzielle Lage

Die Rücklagen für die Erhaltung des Museums und erforderliche Investitionen enthielten jene Eigenmittel, die nicht dem Stiftungstammvermögen gewidmet waren. Das jährliche Ergebnis des Freilichtmuseums erhöhte oder verringerte diese Rücklage entsprechend.

Die Position Subventionen und Investitionszuschüsse wies eine im Jahr 2009 gewährte Subvention des Landes Steiermark in Höhe von 1 Mio. EUR für den Umbau des Verwaltungsgebäudes aus, die jährlich entsprechend der Nutzungsdauer des Verwaltungsgebäudes aufgelöst wurde. Im Jahr 2014 erhöhte sich die Position um eine vom Land Steiermark gewährte Sonderförderung in Höhe von 471.629 EUR (siehe TZ 14).

Die Rückstellungen bestanden im Wesentlichen aus Personalarückstellungen.

Ergebnisrechnung

19.1 (1) Im überprüften Zeitraum stellte sich die Gewinn- und Verlustrechnung des Freilichtmuseums wie folgt dar:

Tabelle 8: Gewinn- und Verlustrechnung des Freilichtmuseums			
	2012	2013	2014
	in 1.000 EUR ¹		
Umsatzerlöse	653	816	906
Sonstige betriebliche Erträge	39	1.299	1.282
Materialaufwand	114	155	154
Personalaufwand	1.047	1.314	1.430
Abschreibungen	75	83	84
Sonstige betriebliche Aufwendungen	293	510	447
Betriebsergebnis	- 837	52	72
Finanzergebnis	35	28	30
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 802	79	103
außerordentliche Erträge	477	0	0
Jahresergebnis	- 326	79	103

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Freilichtmuseum; RH

(2) Die Umsatzerlöse enthielten im Wesentlichen die Erlöse aus Eintritten, Führungen und Veranstaltungen sowie Erlöse aus dem Café, der historischen Greißlerei, der Schutzhütte und dem Museumsshop.

Der Anstieg der Umsatzerlöse von 2012 auf 2013 lag im Wesentlichen am Anstieg der Besucherzahlen, an den Einnahmen aus der „50 Jahre Stübing“ Jubiläumsfeier und dem erweiterten Gastronomieangebot. Durch günstige Wetterbedingungen bei Großveranstaltungen und durch zusätzliche Veranstaltungen im Jahr 2014 stiegen die Umsatzerlöse weiter an.

Tabelle 9: Anteil der Förderungen an den gesamten Einnahmen

	2012	2013	2014	Entwicklung
	in 1.000 EUR ¹			in %
Umsatzerlöse	653	816	906	39
für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen	463	1.245	1.241	168
Sonderförderungen für den Masterplan	–	–	472	–
Summe	1.116	2.061	2.619	135
	in %			
Anteil Gesamtförderungen an Summe	42	60	65	58

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Von 2012 bis 2014 erhöhten sich die Umsatzerlöse des Freilichtmuseums um 39 %, während die für den laufenden Betrieb erhaltenen Förderungen um 168 % anstiegen. Der mit 65 % (2014) hohe Anteil der Förderungen an den gesamten Einnahmen spiegelte die Abhängigkeit des Freilichtmuseums von den Fördergebern wider.

Die außerordentlichen Erträge beinhalteten 2012 die dem Freilichtmuseum zugeflossenen Fördergelder. Ab 2013 waren die Fördergelder unter der Position sonstige betriebliche Erträge dargestellt. Dies führte zu dem starken Anstieg dieser Position ab dem Jahr 2013 (siehe TZ 23).

(3) Das Personal des Freilichtmuseums setzte sich aus unbefristeten und saisonalen Arbeitskräften zusammen. Letztere wurden während der Öffnungszeiten zwischen Ende März und Ende Oktober und während der Adventveranstaltungen hauptsächlich im Kassenbereich, der Gastronomie und im Aufsichtsdienst eingesetzt. Das erweiterte Angebot in der Gastronomie und eine zusätzliche Adventveranstaltung im Jahr 2014 führten zu einer Aufstockung der saisonalen Kapazitäten. Weiters erklärten Gehaltserhöhungen bzw. -anpassungen einzelner

Finanzielle Lage

unbefristet beschäftigter Mitarbeiter sowie Neueinstellungen im Bereich der Erhaltung den ansteigenden Personalaufwand in den Jahren 2013 und 2014. Nachstehende Übersicht gibt den Mitarbeiterstand des Freilichtmuseums und die jährlich ausbezahlten Überstunden wieder:

Tabelle 10: Entwicklung von Mitarbeiterstand und Überstunden				
	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
	Anzahl			
Arbeitnehmer in VZÄ	24	26	28	+ 4
Jährlich ausbezahlte Überstunden	3.408	4.494,25	5.053,25	1.645,25

Quelle: Freilichtmuseum; RH

Bereits für 2010 stellte ein Gutachter fest, dass im Freilichtmuseum rd. 2.900 Überstunden erbracht wurden und empfahl die Reduktion bzw. Eliminierung der Überstunden (Überstundenmanagement). Im Jahr 2012 zahlte das Freilichtmuseum rd. 3.400 Überstunden aus; bis 2014 war ein weiterer Anstieg um 48 % im Vergleich zum Jahr 2012 zu verzeichnen.

(4) Ab dem Jahr 2013 kam eine feuchtegeregelte Warmluftbehandlung zur Schädlingsbekämpfung bei historischen Bauten zur Anwendung. Diese Erhaltungsmaßnahme erhöhte die sonstigen betrieblichen Aufwendungen um rd. 80.000 EUR im Jahr 2013 und rd. 105.000 EUR im Jahr 2014. Weiters wurden im Jahr 2013 Materialien im Wert von rd. 60.000 EUR für Erhaltungszwecke angeschafft. Im Jahr 2013 verursachte zudem die Jubiläumsfeier zusätzliche Kosten im Ausmaß von rd. 69.000 EUR.

- 19.2** Der RH wies darauf hin, dass trotz den um 39 % gestiegenen Umsatzerlösen die Erhaltung des Freilichtmuseums im überprüften Zeitraum stark von den gewährten Förderungen – im Jahr 2014 trugen diese zu 65 % zu den Einnahmen bei – abhing.

Der RH empfahl, nach Abschluss der Projekte des Masterplans eine Erhöhung der eigenen Umsatzerlöse anzustreben.

Der RH wies auch auf die Empfehlung eines Beraters aus dem Jahr 2011 hin, die Anzahl der Überstunden zu reduzieren und stellte kritisch fest, dass das Freilichtmuseum diese Empfehlung nicht umsetzte, wodurch es von 2012 bis 2014 zu einem Anstieg der ausbezahlten Überstunden von 48 % kam.

Der RH empfahl, dem Anstieg der Überstunden erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen und die Überstunden möglichst zu reduzieren.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums sei die Erhöhung der eigenen Umsatzerlöse seit dem Jahr 2004 nachhaltig angestrebt worden und hätte unter Ausnutzung aller zur Verfügung stehenden Ressourcen zu einer Steigerung um rd. 265 % und einer für einen Kulturbetrieb nicht gering zu schätzenden Eigenfinanzierungsrate von rd. 45 % geführt. Selbstverständlich sei es weiterhin das Ziel aller Bemühungen, diesen Entwicklungstrend beizubehalten und zu steigern.*

Weiters teilte das Freilichtmuseum mit, dass ohne Steigerungen der finanziellen Mittel zur Erhöhung der personellen Ressourcen ein durchaus wünschenswerter Abbau von Überstunden bei gleichzeitiger Aufforderung, die Vermittlungsprogramme kontinuierlich weiter zu steigern, schwer umsetzbar sei.

- 19.4** Der RH wies nochmals auf den Anstieg der Überstunden hin und verblieb bei seiner Empfehlung, diesem Anstieg erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen und die Überstunden möglichst zu reduzieren.

Interne Dokumentation und Kontrolle

- 20.1** (1) Gemäß der seit 2. Juli 2013 gültigen Satzung zählte die Erstellung eines Jahresberichts zu den Aufgaben des Geschäftsführers. Der Jahresbericht betraf das nächste Kalenderjahr sowie mindestens zwei darauf folgende Kalenderjahre und hatte neben einem Budget auch die angestrebten Ziele sowie die Maßnahmen zur Zielerreichung zu enthalten. Zusätzlich war festgelegt, dass die verfolgten Strategien sowie die Pläne für den Personal- und Sachmitteleinsatz für den Planungszeitraum darzustellen waren. Der Verwaltungsrat hatte jährlich den Jahresbericht zu genehmigen.

Im Jahr 2013 legte der Geschäftsführer dem Verwaltungsrat ein Budget für die Jahre 2014 bis 2016 sowie die geplanten Projekte und Veranstaltungen für das Jahr 2014 vor. Ausführungen zu Plänen für den Personal- und Sachmitteleinsatz und die in Aussicht genommenen Strategien waren nicht enthalten.

Im Jahr 2014 legte der Geschäftsführer dem Verwaltungsrat das Budget, die geplanten Projekte und Veranstaltungen sowie die Personalplanung für das Jahr 2015 vor. In der ersten Verwaltungsratssitzung im Jahr 2015 präsentierte der Geschäftsführer zusätzlich ein mittelfristiges Budget für die Jahre 2015 bis 2017. Auch der Jahresbericht für 2015 enthielt keine Angaben zum geplanten Sachmitteleinsatz und den Strategien.

Finanzielle Lage

(2) Nicht bereits im Jahresbericht genannte Anschaffungen, deren Wert im Einzelfall 5.000 EUR überstieg, durfte die Geschäftsführung nur mit vorheriger Zustimmung des Verwaltungsrats vornehmen. Im Jahr 2013 beschaffte der Geschäftsführer ein Regalsystem um 6.000 EUR; diese Investition war weder im Jahresbericht vorgesehen, noch hatte sie der Verwaltungsrat im Vorhinein genehmigt.

- 20.2** (1) Der RH sah die in den Jahren 2013 und 2014 vorgelegten Jahresberichte als unzureichend an, weil sie nicht alle der in der Satzung vorgegebenen Bestandteile enthielten, u.a. die angestrebten Ziele, die Maßnahmen zur Zielerreichung und die verfolgten Strategien. In beiden Jahren legte der Geschäftsführer – abgesehen vom Budget – jeweils die Arbeitsvorhaben und die Veranstaltungen nur für das nächste Kalenderjahr vor. Auf die darauf folgenden zwei Kalenderjahre ging der Jahresbericht nicht ein. Weiters enthielten die Jahresberichte keine Beschreibung der Maßnahmen zur Zielerreichung. Es gab auch nur teilweise Pläne für den Personal- und Sachmitteleinsatz.

Der RH empfahl dem Geschäftsführer, den Jahresbericht vollständig und entsprechend der Satzung für mindestens drei Kalenderjahre zu erstellen. Dem Verwaltungsrat empfahl er, die Vorlage der Jahresberichte in der vorgeschriebenen Form vom Geschäftsführer einzufordern.

(2) Der RH hielt fest, dass der Geschäftsführer den in der Satzung für Investitionen vorgeschriebenen Genehmigungsprozess bis auf ein 2013 beschafftes Regalsystem einhielt. Der Verwaltungsrat prüfte die Einhaltung der genehmigungspflichtigen Investitionsgrenzen nicht.

Der RH empfahl der Geschäftsführung, bei der Durchführung von Investitionen den in der Satzung vorgeschriebenen Genehmigungsprozess in jedem Fall einzuhalten. Dem Verwaltungsrat empfahl er, spätestens mit Genehmigung des Rechnungsabschlusses die Einhaltung der genehmigungspflichtigen Investitionsgrenzen zu prüfen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums werde die Wiederaufnahme der Veröffentlichung von Jahresberichten, die auch die Museumsarbeit dokumentieren, hoffentlich mit Abschluss des Masterplans zeitlich wieder möglich werden. Die internen Berichte würden sich nach den in den Satzungen festgeschriebenen Richtlinien orientieren, unterlägen dabei aber weiterhin den notwendigen Adaptierungen eines nicht berechenbaren Museumsumfelds sowie den nur teilweise gesicherten budgetären Rahmenbedingungen, die eine Dreijahresplanung eigentlich nicht zulassen, wobei auch die Eigenerlöse u.a. den klimabedingten Schwankungen unterworfen blieben.*

Weiters teilte das Freilichtmuseum mit, dass auch auf Verlangen des Verwaltungsrats trotz der innewohnenden Unsicherheiten eine Mittelfristplanung erarbeitet werde.

Ferner teilte das Freilichtmuseum in der Stellungnahme mit, dass die Kaufzusage für das im Jahr 2013 beschaffte Regalsystem vor in Kraft treten der neuen Satzungen erfolgt sei, der Kauf selbst jedoch erst danach abgewickelt werden konnte.

Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums werde der in den Satzungen festgeschriebene Genehmigungsprozess für Investitionen auch weiterhin eingehalten werden. Im Voraus bekannte Investitionen würden bereits satzungskonform in den Jahresplanungen berücksichtigt und ausgewiesen.

Die Einhaltung der Investitionsgrenzen werde laut Stellungnahme des Freilichtmuseums weiterhin im Rahmen des Jahresabschlusses geprüft werden.

20.4 Der RH hob hervor, dass Planungen, trotz bestehender Unsicherheitsfaktoren, die Basis für finanzielles und wirtschaftlich zweckmäßiges Handeln bilden.

21.1 Die ab 2. Juli 2013 geltende Satzung sah die Erstellung eines langfristigen Museumskonzepts sowie eines Entwurfs der Richtlinien für die Arbeit des Freilichtmuseums als eine weitere Aufgabe der Geschäftsführung vor. Die Geschäftsführung hatte beide Schriftstücke dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Der Geschäftsführer erstellte keines der beiden Schriftstücke. Der Verwaltungsratsvorsitzende thematisierte in der Sitzung vom 23. April 2014 die noch nicht erstellte Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums. Das Sitzungsprotokoll hielt diesbezüglich fest, dass dieser Sachverhalt in der nächsten Sitzung behandelt werden sollte. Die Protokolle der nachfolgenden Sitzungen erwähnten die noch fehlende Erstellung der Richtlinie allerdings nicht mehr. Auf das Fehlen des langfristigen Museumskonzepts ging gemäß den Protokollen der Verwaltungsrat nicht ein.

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Geschäftsführer das in der Satzung vorgesehene langfristige Museumskonzept sowie den Entwurf der Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums nicht erstellte. Des Weiteren bemerkte er kritisch, dass der Verwaltungsrat zwar am 23. April 2014 auf die noch fehlende Richtlinie für die Arbeit des Frei-

Finanzielle Lage

lichtmuseums hinwies, jedoch dieses Thema sowie das Fehlen des langfristigen Museumskonzepts durch ihn nicht weiter verfolgt wurde.

Der RH empfahl dem Geschäftsführer, das in der Satzung vorgesehene langfristige Museumskonzept sowie den Entwurf der Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums zu erstellen. Dem Verwaltungsrat empfahl er, vom Geschäftsführer die Vorlage aller in der Satzung vorgesehenen Schriftstücke einzufordern.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums werde ein neues langfristiges Museumskonzept nach der Umsetzung der Projekte des Masterplans erstellt werden und liege in seinen Details bereits seit den Restrukturierungsbemühungen 2004 vor.*

Weiters teilte das Freilichtmuseum mit, dass die in den Satzungen vorgeschriebenen Schriftstücke nach Maßgabe der Dringlichkeit ehestmöglich erstellt würden.

- 22.1** Der Geschäftsführer hatte gemäß der ab 2. Juli 2013 geltenden Satzung auch für den Aufbau eines Kontroll- und Überwachungssystems zu sorgen. Dieses sollte entsprechend der Größe des Freilichtmuseums angemessen und inhaltlich an die Vorgaben des GmbHG sowie des UGB angelehnt sein.

(1) Im Bereich der Kassenführung gab es zwei Kassenverantwortliche, die von den Mitarbeitern des Eingangsbereichs, der Gastronomie und der historischen Greißlerei die täglichen Einnahmen sowie die Kasenjournale und Zähllisten übernahmen und prüften. In regelmäßigen Abständen wurden die Einnahmen zur Bank gebracht und der Geschäftsführer überprüfte monatlich das Kassabuch.

(2) Die Eingangsrechnungen unterlagen sowohl einer sachlichen als auch einer rechnerischen Prüfung. Für Überweisungen mittels Telexbanking war eine zweifache Zeichnung notwendig. Barauszahlungen genehmigte der Geschäftsführer im Vorhinein.

Eine schriftliche Dokumentation der Abläufe des Kontroll- und Überwachungssystems bestand nicht. Aufzeichnungen über bestehende Vertretungsregelungen wurden ebenfalls nicht geführt.

- 22.2** Der RH bemängelte, dass hinsichtlich des Überwachungs- und Kontrollsystems keine schriftlichen Handlungsanleitungen und Aufgabenteilungen bestanden. Ebenso beanstandete er, dass keine schriftlichen Vertretungsregelungen bestanden.



Finanzielle Lage

BKA BMLFUW

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Der RH empfahl, das interne Kontrollsystem umfassend schriftlich zu dokumentieren und schriftliche Vertretungsregelungen festzulegen.

22.3 *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums sei das interne Kontrollsystem bereits verschriftlicht worden.*

Förderungen

Gewährte Förderungen

23.1 (1) Das Freilichtmuseum erhielt in den Jahren 2012 bis 2014 zur Finanzierung seines laufenden Betriebs folgende Förderungen:

Tabelle 11: Für den laufenden Betrieb erhaltene Förderungen				
Fördergeber	2012	2013	2014	Entwicklung 2012 bis 2014
	in EUR			in %
BMLFUW	0	130.000	130.000	–
Kulturressort	73.000	73.000	73.000	0
Land Burgenland	1.820	1.820	1.820	0
Land Kärnten	4.000	3.800	3.800	– 5
Land Niederösterreich	0	0	0	0
Land Oberösterreich	7.300	7.300	7.300	0
Land Salzburg	6.700	0	0	– 100
Land Steiermark	350.000	1.000.000	1.000.000	+ 186
Land Tirol	7.300	7.300	7.300	0
Land Vorarlberg	6.000	6.000	7.300	+ 22
Land Wien	7.300	7.300	7.300	0
Gemeinde Deutschfeistritz	0	8.000	3.500	–
Gesamt	463.420	1.244.520	1.241.320	+ 168

Quellen: Freilichtmuseum; RH

Im überprüften Zeitraum förderten der Bund, die Gemeinde Deutschfeistritz und alle Länder mit Ausnahme des Landes Niederösterreich und ab 2013 auch des Landes Salzburg den laufenden Betrieb des Freilichtmuseums.

(2) Bei Gründung der Stiftung befand das Amt der steiermärkischen Landesregierung für die dauerhafte Erfüllung des Stiftungszwecks das gewidmete Vermögen zusammen mit den jährlichen Erträgen als ausreichend.

Förderungen

Gemäß der „Ethischen Richtlinien für Museen“ des Internationalen Museumsrats müssten dem Freilichtmuseum ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um den Betrieb des Museums zu ermöglichen und weiter zu entwickeln.

Langfristige Zusagen der Fördergeber, die den Bestand des Freilichtmuseums sicherten, lagen nicht vor. Darauf wiesen auch ein Gutachter im Jahr 2011 sowie der Abschlussprüfer für die Jahre 2012 und 2013 hin.

Wäre das Stiftungsvermögen tatsächlich nicht mehr für die dauernde Erfüllung des Stiftungszwecks ausreichend, wäre nach § 20 Abs. 1 Z 2 BStG eine Auflösung der Stiftung geboten.

(3) Zusätzlich zu den Förderungen des laufenden Betriebs hatte das Land Steiermark zur Finanzierung der Investitionsvorhaben des sogenannten Masterplans (siehe TZ 11 bis 14) eine Sonderförderung von 1,50 Mio. EUR zugesagt. Davon wurden an das Freilichtmuseum bis zum Jahresende 2014 für den Ankauf von Grund und Boden 471.629 EUR ausbezahlt.

Eine weitere Projektförderung in Höhe von 9.000 EUR erhielt das Freilichtmuseum im Jahr 2013 vom BMWFW für die Herstellung eines Kurzfilms.

- 23.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Bestand des Freilichtmuseums von jährlich beantragten Förderungen abhängig und somit nicht langfristig abgesichert war. Weiters kritisierte er, dass langfristige vertragliche Vereinbarungen, die den Bestand der Stiftung absichern, nicht vorlagen.

Der RH empfahl dem Freilichtmuseum, mit dem nunmehr für den Erhalt des Freilichtmuseums verantwortlichen Land Steiermark eine langfristige vertragliche Vereinbarung abzuschließen, die den Bestand der Stiftung absichert. Ansonsten sieht das BStG für den Fall, dass das Stiftungsvermögen für die dauernde Erfüllung des Stiftungszwecks nicht mehr ausreicht, vor, die Stiftung gemäß § 20 Abs. 1 Z 2 BStG durch die Stiftungsbehörde aufzulösen.

- 23.3** (1) *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums würden die Gespräche mit dem Land Steiermark über eine langfristige Absicherung der Stiftungsarbeit weitergeführt werden.*

(2) *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung brauche das Freilichtmuseum, um seine Qualitätsstruktur zur Erhaltung des Kulturerbes sichern zu können, eine ausreichende Finanzierung. Da*

die verantwortlichen Bundesministerien eine entsprechende Finanzierung nicht mehr sicher stellten, habe das Land Steiermark die Hauptverantwortung übernommen. Deshalb sei vom Land Steiermark in den Jahren 2013 bis 2015 eine Basisfinanzierung in der Höhe von einer Million Euro jährlich beschlossen und ausbezahlt worden. Die Steiermärkische Landesregierung teilte des Weiteren mit, dass die Basisförderung in der Höhe von einer Million Euro auch für die kommenden drei Jahre (2016 bis 2018) grundsätzlich gesichert sei.

Umsetzung der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln

24.1 Das Kulturressort förderte von 2012 bis 2014 Restaurierungs- und Konservierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitsbedingungen des Freilichtmuseums mit jährlich 73.000 EUR. Das Kulturressort bezeichnete diese Förderung intern als „Jahresbeitrag“ oder „Jahressubvention“. Es verfügte zum Zeitpunkt der Förderungsgewährung über keine konkreteren Informationen über die damit geförderten Maßnahmen. Die vom Bundesminister für Finanzen 2004 verordneten Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) bezeichneten diese Art von Förderung als Gesamtförderung.

Das BMLFUW förderte das Freilichtmuseum 2012 nicht, während es 2013 und 2014 den laufenden Aufwand des Freilichtmuseums mit jährlich 130.000 EUR förderte. Dabei handelte es sich ebenfalls um Gesamtförderungen im Sinne der ARR 2004.

Das BMWFW förderte 2013 die Herstellung eines Kurzfilms des Freilichtmuseums mit 9.000 EUR. Die Förderung einer einzelnen, zeitlich und sachlich bestimmten Leistung bezeichneten die ARR 2004 als Einzelförderung.

Die ARR 2004 empfahlen allen haushaltsführenden Stellen des Bundes, Einzelförderungen grundsätzlich den Vorrang gegenüber Gesamtförderungen einzuräumen.

Förderungen

24.2 Der RH kritisierte, dass das BKA und das BMLFUW entgegen der Vorgaben der ARR 2004, wonach Einzelförderungen grundsätzlich Vorrang gegenüber Gesamtförderungen einzuräumen wäre, dem Freilichtmuseum Gesamtförderungen zusprachen.

Der RH empfahl dem BKA und dem BMLFUW, entsprechend den Vorgaben der ARR 2004 dem Freilichtmuseum keine Gesamtförderungen mehr zuzusprechen, sondern Einzelprojekte des Freilichtmuseums zu fördern.

24.3 (1) *Laut Stellungnahme des BKA werde im Sinne der Empfehlung des RH für die Jahre 2016 und 2017 eine Einzelprojektförderung im Sinne der ARR 2004 erfolgen.*

(2) Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es der Empfehlung des RH nachkommen, wonach zukünftig nicht mehr Gesamtförderungen zur Unterstützung des laufenden Betriebes des Freilichtmuseums gewährt würden, sondern einer Förderung von Einzelprojekten des Museums der Vorzug zu geben sei.

(3) Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums widerspreche eine Gesamtförderung nicht den ARR 2004 zur Gewährung von Förderungen als Element einer längerfristigen Fördervereinbarung. Dies wäre auch im Bereich der Bundesförderungen für das Freilichtmuseum anzustreben, um die Finanzierungssicherheit und die Erfüllung der durch die Republik Österreich erteilten Aufgaben im öffentlichen Interesse des gesamten Bundesgebiets weiter zu unterstützen, ohne zusätzlichen administrativen Aufwand entstehen zu lassen.

24.4 Zur Ansicht des Freilichtmuseums, eine Gesamtförderung widerspreche nicht den ARR 2004, wies der RH darauf hin, dass nach den Vorgaben der ARR 2004 Einzelförderungen der Vorzug vor Gesamtförderungen zu geben ist. Er anerkannte daher, dass die beiden Bundesministerien in Hinkunft bevorzugt Einzelprojekte des Freilichtmuseums fördern wollen.

25.1 (1) Infolge der Entschliebung des Nationalrats vom Juli 2011, den Fortbestand des Freilichtmuseums abzusichern, stellte das Kulturressort dem Freilichtmuseum 2013 in einem Schreiben eine jährliche Förderung in gleichbleibender Höhe von 73.000 EUR bis inklusive 2017, also für fünf Jahre, in Aussicht. Das Freilichtmuseum war dennoch verpflichtet, die Förderung jährlich zu beantragen. Die Bearbeitung der Förderungsanträge des Freilichtmuseums durch das Kulturressort dauerte 2012 rund eine Woche, 2013 zwei Tage und 2014 sechs Monate. 2014 beantragte das Freilichtmuseum die Förderung früher als in den Jahren zuvor.

(2) Das Freilichtmuseum beantragte im Februar 2012 beim BMLFUW eine Förderung für 2012, worauf dieses dem Freilichtmuseum mitteilte, dass der Antrag zum gegebenen Zeitpunkt bearbeitet werden würde. Im Dezember 2012 bat das Freilichtmuseum das BMLFUW noch einmal um eine Förderung für 2012, worauf dieses dem Freilichtmuseum mitteilte, dass es sich außer Stande sähe, für 2012 eine Förderung zu gewähren.

Im Februar 2013 beantragte das Freilichtmuseum beim BMLFUW eine Förderung für 2013. Im Oktober 2013 erhielt es die Zusage, dass der laufende Aufwand in Höhe von 130.000 EUR gefördert werden würde. Die Abrechnung der Förderung dauerte von Februar 2014 bis Juli 2014.

Für 2014 beantragte das Freilichtmuseum beim BMLFUW eine Förderung im Januar 2014 und erhielt die Förderungszusage in gleicher Höhe wie im Jahr zuvor im Dezember 2014. Zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH (Mai 2015) war die Förderung noch nicht abgerechnet.

Die ARR 2004 sahen vor, dass eine Förderung grundsätzlich nur zulässig wäre, wenn vor Gewährung der Förderung mit der Leistung noch nicht begonnen wurde. Nur wenn es aufgrund der Eigenart der Leistung gerechtfertigt wäre, könnte eine Förderung auch im Nachhinein gewährt werden, wobei in diesem Fall nur jene Kosten gefördert werden dürfen, die nach dem Förderungsansuchen entstanden wären.

Für das Jahr 2013 wies das Freilichtmuseum dem BMLFUW die widmungsgemäße Verwendung der Förderung anhand von Originalbelegen zu 13 Auszahlungen aus dem Zeitraum März bis September 2013 nach. Die Auszahlungen betrafen unter anderem Forstarbeiten, Werkzeuge, die Einrichtung einer Küche, den Ankauf von Fichtenstangen sowie Löhne und Gehälter der Beschäftigten des Freilichtmuseums. Das BMLFUW anerkannte diese Leistungen als förderungswürdig.

25.2 Der RH hielt fest, dass das Kulturressort mit seiner Zusage aus 2013, das Freilichtmuseum über fünf Jahre weiter zu fördern, auch zur Umsetzung der Entschließung des Nationalrats und damit zur Absicherung des Fortbestands des Freilichtmuseums beitrug (siehe TZ 3).

Der RH kritisierte, dass das BMLFUW für die Bearbeitung der Förderungsanträge des Freilichtmuseums der Jahre 2012 bis 2014 zwischen acht und elf Monate benötigte. Bis Oktober bzw. Dezember des Jahres, für das die Förderung beantragt war, bestand für das Freilichtmuseum die Unsicherheit, ob das BMLFUW die beantragte Förderung gewährte oder nicht. Die Einhaltung der Vorgaben der ARR 2004, wonach erst nach Gewährung der Förderung mit der Leistung begonnen werden

Förderungen

sollte, war dadurch für das Freilichtmuseum unmöglich. Unter den vom BMLFUW für das Jahr 2013 als förderungswürdig anerkannten Leistungen des Freilichtmuseums sah der RH keine vorliegen, die dem BMLFUW im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen die Rechtfertigung eröffnet hätte, eine Förderung im Nachhinein zu gewähren.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Förderungsanträge des Freilichtmuseums rascher zu bearbeiten. Der RH verwies weiters auf das Beispiel des Kulturressorts, das dem Freilichtmuseum 2013 eine grundsätzliche Zusage für eine jährliche Förderung in den nächsten fünf Jahren gegeben hatte.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde es die Förderungsanträge rascher bearbeiten. In diesem Zusammenhang hielt das BMLFUW jedoch fest, dass es aufgrund der erforderlichen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung und der damit verbundenen restriktiven Budgethandhabung der letzten Jahre erst im Laufe des jährlichen Budgetvollzugs absehbar gewesen sei, in welcher Höhe Mittel zur Förderung von privaten, nicht auf Gewinn berechneten Institutionen tatsächlich zur Verfügung stehen und daher die Förderungsverträge nicht umgehend bearbeitet werden konnten.*

Förderungen durch die Länder

26.1 (1) Die Landeskulturreferentenkonferenz beriet im Jahr 2002 das Thema Freilichtmuseum – dieses wurde zum damaligen Zeitpunkt von allen neun Ländern gemeinsam mit dem Bund erhalten – und fasste einen Beschluss, wonach das Ersuchen der Steiermark auf Erhöhung der jährlichen Beiträge aller Länder außer Steiermark für das Österreichische Freilichtmuseum Stübing auf je 7.276,28 EUR (entspricht ATS 100.000) zur Kenntnis genommen wurde.

Mit dem Ausscheiden der Länder, ausgenommen des Landes Steiermark aus dem beschlussfassenden Organ des Freilichtmuseums im Jahr 2012 kam es zu einer Verlagerung der Verantwortung hin zum Land Steiermark (siehe TZ 3).

Im Rahmen seiner Veranstaltungen hob das Freilichtmuseum bei der länderspezifischen Vermittlung vornehmlich steirische Traditionen hervor. So führte es etwa im Jahr 2012 den Tag der Steirer durch, bot mit dem Allerheiligenstriezelbacken steirisches Brauchtum an und überließ die musikalische Gestaltung der Erlebnistage ausschließlich steirischen Musikern.

Das Freilichtmuseum suchte für 2012 bis 2014 jährlich bei den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien um eine Jahresförderung in Höhe von jeweils 7.300 EUR an. An das Land Salzburg stellte das Freilichtmuseum für 2012 und 2013 Förderansuchen über jeweils 7.300 EUR, nicht jedoch für 2014. Beim Land Steiermark suchte das Freilichtmuseum für 2012 um 350.000 EUR und für 2013 und 2014 jeweils um 1 Mio. EUR an.

(2) Die Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien gewährten im überprüften Zeitraum jährlich Förderungen zur Finanzierung des laufenden Betriebs (siehe Tabelle 7). Die Höhe der gewährten Beträge wich teilweise von den beantragten Beträgen ab.

(3) Das Land Salzburg gewährte 2012 letztmalig eine gegenüber dem angesuchten Betrag (7.300 EUR) um 8 % gekürzte Förderung. Im Jahr 2013 brachte das Land Salzburg zum Ausdruck, dass „seit 2012“ die geänderte Stiftungssatzung in Kraft sei, damit das Land Steiermark die alleinige Verantwortung habe und durch diese Satzungsänderung die Länder nicht mehr zu finanziellen Beiträgen verpflichtet wären.

(4) Der Vertreter des Landes Niederösterreich teilte in der Sitzung des Kuratoriums vom 18. April 2012 mit, dass für die nächsten drei bis fünf Jahre die grundsätzliche Bereitschaft bestehe, Förderungen zu gewähren. Für die Gewährung der Förderungen nannte der Vertreter Niederösterreichs keine Bedingungen. Zum Förderansuchen vom Jänner 2014 teilte die Museummanagement Niederösterreich GmbH im Juni 2014 dem Freilichtmuseum mit, dass diesem nicht Folge geleistet werden kann, weil die Museumsförderung des Landes Niederösterreich projektbezogen vergeben wird. Für ein Vorhaben mit Niederösterreich-Bezug könnte um Förderung angesucht werden. Das Land Niederösterreich förderte das Freilichtmuseum in den Jahren 2012 bis 2014 nicht.

26.2 Der RH wies auf die Verlagerung der Verantwortung für das Freilichtmuseum zum Land Steiermark hin. Allerdings legte die Satzung die gesamtösterreichische Bedeutung des Freilichtmuseums fest, weshalb er kritisch festhielt, dass bei der länderspezifischen Vermittlung ein starker Fokus auf dem steirischen Brauchtum lag.

Im Hinblick auf diese gesamtösterreichische Bedeutung hielt der RH jedoch Projektförderungen durch die Länder, also auch durch die Länder Niederösterreich und Salzburg, für rechtfertigbar.

Förderungen

Der RH empfahl, Projekte mit konkretem Bezug zu den einzelnen Ländern durchzuführen (siehe auch TZ 9) und dafür an die jeweiligen Länder um Förderungen heranzutreten.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des Freilichtmuseums würden bundesweite Projekte weiterhin in seine Vermittlungsarbeit einbezogen werden. In der Planung des zukünftigen Museumskonzeptes seien unter dem Arbeitstitel «Bundesländertage» Kooperationsmöglichkeiten in Ausarbeitung, die die bundesweiten Kontakte der Jubiläumsveranstaltung 2013 aufgreifen und vertiefen sollen.*

Schlussempfehlungen

- 27** Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

(1) Das in der Satzung vorgeschriebene langfristige Museumskonzept wäre auszuarbeiten. (TZ 4 und 21)

(2) Die Inventarisierungsarbeiten wären rasch voranzutreiben. Gemäß den „Ethischen Richtlinien für Museen“ des Internationalen Museumsrats wären schriftliche Anweisungen für die Inventarisierung auszuarbeiten, um eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen. (TZ 5)

(3) Bei Erhalt eines neuen Sammlungsguts wäre die Inventarnummer sofort zu vergeben und der Aufnahmeprozesses insofern zu beschleunigen, als die Gegenstände zeitnah zu inventarisieren und in der IT-Datenbank zu erfassen wären. (TZ 6)

(4) Für Auftragsvergaben wären ein Kriterienkatalog, gegebenenfalls mit gewichteten, von den Bietern zu erfüllenden Anforderungen, zu formulieren und die Auswahl des Auftragnehmers unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Vorschriften entsprechend zu dokumentieren. (TZ 7)

(5) Der Zustand der historischen Bauten (z.B. Schädlingsbefall) wäre laufend schriftlich zu dokumentieren. Je nach Stärke des Befalls wären die Bauten zu kategorisieren, sodass eine Dringlichkeitsreihung für die nächsten Behandlungen vorgenommen werden kann. Mithilfe dieser Auswertung sollte der Erhalt der Bauten sichergestellt werden können, weil dringend zu sanierende Bauten schnell erkannt und zeitnah von Schädlingen befreit werden könnten. In den dem

Verwaltungsrat vorzulegenden Jahresberichten, wären die für derartige Erhaltungsmaßnahmen anfallenden Kosten aufzunehmen. (TZ 8)

(6) Das Veranstaltungsangebot wäre unter Berücksichtigung von Kosten/Nutzenüberlegungen auszuweiten, um zum einen das Schlechtwetterrisiko zu reduzieren und zum anderen durch abwechslungsreiche Programme höhere Besucherzahlen zu erzielen. (TZ 9)

(7) Die Helfer bei Großveranstaltungen wären nicht in den Besucherzahlen zu erfassen. (TZ 10)

(8) Bereits in den Investitionsplänen wäre der erwartete Nutzen der einzelnen Projekte zu quantifizieren, um den Entscheidungsträgern entsprechend aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. (TZ 11)

(9) Für jedes Projekt des Masterplans wäre eine eigene Beschlussfassung im Verwaltungsrat herbeizuführen und diese zu protokollieren, um diesem Gremium vor Inangriffnahme des jeweiligen Projekts die Möglichkeit einzuräumen, die mit einer Umsetzung verbundenen Vor- und Nachteile und allfällig mögliche Folgekosten eingehend zu erörtern und allenfalls vor einem Beschluss erforderliche zusätzliche Informationen vom Geschäftsführer zu verlangen. (TZ 12)

(10) Vor der Inangriffnahme von Projekten zur Erweiterung des Angebots des Freilichtmuseums wären Businesspläne zu erstellen, die nicht nur die im Betrieb zu erwartenden Erlöse, sondern auch die mit solchen Maßnahmen verbundenen laufenden Kosten enthalten. Dem Verwaltungsrat wären derartige Businesspläne als eine wichtige Entscheidungsgrundlage für seine Beschlussfassung zeitgerecht vorzulegen. Vor einer Adaptierung des Ausstellungsgebäudes zur verstärkten Nutzung als Tagungs- und Veranstaltungsort wäre jedenfalls derart vorzugehen. (TZ 13)

(11) Das Inventar wäre wieder in das Stiftungsstammvermögen aufzunehmen. (TZ 15)

(12) Die Bilanzierung wäre grundsätzlich nach den Vorschriften des Unternehmensgesetzbuches vorzunehmen und für jene, aus Sicht des Freilichtmuseums, unabdingbar erforderlichen Abweichungen vom Unternehmensgesetzbuch interne Bilanzierungsrichtlinien zu formulieren, um einheitliche und vergleichbare Abschlüsse sicherzustellen. (TZ 16)

Schlussempfehlungen

(13) Die bestehenden Sammlungsgüter wären vollständig in die Anlagenbuchhaltung aufzunehmen sowie die Neuzugänge in der Buchhaltung ordnungsgemäß zu erfassen. (TZ 17)

(14) Nach Abschluss der Projekte des Masterplans wäre eine Erhöhung der eigenen Umsatzerlöse anzustreben. (TZ 19)

(15) Dem Anstieg der Überstunden wäre erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Die Überstunden wären möglichst zu reduzieren. (TZ 19)

(16) Vom Geschäftsführer wäre der Jahresbericht vollständig und entsprechend der Satzung für mindestens drei Kalenderjahre zu erstellen. (TZ 20)

(17) Vom Verwaltungsrat wäre die Vorlage der Jahresberichte in der vorgeschriebenen Form vom Geschäftsführer einzufordern. (TZ 20)

(18) Bei der Durchführung von Investitionen wäre der in der Satzung vorgeschriebene Genehmigungsprozess in jedem Fall einzuhalten. (TZ 20)

(19) Vom Verwaltungsrat wäre spätestens mit Genehmigung des Rechnungsabschlusses die Einhaltung der genehmigungspflichtigen Investitionsgrenzen zu prüfen. (TZ 20)

(20) Das in der Satzung vorgesehene langfristige Museumskonzept sowie der Entwurf der Richtlinie für die Arbeit des Freilichtmuseums wären zu erstellen. (TZ 21)

(21) Vom Verwaltungsrat wären vom Geschäftsführer die Vorlage aller in der Satzung vorgesehenen Schriftstücke einzufordern. (TZ 21)

(22) Das interne Kontrollsystem wäre umfassend schriftlich zu dokumentieren und schriftliche Vertretungsregelungen wären festzulegen. (TZ 22)

(23) Mit dem nunmehr für den Erhalt des Freilichtmuseums verantwortlichen Land Steiermark wäre eine langfristige vertragliche Vereinbarung abzuschließen, die den Bestand der Stiftung absichert. (TZ 23)

(24) Projekte mit konkretem Bezug zu den einzelnen Ländern wären durchzuführen und dafür an die jeweiligen Länder um Förderungen heranzutreten. (TZ 26)



Schlussempfehlungen

BKA BMLFUW

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

BKA und BMLFUW

(25) Entsprechend den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln 2004 wären durch das BKA und das BMLFUW dem Freilichtmuseum keine Gesamtförderungen mehr zuzusprechen, sondern Einzelprojekte des Freilichtmuseums zu fördern. (TZ 24)

BMLFUW

(26) Die Förderungsanträge des Freilichtmuseums wären vom BMLFUW rascher zu bearbeiten. (TZ 25)



ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Kuratorium bzw. Verwaltungsrat

Vorsitzender

LHStv. a.D. Sen. h.c. Prof. Kurt JUNGWIRTH
(bis 5. Juli 2013/Kuratorium alt
seit 5. März 2014/Kuratorium neu)

Dr. Josef BINDER
(seit 17. Juli 2013)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Gen. Dir. Mag. Dr. Othmar EDERER
(seit Juni 2011)

Mag. Dieter HARDT-STREMAJR
(seit 5. März 2014)

OBR DI Friedrich KAINZ
(seit 17. Juli 2013)

Geschäftsführung

Mag. Egbert PÖTTLER
(seit 1. Juni 2004)



Bericht des Rechnungshofes

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____ 445

BMFJ**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Familien und Jugend****Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____ 448

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 454

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich _____ 454

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung _____ 455

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 _____ 456

Aufgabenverteilung im Bundesbereich _____ 458

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2008 und 2011 ____ 459

Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung ____ 461

Evaluierung _____ 462

Bildungsrahmenplan _____ 464

Modul für 5-Jährige _____ 465

Landesgrenzenüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch _____ 465

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds _____ 466

Gemeindekooperation _____ 468

Platzvergabe _____ 469

Inhalt



Öffnungszeiten	470
Personal	472
Schlussempfehlungen	474

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung

Das BMFJ setzte die Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2013 zum Thema „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“ teilweise um. Es beobachtete insbesondere die Zielerreichung der Ausbaueinbarungen 2008 und 2011, kontrollierte konsequent die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 und anerkannte nur noch vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise. Das BMFJ übernahm neuerlich im Rahmen einer Art. 15a-Vereinbarung die Finanzierung von Landes- bzw. Gemeindeaufgaben, erhöhte den Bundesanteil für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und erachtete die Berücksichtigung des regionalen Bedarfs weiterhin als Aufgabe der Länder und Gemeinden und nahm diese Verantwortung nicht selbst wahr. Weiterhin offen waren beispielsweise die Empfehlungen des RH zur qualitativen Evaluierung der Ausbaueinbarung und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung sowie zur Erhebung geeigneter Daten für Öffnungszeiten.

Das Land Niederösterreich kam den Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2013 ebenfalls teilweise nach. Insbesondere hielt es die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 konsequent ein und baute die Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds ab. Weiterhin offen waren die Empfehlungen des RH bezüglich der qualitativen Evaluierung der Ausbaueinbarung und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung, der transparenten Darstellung der Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds sowie der umfassenden Fachaufsicht für das gesamte Kindergartenpersonal.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei der vorangegangenen Gebärungsüberprüfung betreffend die Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige gegenüber dem BMFJ und dem Land Niederösterreich abgegeben hatte. (TZ 1)

BMFJ

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH, die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bis zum Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten, um, indem es anhand der jährlichen Auswertungen der Kindertagesheimstatistik die Entwicklung laufend verfolgte. Das BMFJ stellte finanzielle Mittel für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots bereit und erachtete die Berücksichtigung des regionalen Bedarfs weiterhin als Aufgabe der Länder und Gemeinden und nahm diese selbst nicht wahr; es setzte die diesbezüglichen Empfehlungen des RH nicht um. (TZ 4)

Aufgabenverteilung im Bundesbereich

Die Empfehlung des RH, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der widmungsgemäßen Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen hinzuwirken, setzte das BMFJ nicht um. (TZ 5)

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung

Das BMFJ kontrollierte konsequent die Einhaltung der Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 und nahm auch erforderliche Anpassungen in der Ausbauvereinbarung 2014 vor. Damit setzte es die entsprechende Empfehlung des RH um. (TZ 6)

Verwendungsnachweise

Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH, klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen, um, indem es die Zweckbindung der durch Bundeszuschüsse frei werdenden Landesmittel, insbesondere für Maßnahmen der Qualitätssicherung, klar regelte. Ebenso

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

kam das BMFJ der weiteren Empfehlung des RH nach, indem es die Verwendungsnachweise den Vorgaben entsprechend prüfte und nur vereinbarungskonforme Leistungen anerkannte. (TZ 7)

Evaluierung

Der RH hatte dem BMFJ empfohlen, eine qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung durchzuführen sowie die Evaluierungsvorgaben zu konkretisieren. Das BMFJ setzte diese Empfehlung nicht um, da nach wie vor kein Einvernehmen über eine qualitative Evaluierung zwischen dem Bund und den Ländern erzielt werden konnte. (TZ 8)

Landesgrenzenüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch

Die Empfehlung des RH, für eine einheitliche Regelung bezüglich einer österreichweiten Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens im Falle von landesgrenzenüberschreitenden Kindergartenbesuchen zu sorgen, setzte das BMFJ nicht um. Es hatte nicht auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hingewirkt und überließ die Lösung der anstehenden Probleme den Ländern. (TZ 11)

Öffnungszeiten

Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH, die Datenerfassung für Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen zu ändern, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können, nicht um. (TZ 16)

**Land Nieder-
österreich****Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich**

Das Land Niederösterreich verringerte die Anzahl der mit Förderungen für die Kinderbetreuung befassten Stellen von fünf Organisationseinheiten des Landes und dem Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf nunmehr drei Organisationseinheiten und setzte die Empfehlung des RH damit teilweise um. (TZ 2)

Kurzfassung

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

Die Empfehlung des RH, vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebots auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen, setzte das Land Niederösterreich durch Organbeschlüsse auf Landes- und Gemeindeebene um. (TZ 3)

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH, einen weiteren Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf zu orientieren, um, indem es durch umfangreiche Bedarfserhebungen geeignete Grundlagen für den weiteren Ausbau sicherstellte. (TZ 4)

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2011

Das Land Niederösterreich hielt die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 konsequent ein und setzte damit die Empfehlung des RH um. (TZ 6)

Evaluierung

Es konnte nach wie vor kein Einvernehmen zwischen dem Bund und den Ländern über eine qualitative Evaluierung erzielt werden. Das Land Niederösterreich setzte somit die Empfehlung des RH, eine qualitative Evaluierung der Ausbauvereinbarung und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung durchzuführen, nicht um. (TZ 8)

Bildungsrahmenplan

Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH, die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen, um. Dennoch wäre auf eine nachweisliche Übermittlung der Informationen zum Bildungsrahmenplan an die Tagesbetreuungseinrichtungen zu achten. (TZ 9)

Modul für 5-Jährige

Das Land Niederösterreich übermittelte das Modul für 5-Jährige an alle Tagesbetreuungseinrichtungen und sorgte darüber hinaus auch für dessen Umsetzung im Wege der Fachaufsicht. Damit setzte es die Empfehlung des RH um, die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige sicherzustellen. (TZ 10)

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Das Land Niederösterreich baute die Schulden des Fonds ab und konnte dadurch bereits eine deutliche Verminderung des Schuldenstandes um rd. 17,3 % von rd. 198,04 Mio. EUR (2011) auf rd. 163,69 Mio. EUR (2014) erreichen. Damit setzte es die Empfehlung des RH um. Der Schuldenabbau konnte jedoch nur durch zusätzliche öffentliche Mittel erreicht werden. (TZ 12)

Das Land Niederösterreich kam der Empfehlung des RH, die Gebärung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen, nicht nach, so dass eine vollständige Darstellung der finanziellen Situation des Landes nicht gegeben war. (TZ 13)

Gemeindekooperation

Die Prüfung möglicher Kooperationen zwischen Gemeinden stellte einen fixen Bestandteil der Bedarfsfeststellung für zusätzliche Kindergartengruppen dar und war nachvollziehbar dokumentiert. Das Land Niederösterreich setzte damit die Empfehlung des RH, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen, um. (TZ 14)

Platzvergabe

Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH, den Informationsfluss zwischen Tagesbetreuungseinrichtungen und ihrer Sitzgemeinde bezüglich der Nachfrage nach Betreuungsplätzen sicherzustellen und ausreichend zu dokumentieren, um, indem es für einen regelmäßigen Informationsaustausch mit den Sitzgemeinden Sorge trug. (TZ 15)

Kurzfassung

Öffnungszeiten

Die Empfehlung des RH, die Datenerfassung für Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen zu ändern, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können, setzte das Land Niederösterreich nicht um. Es verfügte jedoch bereits über Daten, die den Zielsetzungen der Empfehlung entsprachen. (TZ 16)

Personal

Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlungen des RH, das Kindergartenpersonal für öffentliche Kindergärten im Sinne einer einheitlichen Dienstaufsicht durch eine Gebietskörperschaft bereitzustellen und auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht hinzuwirken, nicht um. (TZ 17)

Die Empfehlung des RH, die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten einheitlich und klar vorzugeben, setzte das Land Niederösterreich nicht um. Es beabsichtigte diese jedoch in der nächsten Novellierung des NÖ Kindergartengesetzes umzusetzen. (TZ 18)

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung

Kenndaten Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige						
Rechtsgrundlagen	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes, BGBl. II Nr. 478/2008 (Ausbauvereinbarung 2008) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 120/2011 (Ausbauvereinbarung 2011) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I Nr. 85/2014 (Ausbauvereinbarung 2014) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 99/2009 (Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2009) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 80/2011, novelliert BGBl. I Nr. 116/2011 (Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2011) Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen, BGBl. I Nr. 196/2013, novelliert BGBl. I Nr. 198/2013 und BGBl. I Nr. 203/2013 (Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2013) NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBl. Nr. 5060 i.d.g.F. NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBl. Nr. 5065 i.d.g.F.					
	Österreich			Niederösterreich		
	2007	2011	2014	2007	2011	2014
	in %					
Betreuungsquote der 0- bis 3-Jährigen	11,8	19,7	25,1	8,7	21,2	24,9
Betreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen	84,9	90,3	92,8	91,5	95,6	97,9
Betreuungsquote der 5-Jährigen	93,3	96,3	97,2	94,2	96,0	97,3
	in Mio. EUR		in %	in Mio. EUR		in %
Ausbauvereinbarung 2008	2008 bis 2010			2008 bis 2010		
Bundesmittel	45,00		100,0	8,44		18,8
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	60,00		100,0	11,25		18,8
Ausbauvereinbarung 2011	2011 bis 2014			2011 bis 2014		
Bundesmittel	55,00		100,0	10,00		18,2
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	55,00		100,0	10,00		18,2
Ausbauvereinbarung 2014	2014 bis 2017			2014 bis 2017		
Bundesmittel	305,00 ¹		100,0	55,47		18,2
Mindestkofinanzierungsmittel der Länder/Gemeinden	134,38		100,0	24,44		18,2
Gratispflichtkindergartenvereinbarung	2009/2010 bis 2010/2011			2009/2010 bis 2010/2011		
Bundesmittel	140,00		100,0	27,14		19,4
Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2011	2011/2012 bis 2012/2013			2011/2012 bis 2012/2013		
Bundesmittel	140,00		100,0	26,67		19,1
Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2013	2013/2014 bis 2014/2015			2013/2014 bis 2014/2015		
Bundesmittel	140,00		100,0	26,01		18,6

¹ einschließlich 15,00 Mio. EUR aus der Ausbauvereinbarung 2011

Quellen: BMFJ; Statistik Austria; Berechnungen RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Mai und Juni 2015 beim BMFJ und beim Land Niederösterreich die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“ abgegeben hatte. Der in den Reihen Bund 2013/11 und Niederösterreich 2013/5 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinen Berichten Reihe Bund 2014/16 und Reihe Niederösterreich 2014/11 veröffentlicht.

(2) Zu dem im November 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMFJ und das Land Niederösterreich im Jänner 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2016.

Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich

2.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 5) empfohlen, die Angelegenheiten der Kinderbetreuung bei einer Organisationseinheit zu bündeln. Dies vor dem Hintergrund, dass fünf Organisationseinheiten des Landes und der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds die Förderungen für die Betreuung von 0- bis 6-Jährigen verwaltet hatten.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Angelegenheiten der Kinderbetreuung aller Altersgruppen seit Juni 2014 in der Abteilung Kindergärten zusammengefasst seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass mit Juni 2014 eine organisatorische Änderung der fachlichen Zuständigkeit erfolgte. Die Abteilungen Schulen (Abteilung K4) und Kindergärten (Abteilung K5) wurden unter einer Leitung zusammengefasst und waren daher organisatorisch als eine Einheit zu betrachten. Der Niederösterreichische Schul- und Kindergartenfonds war nunmehr in die Abteilung Schulen eingegliedert und keine selbstständige Organisationseinheit mehr. Weiters war die Abteilung Kindergärten nunmehr auch für den heilpädagogischen Kindergarten des Landes zuständig. Durch das Auslaufen der Kindergartenoffensive stellte auch die Finanzabteilung (Abteilung F3) ihre Förderungstätigkeit ein.



Förderungen der Kinderbetreuung in
Niederösterreich

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung

Von den ursprünglich fünf mit Förderungen für die Kinderbetreuung befassten Stellen des Landes verblieben nach der Organisationsänderung nur mehr drei Organisationseinheiten, nämlich

- die unter einer gemeinsamen Leitung zusammengefassten Abteilungen Kindergärten und Schulen als eine Organisationseinheit mit der Aufgabe der Aufsicht und Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen einschließlich Schul- und Kindergartenfonds,
- die Abteilung Allgemeine Förderung, zuständig für die Förderung von Tagesbetreuungseinrichtungen, Horten und privaten Kindergärten, sowie
- die Abteilung Personalangelegenheiten, zuständig insbesondere für die Kindergartenpädagogen in Landeskindergärten.

2.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es die Anzahl der mit Förderungen für die Kinderbetreuung befassten Stellen von fünf Organisationseinheiten des Landes und dem Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds auf nunmehr drei Organisationseinheiten verringerte.

Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung

3.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, vor einem weiteren bedarfsgerechten Ausbau des Kinderbetreuungsangebots auch die damit langfristig verbundenen laufenden Ausgaben zu bedenken und einzuplanen. Dies vor dem Hintergrund, dass die Folgekosten für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots nachhaltige Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaushalte haben.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass bei jedem Bauvorhaben im Kindergarten- und Kinderbetreuungsbereich nicht nur die Baukosten, sondern auch die laufenden Kosten eingeplant worden seien und auch zukünftig berücksichtigt würden. Dies sei durch die erforderliche Beschlussfassung der Gremien auf Gemeinde- und Landesebene gewährleistet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass Bewilligungen für die Errichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung voraussetzten. Die daraus erwachsenden künftigen Personalkosten wurden im Rahmen der Landesbudgets erfasst und fortgeschrieben. Damit berücksichtigte das Land Niederösterreich die nachhaltigen Auswirkungen des Ausbaus des Kinderbetreuungsangebots auf die laufenden Ausgaben der Gemeinde- und Landeshaus-

halte. Auch auf Gemeindeebene wurden Ausbaumaßnahmen durch die zuständigen Organe beschlossen und nach Auskunft des Landes kostenmäßig auch detailliert erfasst.

3.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH um, indem es durch Organbeschlüsse auf Landes- und Gemeindeebene eine Berücksichtigung der durch den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots entstehenden Folgekosten sicherstellte.

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

4.1 (1) (a) Der RH hatte dem BMFJ in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bis zum Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten.

(b) Ferner hatte er dem BMFJ und dem Land Niederösterreich (TZ 7) empfohlen, den weiteren Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf zu orientieren.

(2) (a) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in den nächsten vier Jahren (2014 bis 2017) 305,00 Mio. EUR in den beschleunigten Ausbau investiert und die Mittel für das Jahr 2014 von 15,00 Mio. EUR (Ausbauvereinbarung 2011) auf 100,00 Mio. EUR angehoben würden. Im Jahr 2018 sei eine Evaluierung des Mitteleinsatzes geplant. Laut BMFJ liege die österreichweite Betreuungsquote derzeit bei 25,1 % (2013/2014) für die unter 3-Jährigen (Barcelona-Ziel mindestens 33,0 %) und bei 92,8 % (2013/2014) bei den 3- bis 6-Jährigen (Barcelona-Ziel mindestens 90,0 %).

(b) Zur weiteren Empfehlung, den weiteren Ausbau am regionalen Bedarf zu orientieren, machte das BMFJ keine Angaben.

Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in der Ausbauvereinbarung 2014 auf die Kindertagesheimstatistik als Datengrundlage verzichtet würde und nunmehr auf die tatsächlich geschaffenen Plätze der jeweiligen Einrichtung abgestellt werde. Neue Plätze würden gemäß NÖ Kindergartengesetz 2006¹ nur aufgrund eines tatsächlich vorhandenen Bedarfs geschaffen werden.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMFJ bis 2014 die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 anhand der jährlichen Auswertungen der Kindertagesheimstatistik laufend beobachtete. Erst nach Auslaufen der Ausbauvereinbarung 2014 war laut BMFJ für das Jahr 2018 eine Sonderauswertung der Kindertagesheimstatis-

¹ gemäß § 9 Abs. 2 NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBl. 5060-3

tik geplant. Diese Sonderauswertung solle in gleicher Weise wie der vom Ressort bei der Statistik Austria beauftragte Bericht „Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs von 0- bis 2-jährigen und 3- bis 5-jährigen (2007 und 2010) und von 5-jährigen Kindern (2008, 2009, 2010)“ die Entwicklung auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene vergleichend darstellen.

Im Jahr 2013/2014 stellten sich die Betreuungsquoten wie folgt dar:

Tabelle 1: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige und für 3- bis 6-Jährige im Jahr 2013/2014		
	unter 3-Jährige	3- bis 6-Jährige
	in %	
Barcelona-Ziel	33,0	90,0
Österreich	25,1	92,8
Burgenland	32,0	99,8
Kärnten	20,7	87,4
Niederösterreich	24,9	97,9
Oberösterreich	14,2	93,6
Salzburg	22,1	92,3
Steiermark	17,1	89,4
Tirol	23,3	93,0
Vorarlberg	21,9	94,9
Wien	40,7	90,0

Quellen: Kindertagesheimstatistik 2013/2014, Bundesanstalt Statistik Austria; Berechnungen RH (Berechnung unter Berücksichtigung der Kindertagesheime, der Tageselternbetreuung und der vorzeitig eingeschulter Kinder)

Die gemäß Barcelona-Ziel vorgesehene Betreuungsquote von mindestens 33,0 % aller unter 3-Jährigen war bis 2013/2014 somit nur in Wien erreicht. Die vorgegebene Betreuungsquote für 3- bis 6-Jährige (mindestens 90,0 %) war bis 2013/2014 österreichweit (92,8 %) und mit Ausnahme von Kärnten (87,4 %) und der Steiermark (89,4 %) in allen Ländern erreicht bzw. übertroffen. Ziel der Ausbauvereinbarung 2014 war es nunmehr, die Barcelona-Ziele für alle Altersgruppen und in allen Bundesländern zu erreichen.

(b) Die regionale und lokale Bedarfsplanung sah das BMFJ als Aufgabe der Länder und Gemeinden.

Weiters stellte der RH anhand kürzlich abgeschlossener Projekte fest, dass das Land Niederösterreich vor Errichtung oder Erweiterung einer

Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011

Kinderbetreuungseinrichtung eine sehr umfangreiche Bedarfserhebung durchführte, basierend auf Geburtenzahlen, der Bevölkerungsentwicklung und aktuellen Nachfragen an Betreuungsplätzen in Gemeinden.

4.2 (a) Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH, die Zielerreichung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bis zum Auslaufen im Jahr 2014 kontinuierlich zu beobachten, um, indem es anhand der jährlichen Auswertungen der Kindertagesheimstatistik die Entwicklung laufend verfolgte.

(b) Der RH kritisierte, dass das BMFJ neuerlich im Rahmen einer Art. 15a-Vereinbarung die Finanzierung von Landes- bzw. Gemeindeaufgaben übernahm, den Bundesanteil für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots erhöhte und die Berücksichtigung des regionalen Bedarfs weiterhin als Aufgabe der Länder und Gemeinden erachtete und nicht selbst wahrnahm; es setzte die diesbezüglichen Empfehlungen des RH nicht um.

Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH, einen weiteren Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf zu orientieren, um, indem es durch umfangreiche Bedarfserhebungen geeignete Grundlagen für den weiteren Ausbau sicherstellte.

Aufgabenverteilung im Bundesbereich

5.1 (1) Der RH hatte dem BMFJ in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der widmungsgemäßen Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 hinzuwirken. Dies vor dem Hintergrund, dass daneben auch das BMF und das BKA über Entscheidungskompetenzen für die ordnungsgemäße Mittelverwendung verfügten.

(2) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es bei der Ausarbeitung der Ausbauvereinbarung 2011 seine ausschließliche Vollzugskompetenz vorgeschlagen habe. Bei der regierungsinternen Abstimmung sei diese jedoch nicht durchsetzbar gewesen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Vollzugskompetenzen im Bereich der Ausbauvereinbarungen auf Bundes-Ebene bislang unverändert blieben, obwohl sich das BMFJ um seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der widmungsgemäßen Mittelverwendung der Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 bemüht hatte.

- 5.2 Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH nicht um. Der RH empfahl dem BMFJ, die Bemühungen für seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der widmungsgemäßen Mittelverwendung der Ausbaueinbarungen fortzusetzen.
- 5.3 *Das BMFJ führte in seiner Stellungnahme erneut aus, dass es seine ausschließliche Vollzugskompetenz bereits im Zuge der Ausarbeitung des geltenden Vereinbarungstextes vorgeschlagen habe. Jedoch sei bei der regierungsinternen Abstimmung die alleinige Vollzugskompetenz nicht durchsetzbar gewesen. Bei Änderung der Vereinbarung im Jahr 2014 hätten das BMF und das BMBF die finanzpolitischen und frauenpolitischen Implikationen der Vereinbarung verstärkt betont, weshalb abermals keine Änderung der Vollzugskompetenz erfolgt sei.*
- 5.4 Die vom BMFJ neuerlich aufgezeigten Bemühungen, auf seine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der widmungsgemäßen Mittelverwendung der Ausbaueinbarungen hinzuwirken, nahm der RH positiv zur Kenntnis und empfahl dem BMFJ, diese weiterhin fortzusetzen.

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbaueinbarung 2008 und 2011

- 6.1 (1) (a) Der RH hatte dem BMFJ und dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 10) empfohlen, die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 konsequent einzuhalten.

(b) Weiters hatte er dem BMFJ empfohlen (TZ 10), allenfalls erforderliche davon abweichende Regelungen in einer Novelle dieser Bundesländer-Vereinbarung zu treffen.

(2) (a) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren keine Angaben bezüglich der konsequenten Einhaltung der Verrechnungsvorgaben gemacht.

Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 eingehalten würden und die Empfehlung des RH umgesetzt sei.

(b) Zur weiteren Empfehlung teilte das BMFJ mit, dass es Abweichungen von den Verrechnungsvorgaben in der Ausbaueinbarung 2014 bereits geregelt habe.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr anhand der Abrechnung der Ausbaueinbarung 2011 des Landes Niederösterreich für das Jahr 2013 fest,

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2008 und 2011

dass sowohl das BMFJ als auch das Land Niederösterreich die geltenden Verrechnungsvorgaben einhielten.²

Der RH überprüfte die vom Land Niederösterreich auf Basis der Ausbauvereinbarung 2011 vorgelegten Abrechnungen für die Jahre 2012 und 2013. Diese bezogen sich auf die tatsächlich geschaffenen zusätzlichen Kinderbetreuungsplätze sowie die festgelegten Zweckzuschüsse. Das Land Niederösterreich schuf für 0- bis 2-Jährige 504 (2012) bzw. 428 (2013), für 3- bis 6-Jährige 1.873 (2012) bzw. 1.502 (2013) Plätze in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen. Weiters enthielten die Abrechnungen Investitionskosten für 138 (2012) bzw. 191 (2013) Plätze für neu geschaffene Betreuungsangebote bei Tagesmüttern sowie Zweckzuschüsse für die Ausbildung von 84 (2012) bzw. 121 (2013) Tagesmüttern.

Insgesamt ergaben sich verrechenbare Leistungen in Summe von 9,68 Mio. EUR (2012) bzw. 7,95 Mio. EUR (2013). Aufgrund des auf das Land Niederösterreich entfallenden Finanzierungsanteils für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots lag die Obergrenze bei jeweils 2,73 Mio. EUR (18,184 % von 15,00 Mio. EUR) für die Jahre 2012 und 2013. Das Land Niederösterreich hätte unter Einrechnung der Gemeindegeldern einen gleich hohen Kofinanzierungsanteil wie der Bund zu übernehmen. Tatsächlich beliefen sich die Finanzierungsanteile des Landes Niederösterreich auf 6,29 Mio. EUR (2012) und 11,71 Mio. EUR (2013) und lagen damit deutlich über den Bundesmitteln.

(b) Die Ausbauvereinbarung 2014 sah neue Abrechnungskriterien vor, die einerseits eine Verwendung der Zweckzuschussmittel im darauffolgenden Kalenderjahr und andererseits beim Nachweis der geschaffenen Kinderbetreuungsplätze in bestimmten Fällen ein Abweichen von der Kindertagesheimstatistik erlaubten. Die Ausbauvereinbarung 2014 betraf die Jahre 2014 bis 2017 und sah einen geänderten Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Ländern sowie eine Neuregelung der Verwendung der Zuschüsse vor. Die ersten auf diesen neuen Bedingungen aufbauenden Abrechnungen sollen dem Bund ab Ende Juni 2015 vorliegen.

- 6.2** (a) Das BMFJ und das Land Niederösterreich setzten die Empfehlung des RH um, indem sie die Verrechnungsvorgaben der Ausbauvereinbarung 2011 konsequent einhielten.

² Die der Empfehlung des Vorberichts zugrundeliegende Kritik bezog sich auf die Abrechnung der Ausbauvereinbarung 2008 für die Jahre 2008 bis 2010. Das Land Niederösterreich verrechnete damals vereinbarungswidrig, nämlich nach der Anzahl der neu geschaffenen Plätze und den jeweiligen Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen und nicht nach der tatsächlichen Anwesenheit der Kinder laut Kindertagesheimstatistik.

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

(b) Das BMFJ setzte weiters die Empfehlung des RH um, allenfalls erforderliche abweichende Regelungen in einer Novelle dieser Bundesländer-Vereinbarung zu treffen, indem es in der Ausbauevereinbarung 2014 die Abrechnungskriterien neu festlegte.

**Verwendungsnachweise der
Gratispflichtkindergartenvereinbarung**

7.1 (1) Der RH hatte dem BMFJ in seinem Vorbericht (TZ 16) empfohlen, künftig klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen und nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen. Dies vor dem Hintergrund, dass durch Bundeszuschüsse substituierte, frei werdende Landesmittel dem selben Verwendungszweck, nämlich dem quantitativen und qualitativen Ausbau des Kindergartenangebots, zuzuführen wären und keinesfalls für den allgemeinen Haushalt verwendet werden dürfen.

(2) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ihm die Nachweise über die Verwendung der Zweckzuschüsse für das Kindergartenjahr 2013/2014 erst mit 30. September 2014 vorzulegen seien. Danach würden sie nach den geänderten Vorgaben der Vereinbarung 2013 geprüft werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Vereinbarung 2013 die Verwendung von nicht für den Gratispflichtkindergarten benötigten Bundeszuschüssen neu regelte. Dies betraf Maßnahmen zur Qualitätssicherung wie

- Reduzierung der Gruppengröße,
- Verbesserung des Betreuungsschlüssels,
- Qualifizierung des Personals,
- Stützmaßnahmen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen,
- Maßnahmen zur Förderung der Sprachenvielfalt (Fremdsprachen) und
- Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze.

Darüber hinaus legte die Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2013 eine maximale Höhe des Bundeszuschusses von 960 EUR (2013/2014) bzw. 980 EUR (2014/2015) pro Kind und Kindergartenjahr fest.

Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung

Im Hinblick auf die weitere Empfehlung, nur vereinbarungskonforme Verwendungsnachweise anzuerkennen, überprüfte der RH beim BMFJ die vom Land Niederösterreich übermittelten Abrechnungsunterlagen des Jahres 2013/2014 betreffend Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2013. Das Land Niederösterreich konnte einen Bundeszuschuss von maximal 960 EUR pro Kind verrechnen. Aus der Anzahl der 5-Jährigen – in öffentlichen Einrichtungen 14.523, in privaten Einrichtungen 327, in Tagesbetreuungseinrichtungen 148 und der Direktförderung eines Kindes – ergab sich für vorstehende Maßnahmen eine Gesamtsumme von rd. 14,32 Mio. EUR. Von den vom Bund für das Kindergartenjahr 2013/2014 für die genannten Maßnahmen bereitgestellten Zweckzuschüssen in Höhe von 70,00 Mio. EUR entfiel auf das Land Niederösterreich ein Anteil von höchstens rd. 12,98 Mio. EUR (18,546 %). Die vom Land Niederösterreich aufgewendeten Mittel lagen somit über dem vom Bund festgelegten und bezahlten Maximalbetrag. Die Nachweise erfolgten vereinbarungskonform.

- 7.2** Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH, klare, verbindliche Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung sicherzustellen, um, indem es die Zweckbindung der durch Bundeszuschüsse frei werdenden Landesmittel, insbesondere für Maßnahmen der Qualitätssicherung, klar regelte. Ebenso kam das BMFJ der weiteren Empfehlung des RH nach, indem es die Verwendungsnachweise der Vorgaben entsprechend prüfte und nur vereinbarungskonforme Leistungen anerkannte.

Evaluierung

- 8.1** (1) Der RH hatte dem BMFJ und dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, eine qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2009 sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben durchzuführen.

(2) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine qualitative Evaluierung am Widerstand der Länder gescheitert sei.

Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Festlegung von Evaluierungsparametern der gemeinsamen Meinungsbildung der Länder mit dem Bund unterliegen würde und bislang kein diesbezügliches Einvernehmen hergestellt werden konnte.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass eine qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung 2009 nicht erfolgte. Betreffend die Ausbaueinbarung 2014

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

plante das BMFJ für das Jahr 2018 eine Sonderauswertung des Kindertagesheimbesuchs.

Die Ziele für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots sah das BMFJ rein quantitativ; es plante keine qualitative Evaluierung. Für die Evaluierung der Gratispflichtkindergartenvereinbarung versuchte das BMFJ, qualitative Evaluierungsparameter zu konkretisieren. Eine diesbezügliche Einigung mit den Ländern gelang allerdings nicht.

Das Land Niederösterreich legte gegenüber dem RH dar, dass es im Zusammenhang mit der Ausbauvereinbarung eine quantitative Evaluierung als ausreichend erachte. Ebenso vertrat es die Ansicht, dass auch für die Gratispflichtkindergartenvereinbarung eine quantitative Evaluierung, beispielsweise der Daten der Kindergartenstatistik, ausreiche. Das Land sah als vorrangiges Ziel, möglichst alle Kinder im Jahr vor der Schulpflicht in einer institutionellen Kinderbetreuungseinrichtung zu bilden und zu betreuen.

Im Bereich der sprachlichen Frühförderung hingegen setzte das Land eine Reihe von Maßnahmen zur qualitativen Evaluierung. Laufend abgehaltene Dienstbesprechungen zwischen Kindergarteninspektorinnen und der Schulaufsicht sowie einzelne Projekte dienten dazu, die Qualität dieser Maßnahmen zu evaluieren.

8.2 Das BMFJ und das Land Niederösterreich setzten die Empfehlung des RH hinsichtlich einer qualitativen Evaluierung sowie einer Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben nicht um. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMFJ und das Land Niederösterreich, eine qualitative Evaluierung der Ausbauvereinbarung und der Gratiskindergartenvereinbarung durchzuführen sowie die Evaluierungsvorgaben zu konkretisieren, aufrecht.

8.3 *Das BMFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Entwicklung der Betreuungsquote der 5-Jährigen, des Anteils der Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache, der Anzahl der Ausnahmegewilligungen vom verpflichtenden Besuch und der Anzahl der Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Kindergartenpflicht anhand einer jährlich durchgeführten Sonderauswertung der Kindertagesheimstatistik beobachtet werde. Weiters habe das BMFJ die notwendigen Schritte für eine qualitative Evaluierung (z.B. in Bezug auf die Auswirkungen auf den Schulerfolg) unternommen. Der Bund habe versucht, gemeinsam mit den Ländern die qualitativen Evaluierungsparameter zu konkretisieren, sei jedoch am Widerstand der Länder gescheitert. Die Haltung der Länder habe sich nicht verändert.*

Evaluierung

Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, es werde, wie auch in den letzten Jahren, durch die Erhebung statistischer Daten und die Ausübung der Fachaufsicht laufende Evaluierungsmaßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung durchführen und im Rahmen von Verhandlungen zu Bund-Länder-Vereinbarungen die Mitwirkung an qualitativen Evaluierungen in Aussicht stellen.

- 8.4** Der RH stellte gegenüber dem BMFJ und dem Land Niederösterreich klar, dass er den Fokus seiner Empfehlung darauf gelegt hatte, die Bund-Länder-Vereinbarungen insbesondere unter Einbindung aller Partner nach vorheriger Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben qualitativ zu evaluieren. Die vom Land Niederösterreich angeführten Maßnahmen beschränkten sich ausschließlich auf seinen eigenen Wirkungsbereich. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Bildungsrahmenplan

- 9.1** (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, alle Tagesbetreuungseinrichtungen über den Bildungsrahmenplan informiert zu haben und im Rahmen der Aufsicht regelmäßig auf dessen Einhaltung hinzuweisen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Land Niederösterreich in seiner Broschüre „Errichtung und Betrieb einer Tagesbetreuungseinrichtung in NÖ“ auf die verpflichtende Umsetzung des Bildungsrahmenplanes für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich verwies. Diese Broschüre übergab das Land jedem Betreiber einer Tagesbetreuungseinrichtung.

Weiters nahmen verschiedene sozialpädagogische Konzepte von Tagesbetreuungseinrichtungen auf diesen Bildungsrahmenplan Bezug.

Schließlich verwies das Land sowohl im Zuge von Bewilligungen von Kinderbetreuungseinrichtungen als auch im Rahmen der Fachaufsicht auf die Umsetzung des Bildungsrahmenplanes, wofür jedoch schriftliche Nachweise fehlten. Das Land sagte aber noch während der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung zu, entsprechende Hinweise auf den Bildungsrahmenplan in Verhandlungsniederschriften und Protokolle der Fachaufsicht aufzunehmen. Weiters sollte auch in den pädagogischen Konzepten auf die verpflichtende Einhaltung des Bildungsplanes besonders hingewiesen werden.



Bildungsrahmenplan

BMFJ

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung

9.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH um, die Information über den Bildungsrahmenplan und seine erforderliche Umsetzung auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen sicherzustellen. Der RH empfahl jedoch ergänzend, auf dokumentierte Informationen der Tagesbetreuungseinrichtungen über den Bildungsrahmenplan zu achten.

9.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass nunmehr in Verhandlungsschriften und Protokollen der Fachaufsicht Hinweise zur Einhaltung des Bildungsrahmenplanes enthalten seien. In pädagogischen Konzepten werde auf die verpflichtende Einhaltung des Bildungsrahmenplanes hingewiesen.*

Modul für 5-Jährige

10.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige sicherzustellen.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, alle Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige informiert zu haben und auch im Rahmen der Aufsicht regelmäßig auf die Einhaltung hinzuweisen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, informierte das Land Niederösterreich alle Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige. Weiters überprüfte die Fachaufsicht in regelmäßigen Kontrollen die Umsetzung des Moduls.

10.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH um, die Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige sicherzustellen, indem es dieses Modul an alle Tagesbetreuungseinrichtungen übermittelte und darüber hinaus auch für dessen Umsetzung im Wege der Fachaufsicht sorgte.

Landesgrenzenüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch

11.1 (1) Der RH hatte dem BMFJ in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens auch bei einem landesgrenzenüberschreitenden Besuch hinzuwirken.

(2) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass in der letzten Zeit keine Beschwerden von Eltern bekannt geworden seien und somit von einer Lösung der Probleme beim landesgrenzenüberschreitenden Gratispflichtkindergartenbesuch ausgegangen werde.

Landesgrenzenüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass es nach Ansicht des BMFJ den Ländern oblag, landesgrenzenüberschreitende Gratispflichtkindergartenbesuche finanziell auszugleichen. Die Probleme beim landesgrenzenüberschreitenden Gratispflichtkindergartenbesuch würden sich laut BMFJ auf die Bundesländer Niederösterreich und Wien beschränken. Weitere Beschwerden lägen dem BMFJ nicht vor, weshalb für das BMFJ kein Handlungsbedarf im Sinne einer generellen Regelung gegeben und von einer Problemlösung durch die Länder auszugehen sei.

11.2 Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH nicht um, da es nicht auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens hingewirkt hatte, sondern die Lösung allfälliger Probleme den Ländern überließ. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, künftig für eine einheitliche Regelung bezüglich einer österreichweiten Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens im Falle von landesgrenzenüberschreitenden Gratispflichtkindergartenbesuchen zu sorgen.

11.3 *Das BMFJ wiederholte in seiner Stellungnahme, dass der budgetäre Ausgleich zwischen den Ländern in deren Kompetenz liege. Die Probleme beim grenzüberschreitenden Kindergartenbesuch würden sich auf die Länder Niederösterreich und Wien beschränken. Das Land Niederösterreich habe in begründeten Einzelfällen die Kosten für den Kindergartenbesuch in Wien übernommen. Die Problemfälle hätten weitgehend gelöst werden können, weshalb auch keine weiteren Beschwerden an das BMFJ herangetragen worden seien. Alle anderen Länder hätten generelle Regelungen getroffen.*

11.4 Der RH entgegnete dem BMFJ, dass eine bundesweite Lösung zweckmäßig wäre und hielt seine Empfehlung, auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens auch bei einem landesgrenzenüberschreitenden Besuch hinzuwirken, aufrecht.

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

12.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 33) empfohlen, Maßnahmen zum Abbau der Schulden des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds (Fonds) zu erarbeiten und auf einen Beschluss durch die zuständigen Organe des Fonds hinzuwirken.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es einen Finanzierungsplan zum Abbau der Schulden des Fonds bis 2019 beschlossen habe. Weiters würden neue Bedarfszuweisungen und neue Förderrichtlinien einen Abbau der Schulden bis zum Jahr 2020 gewährleisten.



Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Schulden des Fonds von rd. 198,04 Mio. EUR im Jahr 2011 zunächst auf rd. 201,03 Mio. EUR (2012) anstiegen, sich in den Jahren 2013 (rd. 194,69 Mio. EUR) und 2014 (rd. 163,69 Mio. EUR) jedoch deutlich verminderten. Diese Entwicklung war durch eine Reihe von Maßnahmen des Landes begründet, wie

- Erhöhung des Landesbeitrags an den Fonds,
- gleichzeitige Erhöhung der Bedarfszuweisungsmittel an den Fonds,
- einmalige zusätzliche Mittel für die Jahre 2012 bis 2015,
- einmalige zusätzliche Bedarfszuweisungsmittel für 2014 und
- geänderte Förderrichtlinien ab 1. Jänner 2014.

Das Land Niederösterreich ging von einer weiteren Verminderung des Schuldenstands bis Ende 2015 auf 137,00 Mio. EUR aus und plante einen gänzlichen Abbau der Schulden in den nächsten fünf bis sieben Jahren.

12.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH um, indem es die Schulden des Fonds abbaute und dadurch bereits eine deutliche Verminderung des Schuldenstands um rd. 17,3 % von rd. 198,04 Mio. EUR (2011) auf rd. 163,69 Mio. EUR (2014) erreichen konnte. Der RH wies aber darauf hin, dass dieser Schuldenabbau nur durch zusätzliche öffentliche Mittel erreicht werden konnte.

13.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 34) empfohlen, die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen sowie eine allfällige Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt zu prüfen.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es keine gesetzliche Verpflichtung zur Darstellung von Landes-einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit im Voranschlag oder Rechnungsabschluss des Landes gebe. Die Beiträge des Landes an den Fonds seien in diesen Rechenwerken dargestellt.

Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds weiterhin nicht in den Rechnungsabschlüssen des Landes ausgewiesen war. Das Land Niederösterreich verwies abermals auf die derzeit geltende Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997³, die keine Verpflichtung zur Darstellung von Landeseinrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit enthält. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Begutachtung befindliche neue VRV sah eine Darstellung der Schuldenstände von Fonds in einem eigenen Nachweis vor. Das Land Niederösterreich sagte zu, den Vorgaben der neuen VRV nachzukommen, sobald diese gelte.

13.2 Das Land Niederösterreich kam der Empfehlung des RH nicht nach, so dass weiterhin keine transparente Darstellung des Fonds im Landeshaushalt gegeben war. Der RH erneuerte daher seine Empfehlung an das Land Niederösterreich, die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen.

13.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es künftig den NÖ Schul- und Kindergartenfonds entsprechend der VRV 2015 darstellen werde.*

Gemeindekooperation

14.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 35) empfohlen, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es auch zukünftig ein besonderes Augenmerk auf Gemeindekooperationen legen wolle.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass ein Beschluss des Niederösterreichischen Landtags vom April 2012 die Abteilung Kindergärten verpflichtete, im Rahmen der Bedarfsfeststellung für zusätzliche Kindergartengruppen die Anzahl an freien Kindergartenplätzen in den jeweiligen Nachbargemeinden unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit der Entfernung zu erheben. Im Falle einer geringen Anzahl von Kindern ohne Kindergartenplatz und einer zumutbaren Entfernung zur Nachbargemeinde lehnte die Abteilung Kindergärten eine zusätzliche Gruppe ab und empfahl, die Kinder in der Nachbargemeinde zu betreuen. Das Ergebnis der gemeindeübergreifenden Bedarfsfeststellung war nachvollziehbar dokumentiert.

³ § 17 VRV 1997, BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

14.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung auch zukünftig zu forcieren und zu unterstützen, um. Die Prüfung möglicher Kooperationen stellte einen verpflichtenden Bestandteil der Bedarfsfeststellung für zusätzliche Kindergartengruppen dar und war nachvollziehbar dokumentiert.

Platzvergabe

15.1 (1) (a) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, sicherzustellen, dass Tagesbetreuungseinrichtungen ihre Sitzgemeinde regelmäßig über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen informieren.

(b) Weiters hatte er dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren.

(2) (a) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Empfehlung des RH umgesetzt habe, indem es die Sitzgemeinden von dem festgestellten Betreuungsbedarf informiere und auf eine enge Kooperation der Kinderbetreuungseinrichtungen mit den Gemeinden im Sinne einer regelmäßigen Information hinwirke.

(b) Bezüglich der weiteren Empfehlung des RH, die für Förderungen erforderliche Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen ausreichend zu dokumentieren, machte das Land Niederösterreich keine Angaben.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Land Niederösterreich nach eigenen Angaben bei Anträgen für zusätzlichen Betreuungsbedarf in Tagesbetreuungseinrichtungen mit den Gemeinden regelmäßig Rücksprache halten würde. So sei ein Informationsfluss über einen allenfalls bestehenden zusätzlichen Betreuungsbedarf zwischen dem Land und der Sitzgemeinde sowie zwischen den Einrichtungen und der Sitzgemeinde jedenfalls sichergestellt.

(b) Der RH stellte weiters fest, dass das Land Niederösterreich die Ergebnisse der Bedarfsfeststellungen für Tagesbetreuungseinrichtungen in seinen Bewilligungsbescheiden für zusätzliche Einrichtungen dokumentierte.

15.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlungen des RH um, den Informationsfluss zwischen Tagesbetreuungseinrichtungen und ihrer Sitzgemeinde bezüglich der Nachfrage nach Betreuungsplätzen sicherzustellen und ausreichend zu dokumentieren, indem es für einen regelmäßigen Informationsaustausch mit den Sitzgemeinden Sorge trug.

Öffnungszeiten

16.1 (1) Der RH hatte dem BMFJ und dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 38) empfohlen, auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können. Dies vor dem Hintergrund, dass die bundesweite Zusammenfassung der Öffnungszeiten in der Kindertagesheimstatistik wenig geeignet war, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen.

(2) Das BMFJ hatte im Nachfrageverfahren wie bereits in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass eine gruppenweise Erfassung der Öffnungszeiten nicht möglich sei.

Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren die Umsetzung der Empfehlung des RH zugesagt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Datenerfassung für die Öffnungszeiten je Betreuungseinrichtung unverändert erfolgte und die ausschließliche Erfassung ohne Berücksichtigung der bestehenden Gruppenanzahl bzw. der in den Gruppen betreuten Kinder weiterhin bestand. Die in der Kindertagesheimstatistik erfassten Öffnungszeiten waren demnach nach wie vor wenig geeignet, Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten zu treffen. Somit fehlte eine Grundlage für Steuerungs- und Planungsaufgaben. Das BMFJ setzte bislang weder Aktivitäten zur Verbesserung der Datenstruktur, noch plante es solche.

Das Land Niederösterreich erachtete die vom RH empfohlene Änderung der Datenstruktur als zweckmäßig, verwies jedoch auf die Rolle des BMFJ als Auftraggeber für die Kindertagesheimstatistik. Das Land Niederösterreich erhob die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen pro Kindergartengruppe detailliert und erstellte Auswertungen.

16.2 Das BMFJ und das Land Niederösterreich setzten die Empfehlung des RH, die Erfassung der Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen zu ändern, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können, nicht um. Der RH hob positiv hervor, dass das Land Niederösterreich bereits über Daten verfügte, die den Zielsetzungen der Empfehlung entsprachen. Er hielt daher seine Empfehlung

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

an das BMFJ und das Land Niederösterreich aufrecht, auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können.

16.3 (1) *Das BMFJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Aufgabe der Kindergartenerhalter sei, innerhalb der Öffnungszeiten der Einrichtungen die Betreuung in einzelnen Gruppen so zu gestalten, dass während des Früh- und Schlussdienstes entsprechend der Anzahl der gleichzeitig anwesenden Kinder ausreichend Betreuungspersonal anwesend sei. Daher würden die Gruppen flexibel zusammengezogen, weshalb eine gruppenweise statistische Erfassung der Öffnungszeiten nicht möglich sei. Grundsätzlich richteten sich die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen nach dem Bedarf der Eltern. Die Dienstpläne für das Betreuungspersonal müssten flexibel darauf reagieren und wären nach den Prinzipien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes entsprechend zu erstellen. Wenn alle Gruppen über die gesamte Öffnungszeiten einer Einrichtung zur Verfügung stünden, sei ein sehr hoher Personaleinsatz erforderlich, um relativ wenige Kinder in den Randzeiten zu betreuen.*

(2) *Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es bereits seit mehreren Jahren die Öffnungszeiten der einzelnen Kindergartengruppen erhebe und diese Daten auswerte. Diese Vorgehensweise werde auch in Zukunft fortgeführt. Bei Gesprächen mit dem Bund über die Kindergartenstatistik oder bei Verhandlungen zur Bund-Länder-Vereinbarung werde das Land Niederösterreich die Empfehlung des RH einfließen lassen.*

16.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem BMFJ klar, dass er nicht die Gestaltung der Öffnungszeiten bemängelt hatte, sondern die uneinheitliche und für Aussagen über die Entwicklung der Öffnungszeiten wenig geeignete Datenerfassung. Die Daten – wie im Land Niederösterreich seit Jahren umgesetzt – sollten Anzahl und Anwesenheitszeiten der Kinder umfassen und die Basis für Steuerungs- und Planungsaufgaben bilden. Der RH hielt daher seine Empfehlung, auf eine geeignete Qualität der Datenerfassung hinzuwirken, aufrecht.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich hob der RH neuerlich positiv hervor, dass die vom Land laufend durchgeführte Erhebung der Öffnungszeiten zweckmäßig ist. Da die vom Land Niederösterreich durchgeführte Datenerfassung jedoch noch nicht bundesweit geübte Praxis war, hielt er die Empfehlung auch an das Land Niederösterreich aufrecht, auf eine geeignete Qualität der Datenerfassung hinzuwirken.

Personal

17.1 (1) (a) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht empfohlen, auf eine Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft hinzuwirken (TZ 40).

(b) Weiters hatte er empfohlen (TZ 40), auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht hinzuwirken.

(2) (a) Das Land Niederösterreich machte im Nachfrageverfahren zur Empfehlung des RH, das Kindergartenpersonal für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft bereitzustellen, keine Angaben.

(b) Zur weiteren Empfehlung des RH, die Fachaufsicht auf das gesamte Kindergartenpersonal auszuweiten, hatte das Land Niederösterreich mitgeteilt, dass es der Empfehlung des RH nachkommen werde.

(3) (a) Wie der RH nunmehr feststellte, beabsichtigte das Land Niederösterreich zur Zeit der Gebarungüberprüfung keine Änderung bei der Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten. Eine einheitliche Dienstaufsicht war somit weiterhin nicht gegeben.

(b) Der RH stellte weiters fest, dass weiterhin keine das gesamte Personal umfassende Fachaufsicht des Landes bestand. Die im NÖ Kindergarten-gesetz⁴ geregelte fachliche Aufsicht umfasste wie bisher nur die Leiter und Pädagogen sowie die Betreuer bei ihrer unterstützenden pädagogischen Arbeit, nicht aber die Stützkräfte. Das Land Niederösterreich verblieb bei seiner Zusage zur Umsetzung. Erste Vorarbeiten für eine diesbezügliche Novelle des NÖ Kindergarten-gesetzes 2006 lagen vor.

17.2 (a) Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH nicht um. Der RH hielt seine Empfehlung, das Kindergartenpersonal für öffentliche Kindergärten im Sinne einer einheitlichen Dienstaufsicht durch eine Gebietskörperschaft bereitzustellen, aufrecht.

(b) Die Ausweitung der Fachaufsicht auf das gesamte Kindergartenpersonal hatte das Land Niederösterreich noch nicht umgesetzt. Der RH erneuerte daher seine Empfehlung, auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht hinzuwirken.

17.3 (a) *Das Land Niederösterreich bezeichnete in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, das Kindergartenpersonal für öffentliche Kindergärten im Sinne einer einheitlichen Dienstaufsicht durch eine Gebietskörperschaft bereitzustellen, als grundsätzlich nachvollziehbar. In Nie-*

⁴ § 8 Abs. 1 NÖ Kindergarten-gesetz 2006 i.d.g.F.

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung**

derösterreich habe sich jedoch die auf zwei Dienstgeber aufgeteilte Bereitstellung des Kindergartenpersonals in öffentlichen Kindergärten über Jahre hinweg bestens bewährt, da eine enge und gut funktionierende Kooperation zwischen Land Niederösterreich und Gemeinden bestehe. Es bestünden daher derzeit keine Erwägungen, der Empfehlung des RH nachzukommen.

(b) Das Land Niederösterreich sagte weiters zu, die Empfehlung, auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht hinzuwirken, bei einer inhaltlichen Änderung des NÖ Kindergartengesetzes 2006 einfließen zu lassen.

17.4 Der RH hielt seine Empfehlung an das Land Niederösterreich, auf die Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch eine Gebietskörperschaft hinzuwirken, aufrecht, da er eine Teilung der Dienstaufsicht zwischen dem Land und der jeweiligen Gemeinde für nicht zweckmäßig erachtete.

18.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 41) empfohlen, die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten einheitlich und klar vorzugeben.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren die Umsetzung der Empfehlung des RH im Rahmen der nächsten Novellierung des NÖ Kindergartengesetzes 2006 zugesagt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Land Niederösterreich bislang noch keine Änderung des NÖ Kindergartengesetzes 2006 vorgenommen hatte und die Anwesenheitsregelung für Pädagogen je Gruppe in Kindergärten unverändert geblieben war.

18.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH nicht um. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten einheitlich und klar vorzugeben.

18.3 *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Empfehlung bei einer inhaltlichen Änderung des NÖ Kindergartengesetzes 2006 umzusetzen.*

Schlussempfehlungen

- 19** Der RH stellte zusammenfassend fest, dass das BMFJ und das Land Niederösterreich von 25 überprüften Empfehlungen 13 umgesetzt, eine teilweise umgesetzt und elf nicht umgesetzt hatten.

Das BMFJ hatte von neun überprüften Empfehlungen vier umgesetzt und fünf nicht umgesetzt, das Land Niederösterreich von 16 Empfehlungen neun umgesetzt, eine teilweise umgesetzt und sechs nicht umgesetzt.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2013/11 bzw. Niederösterreich 2013/5					
Vorbericht			Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
BMFJ					
7	Kontinuierliche Beobachtung der Zielerreichung der Ausbauevereinbarungen 2008 und 2011	4	X		
7	Bei weiterem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots Orientierung am regionalen Bedarf	4			X
8	Hinwirken auf ausschließliche Vollzugskompetenz des BMWFJ (nunmehr BMFJ) in der Ausbauevereinbarung 2011	5			X
10	Konsequente Einhaltung der Verrechnungsvorgaben der Ausbauevereinbarung 2011	6	X		
10	Gegebenenfalls Regelung der Abweichungen von den Verrechnungsvorgaben der Ausbauevereinbarung 2011 in einer Novelle der Bund-Länder-Vereinbarung	6	X		
16	Sicherstellung klarer, verbindlicher Vorgaben für die Verwendungsnachweise der Gratispflichtkindergartenvereinbarung; Anerkennung nur vereinbarungskonformer Verwendungsnachweise	7	X		
17	Qualitative Evaluierung der Ausbauevereinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung; Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben	8			X
31	Österreichweite Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartenbesuchs auch bei landesgrenzenüberschreitendem Besuch	11			X
38	Einheitliche, verbindliche Datenerfassungen für die Öffnungszeiten	16			X



Schlussempfehlungen

BMFJ

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;
Follow-up-Überprüfung

Fortsetzung:		Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2013/11 bzw. Niederösterreich 2013/5			
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
Land Niederösterreich					
5	Bündelung der Angelegenheiten der Kinderbetreuung bei einer Organisationseinheit	2		X	
6	Einplanung der langfristigen Ausgaben vor einem weiteren Ausbau des Kinderbetreuungsangebots	3	X		
7	Bei weiterem Ausbau des Kinderbetreuungsangebots Orientierung am regionalen Bedarf	4	X		
10	Konsequente Einhaltung der Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011	6	X		
17	Qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung 2011 und der Gratispflichtkindergartenvereinbarung; Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben	8			X
22	Sicherstellung der Information über den Bildungsrahmenplan auch gegenüber den Tagesbetreuungseinrichtungen	9	X		
23	Sicherstellung der Information der Tagesbetreuungseinrichtungen über das Modul für 5-Jährige	10	X		
33	Erarbeitung und Beschlussfassung von Maßnahmen zum Abbau der Schul- und Kindergartenfonds	12	X		
34	Transparente Darstellung der Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds und Beifügung zum Rechnungsabschluss; gegebenenfalls Einbindung des Fonds in den Landeshaushalt	13			X
35	Unterstützung von Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung	14	X		
37	Regelmäßige Information der Tagesbetreuungseinrichtungen an die Sitzgemeinde über die Nachfrage nach Betreuungsplätzen	15	X		
37	Dokumentation der Bedarfsfeststellung von Tagesbetreuungseinrichtungen für Förderungen	15	X		
38	Einheitliche, verbindliche Datenerfassungen für die Öffnungszeiten	16			X
40	Bereitstellung des Kindergartenpersonals für öffentliche Kindergärten durch das Land	17			X
40	Umfassende Fachaufsicht für das gesamte Kindergartenpersonal durch das Land	17			X
41	Einheitliche und klare Vorgabe der Anwesenheit von Pädagogen je Kindergartengruppe	18			X

Schlussempfehlungen

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMFJ

(1) Die Bemühungen für eine ausschließliche Vollzugskompetenz im Bundesbereich bei der widmungsgemäßen Mittelverwendung der Ausbaueinbarungen wären fortzusetzen. (TZ 5)

(2) Für eine einheitliche Regelung bezüglich einer österreichweiten Kostenfreiheit des Gratspflichtkindergartens im Falle von landesgrenzenüberschreitenden Kindergartenbesuchen wäre zu sorgen. (TZ 11)

BMFJ sowie Land Niederösterreich

(3) Eine qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung sowie eine Konkretisierung der Evaluierungsvorgaben wären durchzuführen. (TZ 8)

(4) Auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten wäre hinzuwirken. (TZ 16)

Land Nieder- österreich

(5) Auf eine nachweisliche Übermittlung der Informationen zum Bildungsrahmenplan wäre zu achten. (TZ 9)

(6) Die Gebarung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds wäre transparent darzustellen und dem Rechnungsabschluss des Landes beizufügen. (TZ 13)

(7) Das Kindergartenpersonal für öffentliche Kindergärten wäre im Sinne einer einheitlichen Dienstaufsicht durch eine Gebietskörperschaft bereitzustellen. (TZ 17)

(8) Auf eine das gesamte Kindergartenpersonal umfassende Fachaufsicht wäre hinzuwirken. (TZ 17)

(9) Die Anwesenheit von Pädagogen je Gruppe in Kindergärten wäre einheitlich und klar vorzugeben. (TZ 18)



Bericht des Rechnungshofes

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	481
Abkürzungsverzeichnis _____	482

BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie****Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

KURZFASSUNG _____	486
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	498
Überblick _____	500
Liegenschaftsverwaltung _____	505
Liegenschaften der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz _____	505
Liegenschaften des Bundes _____	516
Liegenschaften der Stadt Wien _____	518
Flächennutzung _____	524
Auswahl der Bestandnehmer _____	524
Entgelte _____	526
Vertragsgestaltung _____	536
Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten _____	541
Einzelfeststellungen _____	543
Übersicht _____	543
„Schiffstation Wien City“ _____	544

Inhalt



„Adria Wien – Tel Aviv Beach“	550
„Glashaus“	551
„Spittelau“	552
„Summerstage“	554
„Strandbar Herrmann“	556
„Copa Kagrana“	559
„Sonnentagsregelung“	561
Schlussempfehlungen	563
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen	567

ANHANG

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht: Verwaltung der Liegenschaften _____	502
Abbildung 2:	Übersicht: Grundstückseigentümer, Bestandgeber und Bestandnehmer _____	504
Tabelle 1:	Ausgaben der DHK gesamt _____	510
Tabelle 2:	Erlöse und Kosten aus der Liegenschaftsverwaltung (Liegenschaften Bund) – via donau _____	517
Tabelle 3:	Erlöse der Liegenschaftsverwaltung der Stadt Wien – Wiener Gewässer und der WGM _____	520
Tabelle 4:	Tarife und Richtsätze für Flächennutzungen an Gewässern 2014 (Auszug) _____	530
Tabelle 5:	Ausgewählte Bestandverträge bzw. Flächen- nutzungen _____	544

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAO	Bundesabgabenordnung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
DHK	Donauhochwasserschutz-Konkurrenz
EUR	Euro
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
lt.	laut
m ²	Quadratmeter
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
p.a.	pro anno
rd.	rund
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer

Abkürzungen

v.a.	vor allem
via donau	via donau – Österreichische Wasserstraßen- Gesellschaft m.b.H.
VO	Verordnung
Wiener Hafen	Wiener Hafen GesmbH bzw. Wiener Hafen GmbH & Co KG
WDE	Wiener Donauraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH
WGM	Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

Die Bestandverträge von Liegenschaften im Eigentum der öffentlichen Hand entlang der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals in Wien unterschieden sich bei vergleichbaren und benachbarten Nutzungen bezüglich Entgelten, Umsatzbeteiligungen und Vertragsdauer. Die vereinbarten Entgelte waren – in Ermangelung eines Berechnungsblatts – nicht nachvollziehbar und lagen bei vergleichbaren Gastronomie- und Freizeitbetrieben zwischen rd. 3 EUR und 90 EUR pro m² und Jahr. Die Auswahl der Bestandnehmer erfolgte nicht nach einer Ausschreibung oder Interessensuche, sondern oft nach Vorschlägen der Bestandnehmer oder Interessenten selbst.

Die via donau – als geschäftsführende Stelle der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz (DHK) sowie als Vertreterin des BMVIT – und die Stadt Wien schlossen Verträge mit unbefristeten Laufzeiten oder verzichteten auf Umsatzbeteiligungen. Ferner überließen sie Flächen der öffentlichen Hand Bestandnehmern, die diese in der Folge an Dritte weitervermieteten konnten. In zahlreichen Fällen waren die eingehobenen Entgelte – nicht zuletzt vor dem Hintergrund vergleichbarer gesetzlicher Regelungen – für die Bestandnehmer günstig. Ungeachtet dessen erhielten einige Bestandnehmer Förderungen der Stadt Wien oder die Stadt Wien stellte die Infrastruktur auf ihre Kosten zur Verfügung.

Die Stadt Wien bzw. die via donau gewährten zudem einigen Vertragspartnern wiederholt Sonderrechte oder übernahmen einen Teil des unternehmerischen Risikos.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Nutzungen der Pachtflächen und der Zuständigkeiten im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals, der Investitionen und Förderungen, der vertraglichen Gestaltungen, der Pachtmodelle und Beteiligungen sowie der diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben. (TZ 1)

Überblick

Die Liegenschaften im Eigentum der öffentlichen Hand entlang der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals wurden aufgrund der unterschiedlichen grundbücherlichen Eigentümer und Mit-eigentümer von verschiedenen Stellen als Vermieter bzw. Bestandgeber verwaltet. Diese waren die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz (DHK), die Wiener Donauraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (WDE), das BMVIT bzw. die via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau), die Stadt Wien – vertreten v.a. durch die Magistratsabteilungen Wiener Gewässer (MA 45) und zum Teil Wiener Stadtgärten (MA 42) sowie die Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH (WGM). (TZ 2)

Die Bestandverträge für vergleichbare und benachbarte Nutzungen auf den im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung durch den RH überprüften Liegenschaften im Eigentum der öffentlichen Hand waren durch die Vielfalt an Vermietern bzw. Bestandgebern in ihrer Ausgestaltung unterschiedlich und variierten bezüglich der Richtsätze und Tarife, der Umsatzbeteiligungen, der Vertragsdauer sowie der Weitergabe der Flächen. (TZ 2)

Liegenschafts- verwaltung

Liegenschaften der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz

Die Kurien (Bund, Niederösterreich und Wien), die die DHK bildeten, hatten bereits 2006 und erneut 2008 eine Neugestaltung der Geschäftsordnung sowie eine Anpassung an veränderte rechtliche Rahmenbedingungen als erforderlich angesehen. Ein entsprechender Beschluss in den Gremien war den Kurien der DHK nach nunmehr sieben Jahren bisher nicht gelungen. Vor dem Hintergrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen war auch eine neue Geschäftsordnung erforderlich. (TZ 3)

Die gesetzlich geregelten Aufgaben der DHK waren v.a. die Erhaltung der Schutz- und Dammbauten von der Einmündung der Isper bis zur Landesgrenze bei Theben (Slowakei), die Erhaltung des Donauka-

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

nals, Betrieb des Wehrs und der Schleuse Nußdorf sowie der damit zusammenhängenden Anlagen und Grundflächen sowie der Betrieb und die Verwaltung der damit in Zusammenhang stehenden Liegenschaften. (TZ 4)

Die Liegenschaften wurden bereits im Rahmen der Gründung der DHK im Jahr 1927 unter Aufrechterhaltung von festgesetzten Eigentumsanteilen in das Miteigentum der drei Gebietskörperschaften der DHK zur Verwaltung und Nutznießung übergeben. (TZ 4)

Eine aktuelle Auflistung der in der Erhaltung und Verwaltung der DHK stehenden und noch zu übernehmenden Anlagen sowie eine Übersicht über die für den Hochwasserschutz benötigten Liegenschaftsflächen wurde erst mit Verspätung im Rahmen des Projekts „DHK Neu“ im Jahr 2015 erstellt. Tatsächlich war bei zahlreichen Liegenschaften die Hochwasserschutzfunktion nicht mehr gegeben oder diese wurden für den Hochwasserschutz nur eingeschränkt benötigt. Eine Entscheidung der DHK über diese Anlagen bzw. über eine allfällige Aufteilung derartiger Liegenschaften auf die beteiligten Gebietskörperschaften lagen bis zum Frühjahr 2015 ebenfalls nicht vor. (TZ 4)

Der DHK standen die Einnahmen aus der Verwertung der im Miteigentum der Gebietskörperschaften stehenden Grundflächen zur Verfügung. Die erforderlichen Mittel für den Hochwasserschutz bzw. die Kosten der DHK trugen die vertretenden Gebietskörperschaften auf Basis unterschiedlicher Kostenschlüssel. (TZ 5)

Seit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Kostenwahrheit“ im Jahr 2010 mit dem Ziel transparenter und nachvollziehbarer Kosten der DHK lagen weder Ergebnisse noch diesbezügliche Beschlüsse vor. Auch das Projekt „DHK Neu“, das seit dem Jahr 2012 auf Initiative der via donau eingerichtet war, wies bis zum Frühjahr 2015 keine abschließenden Ergebnisse auf. (TZ 5)

Im März 2010 gründete die via donau eine Tochtergesellschaft (DHK – Management Gesellschaft m.b.H.), die der administrativen Abwicklung der Personalverwaltung und einer umsatzsteuerfreien bzw. –reduzierten Weiterverrechnung der Personalkosten an die DHK dienen sollte. Die Geschäftsstelle der DHK im Sinne des Wasserstraßengesetzes blieb weiterhin die via donau. (TZ 6)

Für die gewählte Vorgangsweise zur Steuerersparnis durch die Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. lag keine schriftliche Bestätigung der Behörde bzw. Entscheidung des zuständigen

Kurzfassung

Finanzamts über die Zulässigkeit dieser Vorgangsweise (z.B. in Form eines Auskunftsbekanntgebens) vor. (TZ 6)

Nach der Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. schlossen die DHK als Treugeber und die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. als Treuhänder unter Beitritt der via donau einen Treuhandvertrag ab. Dieser wurde von den Vertragsparteien – mit Ausnahme der Stadt Wien – unterfertigt. Die Stadt Wien machte ihre Zustimmung von grundsätzlichen strukturellen Optimierungen innerhalb der DHK im Hinblick auf die Abgabe von nicht im Hochwasserschutzbereich liegenden Agenden abhängig. (TZ 7)

Mit der Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. bestanden nunmehr Strukturen einer dreigliedrigen Vertretungskette: Die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. als Treuhänderin sowie Vertragspartnerin und Tochter der via donau, diese ihrerseits gesetzliche Vertreterin der DHK, diese wiederum lediglich Vertreterin der grundbücherlichen Miteigentümer Bund und Niederösterreich bzw. Wien. (TZ 7)

Eine vorgesehene Evaluierung der vertraglich vereinbarten Treuhandregelung fehlte zur Zeit der Gebarungsprüfung ebenso wie die Zustimmung der Stadt Wien, obwohl letztere aufgrund der Geschäftsordnung der DHK erforderlich gewesen wäre. (TZ 7)

Die tatsächliche Steuerersparnis durch die Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. lag unter den Erwartungen des Jahres 2009. Der Gründung standen zudem Kosten der Geschäftsführung gegenüber, die über den ermittelten jährlichen Einsparungen lagen und die bis zur Übernahme der Geschäftsführung durch den Geschäftsführer der via donau im April 2015 angefallen waren. (TZ 8)

Liegenschaften des Bundes

Das BMVIT und die via donau vereinbarten im Dezember 2011, der via donau an den derzeit und künftig erforderlichen Bundesliegenschaften ein Recht auf Fruchtnießung einzuräumen. Für die Einräumung dieses Rechts hatte die via donau dem Bund wertgesicherte 250.000 EUR pro Jahr zu bezahlen. Die via donau konnte zwischenzeitlich die jährlichen Erlöse aus der Verwaltung von Liegenschaften von 2010 bis 2014 auf insgesamt rd. 1,15 Mio. EUR bzw. um rd. 92,8 % erhöhen. (TZ 9)

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Die via donau war lt. Fruchtgenussvertrag bezüglich der Liegenschaften oder allfälliger darauf errichteter Gebäude nicht zu einer Versicherung verpflichtet. Die diesbezügliche vertragliche Ausgestaltung mit den Bestandnehmern erfolgte uneinheitlich. (TZ 10)

Liegenschaften der Stadt Wien

Die Stadt Wien, vertreten durch die MA 45, hatte ein Übereinkommen mit dem Wiener Hafen über die Verwaltungsagenden der Grundflächen im Bereich der Neuen Donau bzw. Donauinsel zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke aus dem Jahr 1996 mit 31. Dezember 2010 gekündigt. Besondere Gründe dafür hatte sie nicht dokumentiert. (TZ 11)

Nach Beendigung des Verwaltungsübereinkommens wählte sie unterschiedliche Bewirtschaftungsstrategien auf den von ihr verwalteten Teilflächen: Einen Teil der Flächen bewirtschaftete sie selbst, den anderen Teil übertrug sie mit Generalpachtvertrag der Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH (WGM) zur Bewirtschaftung. Mangels dokumentierter Begründung war diese unterschiedliche Vorgangsweise auf der Donauinsel und der „Copa Kagrana“ nur eingeschränkt nachvollziehbar. (TZ 11)

Obwohl der Generalpachtvertrag seit 2011 bestand, hatte die WGM bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keinen Jahresbericht vorgelegt. (TZ 11)

Eine Berechnungsgrundlage sowie die Begründung für den von der WGM an die Stadt Wien – gemäß Generalpachtvertrag – zu zahlenden jährlichen Bestandzins, der 1 EUR betrug und sich vertragsgemäß auf 40 % der aus der Verwertung dieser Flächen erzielten Erträge erhöhen sollte, fehlten. Ferner ermöglichte der Generalpachtvertrag der WGM die Vergabe an Dritte zu „beliebigen Bedingungen“ und auch die Anpassung der Dauer der Unterpachtverträge an die Dauer des Generalpachtvertrags. (TZ 12)

Mit Erlass vom März 2014 war innerhalb der Stadt Wien u.a. die Überlassung des Gebrauchs von städtischen Flächen an Dritte vor Abschluss der Magistratsabteilung Immobilienmanagement (MA 69) zur Stellungnahme vorzulegen. Diese „Immobilienstrategie“ der Stadt Wien umfasste allerdings privatrechtliche Unternehmen wie die WGM nicht, obwohl diese durch den Generalpachtvertrag ermächtigt und verpflichtet war, Liegenschaften im Bereich der Neuen Donau zu bewirtschaften. Dies widersprach dem Sinn einer

Kurzfassung

zentralen Immobilienstrategie, die durch Ausgliederungshandlungen nicht unterlaufen werden sollte. (TZ 13)

Flächennutzung

Auswahl der Bestandnehmer

Die Auswahl der Bestandnehmer durch die DHK, den Bund und die Stadt Wien erfolgte mehrheitlich nicht nach einer Ausschreibung oder Interessentensuche, sondern u.a. nach Vorschlägen der Bestandnehmer oder Interessenten selbst. Somit war weder die Transparenz bei der Vermietung bzw. Verpachtung von Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand gewährleistet noch erfolgte ein Wettbewerb zugunsten marktkonformer Preise. Bei der Donauinselkommission konnten letztlich die Vertreter der Bestandnehmer über die Vergabe an allfällige Mitbewerber mitentscheiden. (TZ 14)

Entgelte

Die vertraglich vereinbarten flächenbezogenen Entgelte der Bestandgeber DHK, Bund und Stadt Wien unterschieden sich auch nach erfolgter Wertsicherung deutlich. Diese lagen bei vergleichbaren Gastronomie- und Freizeitbetrieben zwischen rd. 3 EUR und 90 EUR pro m² und Jahr. Die Herleitung der in den Verträgen vereinbarten Entgelte aus den Tariflisten und Richtsätzen war – in Ermangelung eines standardisierten Berechnungsblatts – nicht nachvollziehbar. (TZ 15)

Die Tariflisten der Bestandgeber Bund, DHK und Stadt Wien für vergleichbare Nutzungen auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand waren unterschiedlich bzw. nicht nachvollziehbar gestaltet. Im Vergleich zu gesetzlichen Regelungen, wie dem Gebrauchsabgabengesetz in Wien, waren einige Tarifpositionen deutlich günstiger für die Bestandnehmer. So entsprach der dort geregelte gesetzliche Gebrauchsabgabentarif für das Aufstellen von Tischen und Sesseln pro Monat und m² in etwa dem Tarif am Donaukanal für ein ganzes Jahr. Eine im Jahr 2012 von der DHK beschlossene Evaluierung der Richtsätze auf Marktkonformität lag nach drei Jahren noch nicht vor. (TZ 16)

Bei den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vorliegenden Verträgen lagen die vereinbarten Umsatzbeteiligungen in einer Bandbreite von 1 % bis 6 %. Daneben existierten zahlreiche Verträge ohne Umsatzbeteiligungen. (TZ 17)

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

Die aktuell geltenden Richtlinien für Liegenschaftsflächen bei Betrieben mit gewerblicher Nutzung sahen ein vom Jahresumsatz abhängiges Entgelt für die Bestandnehmer vor, das bei Überschreiten eines vertraglich festgelegten Mindestentgelts zu entrichten war. Die Höhe der zu vereinbarenden Umsatzbeteiligungen sollte nunmehr einheitlich bei 6 % liegen. Dennoch schloss die via donau als geschäftsführende Stelle der DHK sowie als Verwalterin der Bundesliegenschaften im überprüften Zeitraum vereinzelt Verträge mit abweichenden Umsatzbeteiligungen ab oder verzichtete auf diese. (TZ 17)

Die DHK und die Stadt Wien wiesen dabei den Jahresbruttoumsatz, die via donau hingegen den Jahresnettoumsatz als Umsatzbezugsgröße aus, wodurch sich die aktuellen Richtlinien unterscheiden. (TZ 17)

Die Bestandgeber akzeptierten die vorgeschriebenen Umsatzmeldungen in unterschiedlicher Qualität und Form bzw. in einigen Fällen lagen diese gar nicht vor. Dadurch war keine gesicherte, vollständige Berechnung des Bestandzinses über das Mindestentgelt hinaus möglich. In den Musterverträgen waren zudem keine Einsichtsrechte der Bestandgeber in die Buchhaltung der Bestandnehmer für den Fall eventuell notwendiger Plausibilitätsprüfungen vorgesehen. (TZ 17)

Vertragsgestaltung

Insgesamt wiesen die vereinbarten Laufzeiten der vorliegenden Verträge von DHK, Bund und Stadt Wien eine Bandbreite von einem Jahr bis zu 99 Jahren auf; daneben existierten zahlreiche unbefristet abgeschlossene Verträge. (TZ 18)

Die Bestandgeber der öffentlichen Hand, DHK, Bund und Stadt Wien begaben sich durch den Abschluss unbefristeter Verträge – ohne kurzfristige Kündigungsgründe – u.a. der Möglichkeiten, Tarife und Entgelte zu aktualisieren, auf Veränderungen zu reagieren bzw. allfällige nachteilige Vertragsbestandteile aufzuheben und Bestimmungen neu zu vereinbaren. Durch die Zuerkennung von Optionen auf Vertragsverlängerung bzw. von Vormietrechten ohne Begründung oder Gegenwert schränkten sie ihre Möglichkeiten einer besseren Verwertung der Liegenschaft nach Vertragsablauf ein. (TZ 18)

Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand wurden Bestandnehmern überlassen, die diese in der Folge an private Dritte weitervermieteten bzw. verpachten konnten. Die Bestandgeber der öffentlichen Hand

Kurzfassung

vereinbarten keine ausreichenden Einsichtsrechte in die Gebarung der Bestandnehmer. Sie waren somit nicht in der Lage, eine Weitergabe hinsichtlich der Angemessenheit der Bestandzinse zu überprüfen und gegebenenfalls den eigenen Vertrag anzupassen. Ebenso konnte keine umfassende Übersicht über die Weitergabeverhältnisse vorgelegt werden. (TZ 19)

Die Musterverträge der Bestandgeber wie auch die Verträge der MA 45 und der WGM in Wien enthielten keine Regelungen bezüglich Kautionen bzw. Bankgarantien. (TZ 20)

Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten

Die Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten der Liegenschaftsflächen und somit die Aufwände der Bestandgeber standen in der Regel nicht in ursächlichem, direktem Zusammenhang mit der Nutzung durch die Bestandnehmer. Diese waren für Wartung und Pflege der von ihnen in Bestand genommenen Anlagen selbst verantwortlich. (TZ 21)

Die Kosten fanden nicht einmal ansatzweise bei der Tarifbildung ihren Niederschlag. Eine gesamthafte Aufstellung bzw. Gegenüberstellung mit Einnahmen aus diesen Flächen war daher in diesem Zusammenhang wenig aussagekräftig. (TZ 21)

Einzelfeststellungen

Übersicht

Nachfolgende Einzelfeststellungen bezüglich der Nutzungen der Pachtflächen sowie der Investitionen und Förderungen, der vertraglichen Gestaltungen und der diesbezüglichen Einnahmen beziehen sich auf folgende, ausgewählte Bestandverträge bzw. Flächennutzungen: (TZ 22)

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals

Ausgewählte Bestandverträge bzw. Flächennutzungen							
TZ	Vertrags- jahr	Bestandgeber	Vertrags- dauer	Umsatz- beteiligung	Fläche	Mindestzins p.a. lt. Vertrag	Anmerkung
			in Jahren	in %	in m ²	in EUR pro m ²	
„Schiffstation Wien City“, TZ 23	2007	DHK	99	keine	1.000	6,80	Baurecht ohne Bewertung, nicht erforderlicher Inves- tionszuschuss, Miet- vertrag mit Sonderrechten
„Badeschiff“, TZ 26	2004	DHK	unbefristet	keine	161	3,00	unbefristete Vergabe an Privatperson, Weiter- vermietung
	2007	DHK	10	3	1.520	1,70	Verträge günstig für die Bestandnehmer, Weiter- gabe der Flächen
„Adria Wien“, TZ 27	2009	DHK	10	3	3.900	1,70	Verträge günstig für die Bestandnehmer, Weiter- gabe der Flächen
„Copa Kagrana“, TZ 32	1994	Wien – MA 45	24	keine	315	6,74	Wiederholte Vertrags- verlängerungen trotz Zahlungsrückständen, Gewährung von Sonderrechten
	1995	Wien – MA 45	unbefristet	2	1.250	18,02	
	2005	MA 45 – Wiener Hafen	13	keine	1.487	8,42	
	2005	MA 45 – Wiener Hafen	13	keine	1.207	7,24	
	2005	MA 45 – Wiener Hafen	13	keine	613	1,94	
„Spittelau“, TZ 29	2010	Bund	unbefristet	3	1.500	3,00	unbefristeter Bestand- vertrag, fehlende Umsatzmeldungen, Weitergabe der Flächen
„Summerstage“, TZ 30	1998	Bund	17	2	800	2,56	unterschiedliche Zinse für gleiche Nutzungen, Verträge günstig für die Bestandnehmer, Weitergabe der Flächen
	2004	Wien – MA 42	unbefristet	keine	1.321	1,63	
	2010	Wien – MA 42	11	keine	1.571	1,91	
	2014	Bund	16	keine	950	26,32	
„Strandbar Herrmann“, TZ 31	2005	Wien – MA 42	10	keine	3.528	0,68	Verträge günstig für die Bestandnehmer, Zuschuss für Investitionen
	2006	DHK	10	keine	240	8,54	
	2013	Wien – MA 42	10	keine	3.528	5,67	

Quellen: DHK; Stadt Wien; via donau

„Schiffstation Wien City“

Für ein grundbücherlich verankertes Baurecht, dass die WDE und die DHK im Juni 2007 zur Errichtung eines Aufnahmegebäudes für den Linienschiffsverkehr im Bereich des Schwedenplatzes in Wien vereinbart hatten, war kein Verkehrswert ermittelt worden, sodass der Bauzins einer Berechnungsgrundlage entbehrte und nicht nachvollziehbar war. (TZ 23)

Kurzfassung

Im Baurechtsvertrag wurde dem Bauberechtigten (gemeinsam mit allfälligen Erwerbern des Baurechts) Baurechts-Wohnungseigentum eingeräumt. Für diese vermögenswerten Sonderrechte ohne erkennbare Gegenleistung war die Notwendigkeit nicht nachvollziehbar. Im Fall der Zerstörung des Bauwerks durch höhere Gewalt war es dem Bauberechtigten möglich, mit Bezahlung eines minimalen Zinses von 1 EUR pro Jahr die Liegenschaft zu blockieren, ohne das Bauwerk wieder aufzubauen. (TZ 23)

Die WDE beauftragte die Errichtung der Schiffstation „Wien City“ am Schwedenplatz. Die Inbetriebnahme erfolgte Mitte des Jahres 2010. Die Gesamtkosten beliefen sich auf rd. 7,20 Mio. EUR. Die jährlichen Erlöse aus der Vermietung der Räumlichkeiten der Schiffstation an unterschiedliche Mieter betragen im Jahr 2014 rd. 412.000 EUR. Hinzu kamen v.a. Erlöse aus Werbeflächen in Höhe von rd. 172.000 EUR im Jahr 2014. Die Stadt Wien leistete für die Schiffstation einen Investitionszuschuss von 1 Mio. EUR. (TZ 24)

Die WDE vereinbarte im Dezember 2008 mit einem Gastronomiebetreiber, der den Großteil der vorhandenen Flächen anmietete, besondere Mietzinsregelungen. Der Mietzins betrug 300.000 EUR pro Jahr. Der Mietvertrag war umsatzabhängig geschlossen worden, Mietzinsminderungen waren allerdings leichter zu erreichen als Erhöhungen der Miete. Die Beweglichkeit nach unten war zudem mit 50.000 EUR, eine Anhebung hingegen mit 30.000 EUR gedeckelt. (TZ 25)

Neben einer erfolgten eingeschränkten Interessentensuche war der Mietvertrag auf die hinter der Mieterin stehende natürliche Person ausgerichtet. Darüber hinaus hatte die WDE der Mieterin ein Vormietrecht eingeräumt. (TZ 25)

„Badeschiff“

Die DHK hatte Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand im Jahr 2004 einem Mitarbeiter der damals zuständigen Abteilung Wasserstraßen im BMVIT als Privatperson unbefristet in Bestand gegeben, der diese in der Folge an ein Unternehmen weitervermietete, das auf den gegenständlichen Flächen ein „Badeschiff“ betrieb. Der Bestandnehmer entrichtete lt. Aktenlage des BMVIT selbst nur einen Bruchteil des von ihm durch Weitervermietung eingenommenen Betrags, ohne besondere vertragliche Gegenleistungen erbringen zu müssen. (TZ 26)

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Durch die lange Verfahrensdauer und die Rechtsunsicherheit nach Kündigung dieses Vertrags war eine alternative Nutzung in diesem Bereich des Donaukanals nicht möglich. (TZ 26)

„Adria Wien – Tel Aviv Beach“

Die DHK schloss im Jahr 2007 einen Bestandvertrag über Flächen am linken Donaukanalufer mit einer weiteren Gesellschaft des Badeschiffbetreibers, die diese ihrerseits zum Teil an ein drittes Unternehmen weitergab. Die von der DHK eingehobenen Entgelte von 1,70 EUR pro m² bzw. zuletzt im Jahr 2014 rd. 2,57 EUR und rd. 3,85 EUR pro m² und Jahr waren, vor dem Hintergrund der Weitervermietungen, für den Bestandnehmer überaus günstig. (TZ 27)

„Glashaus“

Für ein am linken Ufer des Donaukanals im Jahr 2005 errichtetes Gebäude („Glashaus“), das die Magistratsabteilung Wiener Stadtgärten (MA 42) verwaltete, schloss diese einen Bestandvertrag mit einer Gesellschaft des Badeschiffbetreibers ab. Ein Vertrag zwischen der MA 42 und der grundverwaltenden DHK bestand jedoch nicht. (TZ 28)

„Spittelau“

Die via donau schloss als Verwalterin der Liegenschaften des Bundes im Jahr 2010 einen unbefristeten Bestandvertrag am rechten Ufer des Donaukanals im Bereich der Spittelau ab. Seit Vertragsbeginn lagen keine der vereinbarten Nachweise bzw. Aufstellungen der Gesamteinnahmen zur Berechnung des Bestandzinses vor. Ebenso waren von der via donau kein Schriftverkehr oder eine allfällige Zustimmung zur Überlassung des Gebrauchs der Fläche an Dritte dokumentiert. (TZ 29)

„Summerstage“

Ein Bestandnehmer, der am rechten Ufer des Donaukanals die „Summerstage“ betrieb und deren benachbarte Teilflächen sich einerseits im Eigentum des Bundes, andererseits der Stadt Wien befanden, hatte für diese unterschiedliche Bestandzinse zu zahlen. (TZ 30)

Kurzfassung

Darüber hinaus konnte kein Bezug zu den Richtsätzen und Tarifen hergestellt werden: Der bis 2014 der via donau zu zahlende und gegenüber der Stadt Wien weiterhin zu zahlende Bestandzins von rd. 2 EUR bis 3 EUR pro m² und Jahr war für den Bestandnehmer überaus günstig. Die via donau sah von der vorgesehenen Vereinbarung einer Umsatzbeteiligung ab. Zudem förderte die Stadt Wien den Bestandnehmer im Rahmen der Wirtschaftsförderung mit einem Betrag von 10.000 EUR. (TZ 30)

Der Bestandnehmer vermietete darüber hinaus Teilflächen der Bestandfläche an Dritte weiter. Die Höhe allfälliger Entgelte dafür war nicht bekannt. (TZ 30)

„Strandbar Herrmann“

Insbesondere vor dem Hintergrund einer Erhöhung des Bestandzinses im Jahr 2013 um das nahezu Neunfache auf rd. 20.013 EUR war der Vertrag aus dem Jahr 2005 für die Flächen des am rechten Donaukanalufer liegenden Herrmannparks mit einem Entgelt von 2.400 EUR jährlich für den Bestandnehmer überaus günstig und für die öffentliche Hand (Stadt Wien) nachteilig. (TZ 31)

Ein Bezug der Entgeltberechnung zu geltenden Richtlinien oder Tariflisten war nicht zu erkennen. Der Bestandzins lag allerdings auch weiterhin unter dem Niveau, das derselbe Bestandnehmer auf einer benachbarten Fläche der DHK zu entrichten hatte. Ein umsatzabhängiges Entgelt, wie von der Abteilung Liegenschaftsmanagement vorgeschlagen, vereinbarte die Stadt Wien (MA 42) nicht. (TZ 31)

Hingegen stellte die Stadt Wien dem Bestandnehmer Wasserzuleitung und Abwasserkanalleitungen sowie diverse Infrastruktur in Höhe von rd. 308.000 EUR sowie auch den Wasserbezug auf Kosten der Stadt zur Verfügung. Auch hatte die DHK für die Sanierung des Geländers der Rampe im Herrmannpark im Jahr 2009 einen Aufwand von rd. 245.000 EUR inklusive USt zu tragen. (TZ 31)

„Copa Kagrana“

Die Stadt Wien bzw. die DHK gewährten bis zum Jahr 2009 einem Bestandnehmer, der sowohl als Einzelunternehmer als auch als Eigentümer mehrerer Gesellschaften den Großteil der Flächen im Bereich der Neuen Donau – Reichsbrücke („Copa Kagrana“) gepachtet hatte, wiederholt Vertragsverlängerungen, räumten Sonderrechte

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

ein und änderten vertragliche Schutzbestimmungen im Interesse der öffentlichen Hand zu dessen Gunsten, ohne dass dafür eine ausreichende Begründung bzw. eine wirtschaftliche Gegenleistung vorlag. Zudem wies der Bestandnehmer wiederholt Zahlungsrückstände gegenüber den Bestandgebern DHK sowie der Stadt Wien auf und nutzte Flächen teilweise titellos. (TZ 32)

Im Oktober 2010 brachten die Stadt Wien und der Wiener Hafen eine Räumungsklage gegen den Bestandnehmer ein. Das Gerichtsverfahren war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. (TZ 32)

„Sonntagsregelung“

Mit einer im Jahr 1998 gewährten Regelung, wetterabhängige Reduktionen des Bestandzinses vorzusehen, übernahm die Stadt Wien einen Teil des unternehmerischen Risikos der Bestandnehmer. Ferner sorgten die gewährten Zinsreduktionen für unterschiedliche Bestandzinsniveaus auf vergleichbaren Flächen. (TZ 33)

Kenndaten zur Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

Organisationseinheiten und eingebundene Rechtsträger						
Donauhochwasserschutz-Konkurrenz (DHK)	Körperschaft öffentlichen Rechts (Bund vertreten durch BMVIT, Land Niederösterreich, Stadt Wien)					
Bund	BMVIT					
Stadt Wien	Wiener Gewässer, Wiener Stadtgärten, Straßenbau und Straßenverwaltung					
Unternehmen	DHK – Management Gesellschaft m.b.H. Wiener Donauraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (WDE) via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau) Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH (WGM)					
gesetzliche Grundlagen	Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation der Bundes-Wasserstraßenverwaltung – Wasserstraßengesetz, BGBl. Nr. 177/2004 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 16. Dezember 1927 über die Bildung einer Donauhochwasserschutz-Konkurrenz, BGBl. Nr. 372/1927 i.d.g.F.					
Erlöse Liegenschaftsverwaltung	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung
	in EUR					in %
Bund/via donau ¹	784.353	980.771	1.002.679	1.314.792	1.512.035	92,8
DHK	801.724	785.300	868.442	879.461	939.185	17,1

¹ Erlöse aus der Liegenschaftsverwaltung via donau sowie von dieser auf Basis des Fruchtgenussvertrags mit dem Bund verwalteten Bund-Liegenschaften

Quellen: DHK; via donau

Prüfungsablauf und –gegenstand

1.1 Der RH überprüfte von November 2014 bis März 2015 die Flächennutzung und die damit in Zusammenhang stehende Gebarung an Gewässern im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals. Die Erhebungen erfolgten beim BMVIT, der Stadt Wien sowie den Unternehmen via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau), DHK – Management Gesellschaft m.b.H., Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH (WGM) sowie Wiener Donauraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (WDE). Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2014; in Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der Nutzungen der Pachtflächen sowie der Zuständigkeiten,
- der Investitionen und Förderungen,
- der vertraglichen Gestaltungen, der Pachtmodelle und Beteiligungen sowie
- der diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben.

Hinsichtlich der betroffenen Grundflächen überprüfte der RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung die wesentlichen bestehenden Nutzungen bzw. Bestandnehmer aus dem Gastronomie- und Freizeitbereich (53 Fälle) und nahm vergleichende Betrachtungen vor.

1.2 Zu dem im September 2015 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die via donau im Oktober 2015, die WGM, das BMVIT und das Land Niederösterreich im November 2015 sowie die Stadt Wien im Dezember 2015 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2016.

1.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine koordinierte Stellungnahme zu den an die Kurien der Donauhochwasserschutz – Konkurrenz (DHK), BMVIT, Land Niederösterreich und Stadt Wien, gerichteten Empfehlungen durch die via donau als geschäftsführende Stelle der DHK übermittelt worden.*

(2) Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass vom RH kritisch gesehene Entscheidungen der DHK, welche vom Vertreter des Bundes und dem Vertreter des Landes Niederösterreich herbeigeführt wurden, oftmals gegen den Willen der Stadt Wien zustande gekommen seien. Die Stadt Wien bemängelte die aus ihrer Sicht nicht immer klare Unterscheidung zwischen der DHK und der via donau und hielt es für wünschenswert, alle in der DHK vertretenen gleichberechtigten Kurien auch gleich zu behandeln.

Ferner könne der vorliegende Bericht des RH auch zum Anlass genommen werden, die Zuständigkeit der DHK ausschließlich auf jene Flächen zu reduzieren, die hochwasserschutzrelevant seien. Darüber hinaus sei zu evaluieren, ob die DHK mit ihren aufwändigen Entscheidungsstrukturen im Wege von drei Kurien heute noch zeitgemäß sei.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1.4** Der RH stellte gegenüber der Stadt Wien bezüglich der in ihrer Stellungnahme relevierten unklaren Unterscheidung zwischen der DHK und der via donau klar, dass er seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zielgerichtet sowohl an die Kurien der DHK als auch an die via donau als geschäftsführende Stelle der DHK gerichtet hatte. Die Umsetzung der Empfehlungen wäre zuständigkeitsabhängig in den Gremien der DHK auf strategischer Ebene zu beschließen und von der via donau als geschäftsführende Stelle der DHK operativ zu verwirklichen.

Vor dem Hintergrund der geltenden Gremienbeschlüsse der DHK als Körperschaft öffentlichen Rechts und eigenständige Rechtsperson erachtete es der RH nicht für vordringlich, Auffassungsunterschiede zwischen den Kurien sowie das Abstimmungsverhalten der einzelnen Kurien umfassend abzubilden, zumal für jede Kurie die Gelegenheit zur Stellungnahme bestand und die Stadt Wien zu den für sie wesentlichen Punkten des Berichts in weiterer Folge Stellung genommen hatte.

Der RH hielt weiters fest, dass er empfohlen hatte, die Zuständigkeit der DHK auf die hochwasserschutzrelevanten Flächen zu reduzieren (siehe TZ 4). Im Übrigen blieb es der Stadt Wien unbenommen, zu hinterfragen, ob die DHK mit ihren aufwändigen Entscheidungsstrukturen – die der RH bezüglich der Langwierigkeit der Entscheidungsfindung bemängelt hatte – noch zeitgemäß sei. Er wies die Stadt Wien allerdings darauf hin, dass in den ihm vorgelegten DHK-Sitzungsprotokollen der letzten zehn Jahre keine derartigen Wortmeldungen der Kurie Wien protokolliert waren.

Überblick

- 2.1** (1) Die im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung durch den RH überprüften Liegenschaften im Eigentum der öffentlichen Hand entlang der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals wurden aufgrund der unterschiedlichen grundbücherlichen Eigentümer und Miteigentümer von verschiedenen Stellen als Vermieter bzw. Bestandgeber verwaltet (siehe Abbildung 1). Dementsprechend unterschieden sich die Bestandverträge für vergleichbare und benachbarte Nutzungen bezüglich der Richtsätze und Tarife, der Umsatzbeteiligungen, der Vertragsdauer sowie der Weitergabe der Flächen.

(2) Die DHK war als Körperschaft öffentlichen Rechts, die aus drei Kurien (Bund, Niederösterreich und Wien) bestand, im Jahr 1927 zum Zweck der Erhaltung von Hochwasserschutzanlagen an der Donau

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

gegründet worden.¹ Die Geschäftsstelle der DHK war bei der via donau angesiedelt.

Die von der DHK verwalteten Liegenschaften lagen zu einem Großteil in Wien, v.a. entlang des Donaukanals, der Neuen Donau, der Donauinsel sowie der Alten Donau (siehe Abbildung 1 sowie Verwaltungsbereich, TZ 11).

Auf von der DHK verwalteten Flächen im Bereich des Schwedenplatzes hatte zudem die WDE² ein Baurecht für die „Schiffstation Wien City“ erworben und trat dort als Vermieterin auf (siehe „Schiffstation Wien City“, TZ 23).

¹ Mit Bundesgesetz vom 16. Dezember 1927 (BGBl. Nr. 372/1927) bildeten die betroffenen Gebietskörperschaften (Bund, Land Niederösterreich und Land Wien) zum Zweck der Erhaltung der aufgrund der Donauregulierungsgesetze ausgeführten Schutz- und Dammbauten sowie zum Zweck der Erhaltung des Betriebs und der Verwaltung der damit zusammenhängenden Anlagen und Grundflächen von der Einmündung der Isper in die Donau bis zur Landesgrenze bei Theben die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz.

² Die WDE stand als Tochtergesellschaft der Wiener Hafen GmbH & Co KG in einem Konzernverhältnis mit der Wien Holding und somit der Stadt Wien. Die Geschäftstätigkeit der WDE bestand v.a. aus dem Betrieb der in Wien liegenden Schiffahrtsländen sowie der Verwaltung des Schiffahrtszentrums Reichsbrücke und der Schiffstation „Wien City“ am Schwedenplatz.

Überblick

Abbildung 1: Übersicht: Verwaltung der Liegenschaften

Donauhochwasserschutz-Konkurrenz (DHK) – Körperschaft aus Bund, Niederösterreich und Wien vertreten durch die via donau als Geschäftsstelle der DHK:

- Verwaltung von Flächen am Donaukanal v.a. im Bereich des 1. Wiener Gemeindebezirks und im Mündungsbereich
- Verwaltung von Flächen auf der Donauinsel und an der Neuen Donau

Bund (vertreten durch das BMVIT bzw. die via donau):

- Eigentum und Verwaltung von Flächen am Donaukanal v.a. im Bereich des 3. und 19. Wiener Gemeindebezirks sowie am rechten Donauufer

Stadt Wien:

- MA 45: Eigentum und Verwaltung von Flächen der Neuen Donau bzw. der Donauinsel zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke („Sunken City“ und „Copa Kagrana“)
- MA 42: Eigentum und Verwaltung von Flächen des Herrmannparks am Donaukanal sowie an der Roßauer Lände in Wien

Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH (WGM):

- Pächterin von Flächen an der Neuen Donau zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke („Copa Kagrana“)

Wiener Donaunraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (WDE):

- Baurechnerin und Vermieterin am Donaukanal im Bereich des Schwedenplatzes in Wien

Quellen: DHK; Stadt Wien; via donau

(3) Der Bund war durch das BMVIT bzw. die via donau³ als Verwalterin und Fruchtnießerin der in seinem Eigentum stehenden Liegenschaftsflächen vertreten. Das BMVIT hatte der via donau an den derzeitigen und künftig erforderlichen Bundesliegenschaften ein Recht auf Fruchtnießung eingeräumt.

³ Die via donau erfüllte Bundesaufgaben im Bereich Wasserstraße und Schifffahrt. Nach Inkrafttreten des neuen Wasserstraßengesetzes (BGBl. I Nr. 177/2004) am 31. Dezember 2004, das die rechtliche Grundlage sämtlicher Tätigkeiten der via donau regelte, nahm das Unternehmen mit Beginn des Jahres 2005 seine Arbeit auf. Die via donau war für die Verwaltung der Wasserflächen und jener Landflächen, die im Alleineigentum des Bundes standen, verantwortlich. Darüber hinaus war sie als geschäftsführende Stelle der DHK auch für jene Land- und Wasserflächen zuständig, die im Miteigentum des Bundes, des Landes Niederösterreich und der Stadt Wien standen.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Die entsprechenden Liegenschaftsflächen in Wien lagen am Donaukanal im Bereich des 3. und 19. Gemeindebezirks sowie am rechten Donauufer (siehe Abbildung 1 sowie „Spittelau“, TZ 29 und „Sommerstage“, TZ 30).

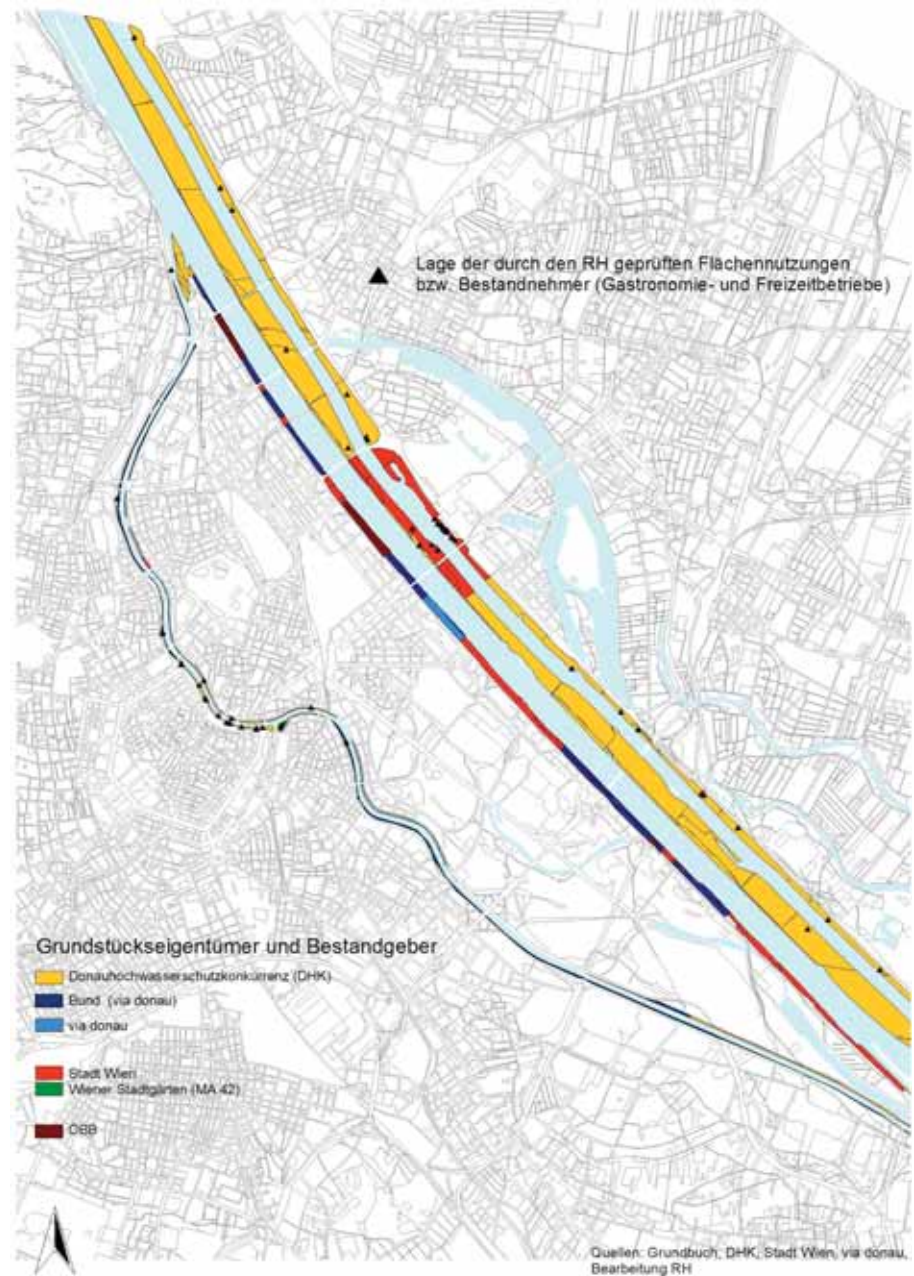
(4) Die Liegenschaften im Eigentum der Stadt Wien verwaltete in der Regel die Magistratsabteilung Wiener Gewässer (MA 45). Dies waren v.a. Flächen im Kernbereich der Donauinsel bzw. der Neuen Donau. Vereinzelt standen auch Flächen im Verwaltungsbereich anderer Magistratsabteilungen, wie z.B. der Magistratsabteilung Wiener Stadtgärten (MA 42) entlang des Donaukanals (siehe „Strandbar Herrmann“, TZ 31).

Darüber hinaus hatte ab dem Jahr 2011 die WGM⁴ als Generalpächterin der Stadt Wien (MA 45) Flächen im Bereich der Neuen Donau zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke („Copa Kagrana“) gepachtet (siehe Verwaltungsbereich TZ 11).

⁴ Die WGM war eine 100 %ige Tochter der Stadt Wien. Sie befasste sich mit der Organisation und Abwicklung der Errichtung und des Betriebes von wasserbaulichen Einrichtungen für Oberflächengewässer und Grundwässer im Bereich der Stadt Wien.

Überblick

Abbildung 2: Übersicht: Grundstückseigentümer, Bestandgeber und Bestandnehmer



Quellen: Grundbuch; DHK; Stadt Wien; via donau; Bearbeitung und Darstellung: RH

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

2.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Bestandverträge für vergleichbare und benachbarte Nutzungen auf den im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung durch den RH überprüften Liegenschaften im Eigentum der öffentlichen Hand durch die Vielfalt an Vermietern bzw. Bestandgebern in ihrer Ausgestaltung unterschiedlich waren und bezüglich der Richtsätze und Tarife, der Umsatzbeteiligungen, der Vertragsdauer sowie der Weitergabe der Flächen variierten.

Liegenschaftsverwaltung

Liegenschaften der
Donauhochwasser-
schutz-Konkurrenz

Entwicklung und Geschäftsordnung

3.1 (1) Die im Gesetz und der Geschäftsordnung verankerte Zuständigkeit des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft für die DHK lag – mit dem Übergang der wasserbautechnischen Angelegenheiten der schiffbaren Flüsse nach 1945 auf das damalige Ressort Handel und Verkehr – nunmehr beim BMVIT. Die via donau war gemäß Wasserstraßengesetz im Rahmen der Bundesagenden geschäftsführende Stelle der DHK und für die Besorgung der Geschäfte zuständig.⁵

(2) Ein Übereinkommen aus 1927 bzw. eine Geschäftsordnung des Jahres 1928 regelten die Arbeitsweise der DHK. Die Beschlussfassung kam einem Ausschuss zu, in den das BMVIT, das Land Niederösterreich und die Stadt Wien je einen Kurienvertreter entsandten. Der Vorsitz lag beim BMVIT. Beschlüsse konnten mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst werden. Bei wichtigen Punkten (z.B. Feststellung von Vorschlägen und Rechnungsabschlüssen, Verträgen mit einer Laufzeit von über zwei Jahren oder wesentlichen Veränderungen der Grundflächen bzw. deren Nutzung) war die Zustimmung aller drei Vertreter erforderlich. Dies betraf somit sämtliche längerfristigen Bestandverträge bzw. die Vermietung und Verpachtung von Grundflächen. Angelegenheiten, die das Stadtbild von Wien berührten, bedurften zudem der Zustimmung der Stadt Wien.

(3) Diesbezügliche Beschlussfassungen der DHK waren abstimmungsintensiv und wurden u.a. in eigenen Liegenschaftssitzungen der Kurien behandelt. Bereits im Jahr 2006 und erneut im Jahr 2008 erachteten die Kurien der DHK eine Neugestaltung der Geschäftsordnung sowie eine Anpassung an veränderte rechtliche Rahmenbedingungen als erforderlich. Die via donau arbeitete einen Entwurf für eine neue Geschäftsordnung aus und legte ihn den Kurien zur internen Abstimmung im Herbst 2008 vor. Ein Beschluss in den Gremien der DHK erfolgte bis-

⁵ § 2 Abs. 1 Z 8 Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004

Liegenschaftsverwaltung

her nicht. Die DHK teilte dem RH im Rahmen einer diesbezüglichen Anfrage im Februar 2015 mit, dass dieses Thema nunmehr ein Bestandteil des Projekts „DHK Neu“ (siehe TZ 5) sei.

- 3.2** Der RH verwies kritisch darauf, dass die Kurien der DHK bereits 2006 und erneut 2008 eine Neugestaltung der Geschäftsordnung sowie eine Anpassung an veränderte rechtliche Rahmenbedingungen als erforderlich angesehen hatten. Ein entsprechender Beschluss in den Gremien war den Kurien der DHK nach nunmehr sieben Jahren bisher nicht gelungen.

Der RH empfahl daher dem BMVIT, dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien als Kurien der DHK, zeitnah auf den Beschluss einer neuen Geschäftsordnung der DHK hinzuwirken.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der via donau habe sie mit Juli 2015 eine Geschäftsordnung für den Ausschuss der DHK sowie damit korrespondierend für die via donau als geschäftsführende Stelle der DHK im Entwurf erarbeitet. Sie werde eine Finalisierung der Entwürfe in den kommenden DHK-Sitzungen unter Einbindung der Kurien weiterverfolgen.*

Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zwischenzeitlich Entwürfe zu einer Geschäftsordnung für den Ausschuss der DHK-neu sowie der geschäftsführenden Stelle vorlägen, die aus Sicht des Landes kurzfristig beschlossen werden könnten.

Aufgaben

- 4.1** (1) Die gesetzlich geregelten Aufgaben der DHK waren v.a.
- die Erhaltung der Schutz- und Dammbauten von der Einmündung der Ispér bis zur Landesgrenze bei Theben (Slowakei),
 - die Erhaltung des Donaukanals, der Betrieb des Wehrs und der Schleuse Nußdorf sowie der damit zusammenhängenden Anlagen und Grundflächen nach Übernahme der Kommission für Verkehrsanlagen⁶ sowie
 - der Betrieb und die Verwaltung der damit in Zusammenhang stehenden DHK-Liegenschaften.

⁶ Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 (BGBl. Nr. 95/1934) betreffend die Liquidierung der Kommission für Verkehrsanlagen in Wien

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

(2) Ein direktes grundbücherliches oder außergrundbücherliches Eigentum an Liegenschaften wies die DHK nicht auf. Die Liegenschaften wurden bereits im Rahmen der Gründung der DHK im Jahr 1927 unter Aufrechterhaltung von festgesetzten Eigentumsanteilen in das Miteigentum der drei Gebietskörperschaften der DHK („Kurien“: Bund, Land Niederösterreich, Stadt Wien) zur Verwaltung und Nutznießung übergeben. Die DHK-Liegenschaften lagen insgesamt zu einem Großteil auf Wiener Gemeindegebiet (rd. 83 %). In Wien waren dies v.a. Flächen entlang des Donaukanals, der Neuen Donau, der Donauinsel sowie der Alten Donau.⁷

(3) Im Mai 2008 beschlossen die Kurien, eine Auflistung der in der Erhaltung und Verwaltung der DHK stehenden und noch zu übernehmenden Anlagen zu erarbeiten. Auch eine Rückübertragung bestimmter Liegenschaften auf die Kurien sowie die damit verbundenen Aufwendungen wurden im Jahr 2008 diskutiert. Tatsächlich war bei zahlreichen Liegenschaften die Hochwasserschutzfunktion nicht mehr gegeben oder diese wurden für den Hochwasserschutz nur eingeschränkt benötigt. Dies waren z.B. Liegenschaften im Bereich der Alten Donau bzw. zum Teil die bei Hochwasser nicht überfluteten Flächen auf der Donauinsel.

Zudem stellten die Kurien zu diesem Zeitpunkt auch Überlegungen hinsichtlich der Übertragung einzelner, weiterer Hochwasserschutzanlagen auf die DHK⁸ an und beauftragten Studien bezüglich der budgetären Abschätzung der jährlichen Erhaltungskosten.

(4) Im Juni 2012 richtete das BMVIT als Vertreter der Kurie Bund einen Lenkungsausschuss zur Lösung dieser Fragen ein. Die wesentlichen Themen waren neben strukturellen und Organisationsfragen der DHK auch die Fragen der benötigten Anlagen der Donauinsel, Neuen Donau, Alten Donau und des Donaukanals.

Im September 2012 vereinbarte der Lenkungsausschuss, jene Anlagenbereiche zusammenzufassen, die für einen 100-jährigen Hochwasserschutz erforderlich waren. Diese sollten bis zum zweiten Quartal 2013 evaluiert und über die darüber hinaus verbleibenden Anlagenteile bzw. über eine Aufteilung derartiger Liegenschaften auf die beteiligten Gebietskörperschaften diskutiert werden. Eine Entscheidung über die

⁷ Nachdem das Land Niederösterreich seine Miteigentumsanteile in Wien in den Jahren 1938 und 1940 der Stadt Wien übereignet hatte, wurde das Eigentumsrecht der DHK-Liegenschaften in Wien mit einem Drittel für die Republik Österreich und mit zwei Dritteln für die Stadt Wien im Grundbuch einverleibt (Gesetz über Gebietsveränderungen im Lande Österreich RGBL. Nr. 158/1938, Nachtragsübereinkommen mit dem Reichsgau Niederdonau vom 31. März 1940).

⁸ Tullnerfeld Nord bzw. Hochwasserschutzanlagen der Stadt Wien

Liegenschaftsverwaltung

tatsächlich für den Hochwasserschutz benötigten Anlagen bzw. eine allfällige Entflechtung und Aufteilung lagen bis zum Frühjahr 2015 nicht vor.

(5) Die DHK teilte dem RH im Rahmen einer diesbezüglichen Anfrage im Februar 2015 mit, dass in den letzten Jahren mehrmals Vorschläge zu einer Realteilung erarbeitet, jedoch bislang in keiner DHK-Sitzung behandelt worden seien. Nunmehr seien die bestehenden Unterlagen über DHK-Anlagen allerdings im Rahmen des Projekts „DHK Neu“ (siehe TZ 5) georeferenziert verfügbar.

- 4.2** Der RH bemängelte, dass eine aktuelle Auflistung der in der Erhaltung und Verwaltung der DHK stehenden und noch zu übernehmenden Anlagen sowie eine Übersicht über die für den Hochwasserschutz benötigten Liegenschaftsflächen erst mit Verspätung im Rahmen des Projekts „DHK Neu“ im Jahr 2015 erstellt wurden. Tatsächlich war bei zahlreichen Liegenschaften die Hochwasserschutzfunktion nicht mehr gegeben oder diese wurden für den Hochwasserschutz nur eingeschränkt benötigt. Eine Entscheidung über diese Anlagen bzw. eine allfällige Aufteilung derartiger Liegenschaften auf die beteiligten Gebietskörperschaften lagen bis zum Frühjahr 2015 ebenfalls nicht vor.

Der RH erinnerte die DHK daran, dass sich die gesetzlichen Aufgaben der DHK auf die Erhaltung der aufgrund der Donauregulierungsgesetze ausgeführten Schutz- und Dammbauten sowie auf den Betrieb und die Verwaltung der damit zusammenhängenden Anlagen und Grundflächen beschränkten.

Der RH empfahl daher dem BMVIT, dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien als Kurien der DHK, eine Entscheidung über die tatsächlich für den Hochwasserschutz der DHK benötigten Anlagen herbeizuführen und sich auf die gesetzlich geregelten Aufgaben der DHK zu beschränken. Nicht für den Hochwasserschutz benötigte Liegenschaften wären aus der Verwaltung sowie Nutznießung der DHK zu entfernen sowie in Abwägung der damit verbundenen Kostenfragen auf die Gebietskörperschaften zu übertragen.

- 4.3** (1) *Laut Stellungnahme der via donau würden aufgrund der im Projekt DHK-neu erhobenen und aufbereiteten Daten derzeit Entscheidungsgrundlagen für eine substanzielle DHK-Reform ausgearbeitet. Den Kurien würden Reformvarianten einschließlich der zu erwartenden finanziellen und eigentumsbezogenen Auswirkungen vorgelegt. In weiterer Folge würden Detailplanungen und Verhandlungen über die Abgrenzungen und Übertragungsmodalitäten betreffend die nicht*

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

für den Hochwasserschutz relevanten Liegenschaften, Anlagen und Gebäude erfolgen.

(2) Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass sie schon seit mehreren Jahren auf eine Rückführung der DHK auf ihre gesetzlichen Aufgaben gedrängt habe, was im Projekt DHK-neu hätte umgesetzt werden sollen. Allerdings sei die DHK-neu in den darauffolgenden Jahren – entgegen ihrem gesetzlichen Auftrag – als „Projektlenkungsausschuss“ für Hochwasserschutzprojekte eingesetzt worden und – im Widerspruch zu den Intentionen der Stadt Wien – seien die eigentlichen Ziele verloren gegangen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich stelle in der laufenden Arbeitsgruppe DHK-neu die Trennung jener Liegenschaften, die für den Hochwasserschutz benötigt werden, von den sonstigen Flächen die Basis für die künftige Neugestaltung der DHK dar.

- 4.4** Der RH verwies gegenüber der Stadt Wien, der via donau und dem Land Niederösterreich erneut auf seine Empfehlung, sich auf die gesetzlich geregelten Aufgaben der DHK zu beschränken.

Kostenaufteilung

- 5.1** (1) Der DHK standen die Einnahmen aus der Verwertung der im Miteigentum der Gebietskörperschaften stehenden Grundflächen zur Verfügung. Von den laufenden Einnahmen aus der Liegenschaftsverwaltung verblieben die Bestandzinse grundsätzlich im Baufonds der DHK, wobei die Ergebnisse der Bereiche Alte Donau, Neue Donau und Donaustrom zu 70 % im Baufonds der DHK verblieben und zu 30 % auf die Kurien aufgeteilt wurden.

Die erforderlichen Mittel für den Hochwasserschutz bzw. die Kosten der DHK trugen die vertretenden Gebietskörperschaften auf Basis unterschiedlicher Kostenschlüssel (Kurienbeiträge).⁹ Insgesamt gab es zehn unterschiedliche Kostenschlüssel. Die Ausgaben der DHK entwickelten sich wie folgt:

⁹ Für die Hochwasserschutzbauten und Anlagen im Allgemeinen hatte der Bund 70 %, Wien und Niederösterreich jeweils 15 % der Kosten zu entrichten. Für Anlagen aus dem Vermögen der Kommission für Verkehrsanlagen (insbesondere der Donaukanal von Nußdorf bis zur Ausmündung) hatte die Stadt Wien einen Beitrag von 50 %, der Bund 33 1/3 % und das Land Niederösterreich 16 2/3 % zu tragen.

Liegenschaftsverwaltung

Tabelle 1: Ausgaben der DHK gesamt					
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR				
Ausgaben	8,73	6,05	4,68	5,08	4,31
davon					
<i>Bund</i>	4,41 (50,52 %)	3,70 (61,16 %)	2,44 (52,14 %)	2,63 (51,77 %)	2,43 (56,38 %)
<i>Wien</i>	3,78 (43,30 %)	1,57 (25,95 %)	1,93 (41,24 %)	2,09 (41,14 %)	1,50 (34,80 %)
<i>Niederösterreich</i>	0,54 (6,19 %)	0,78 (12,98 %)	0,31 (6,62 %)	0,36 (7,09 %)	0,38 (8,82 %)

Quelle: via donau

(2) Im Jahr 2010 richteten die Kurien eine Arbeitsgruppe „Kostenwahrheit“ mit dem Ziel transparenter und nachvollziehbarer Kosten ein. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe wurden die Inhalte der bei den Kurien und der via donau anfallenden und nicht gegenseitig verrechneten Kosten zusammengestellt. In weiterer Folge entstand 2012 auf Initiative der via donau das Projekt „DHK Neu“, das neben der Kostenfrage auch eine Darstellung der für die Kernaufgabe Hochwasserschutz der DHK notwendigen Anlagenbereiche sowie eine Anpassung des DHK-Liegenschaftsmanagements erarbeiten sollte. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen weder zur Arbeitsgruppe „Kostenwahrheit“ noch zum Projekt „DHK Neu“ Beschlüsse bzw. Ergebnisse vor.

Zwischenzeitlich behandelte die via donau im Projekt „DHK Neu“ die Umsetzung der Sanierung des Hochwasserschutzes Donau v.a. im Bereich des Marchfeldschutzdammes und Hainburg sowie die Aktualisierung von Bescheiden, Verträgen und Betriebsordnungen.¹⁰

- 5.2** Der RH bemängelte, dass seit der Einrichtung der Arbeitsgruppe „Kostenwahrheit“ im Jahr 2010, mit dem Ziel transparenter und nachvollziehbarer Kosten der DHK weder Ergebnisse noch diesbezügliche Beschlüsse vorlagen. Er merkte ferner kritisch an, dass auch das Projekt „DHK Neu“ seit dem Jahr 2012 bis zum Frühjahr 2015 keine abschließenden Ergebnisse aufwies.

¹⁰ Die Kurien beschlossen im August 2013 einen erweiterten Budgetrahmen von 150.000 EUR für das Projekt unter Anwendung des Kostenschlüssels Bund 50 %, Niederösterreich 25 % und Wien 25 %. Das Projekt „DHK Neu“ wies in den Jahresabschlussrechnungen der DHK im Jahr 2013 Kosten von 139.066 EUR und im Jahr 2014 von 141.158 EUR auf.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Der RH empfahl daher der via donau als Geschäftsstelle der DHK, das Projekt „DHK Neu“ fertigzustellen und – vor dem Hintergrund einer anzustrebenden nachvollziehbaren und transparenten Kostenstruktur – entsprechende Ergebnisse zur Beschlussfassung in der DHK auszuarbeiten.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme der via donau seien seit 2010 wesentliche Entwicklungsschritte zur Erhöhung der Kostentransparenz und zur Optimierung des Controllingsystems gesetzt worden (v.a. Einführung neuer Reporting-Standards für die DHK, Simulationen Vollkostenrechnung, Regelung der Leistungsabrechnung für Großprojekte). Derzeit würden die Entscheidungsgrundlagen für eine strategische Ausrichtung der DHK erarbeitet. Die Sicherstellung transparenter Kosten-, Finanzierungs- und Entscheidungsstrukturen sei ein wesentliches Projektziel.*

(2) *Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, seit Jahren kritisiert zu haben, dass die Erhaltungskosten auf Flächen der DHK entgegen dem bestehenden Schlüssel alleine durch die Stadt Wien getragen würden. Zur Bearbeitung dieses Themas sei im Jahr 2010 die „Arbeitsgruppe Kostenwahrheit“ gegründet worden, wobei die Stadt Wien ihre Kosten, die der DHK zuzurechnen wären, dieser bekannt gegeben habe. Allerdings sei bis dato diesbezüglich keine weiterführende Bearbeitung erfolgt.*

DHK – Management Gesellschaft m.b.H.

6.1 (1) Ein Bundesgesetz¹¹ regelte die Besorgung sämtlicher Geschäfte der DHK durch Bundesbedienstete. Nach diversen Zuständigkeitsänderungen¹² wurden im Rahmen des Wasserstraßengesetzes 2004 die Aufgaben der DHK an die via donau übertragen. Die via donau selbst war in unterschiedliche thematische Abteilungen und Bereiche (z.B. Liegenschaften) gegliedert.

¹¹ Zum damaligen Zeitpunkt das Bundesstrombauamt: Bundesgesetz vom 31. Juli 1973 betreffend die Bediensteten der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz, BGBl. I Nr. 367/1973

¹² Einrichtung der Dienststelle Wasserstraßendirektion gemäß VO des damaligen BM für Bauten und Technik vom 21. Juni 1985 betreffend die Bundeswasserstraßenverwaltung und die Errichtung der Wasserstraßendirektion, BGBl. I Nr. 274/1985 sowie zuletzt die Gründung der via donau – Österreichische Wasserstraßen-GmbH (§ 4 Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004)

Liegenschaftsverwaltung

(2) Rund sechs Jahre nach der Aufgabenübertragung gründete die via donau im März 2010 eine Tochtergesellschaft (DHK – Management Gesellschaft m.b.H.¹³), mit einem durchschnittlichen Personalstand von 13 Mitarbeitern, die der administrativen Abwicklung der Personalverwaltung dienen sollte und ordnete die mit Agenden der DHK betrauten Dienstnehmer dieser Gesellschaft zu. Mit der Tochtergesellschaft sollten insbesondere auch Steuervorteile durch die umsatzsteuerfreie¹⁴ Weiterverrechnung der Personalkosten an die DHK lukriert werden. Die Geschäftsstelle der DHK im Sinne des Wasserstraßengesetzes 2004 blieb weiterhin die via donau.

(3) Mit dem zuständigen Finanzamt kam die via donau bzw. ihre steuerliche Vertretung dahingehend überein, dass durch die „nicht auf Gewinn gerichtete“ DHK – Management Gesellschaft m.b.H. eine umsatzsteuerfreie bzw. –reduzierte Weiterverrechnung der Personalkosten an die DHK erfolgen sollte. Eine schriftliche Bestätigung der Behörde bzw. Entscheidung des zuständigen Finanzamts über die Zulässigkeit dieser Vorgangsweise (z.B. in Form eines Auskunftsscheides) lag nicht vor. Einen entsprechenden Antrag lt. § 118 BAO¹⁵ zur Feststellung hatte die via donau nicht gestellt.

- 6.2** Der RH bemängelte im Sinne der Rechtssicherheit, dass für die gewählte Vorgangsweise zur Steuerersparnis durch die Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. keine schriftliche Bestätigung der Behörde bzw. Entscheidung des zuständigen Finanzamts über die Zulässigkeit dieser Vorgangsweise (z.B. in Form eines Auskunftsscheides) vorlag.

Der RH empfahl daher der via donau, für gegenständliche und allfällige künftige steuerliche Gründungen bzw. Umgründungen verpflichtende Rechtsauskünfte durch die Behörde einzuholen bzw. die Möglichkeiten der Bundesabgabenordnung zu nutzen, um größtmögliche Rechtssicherheit zu erlangen.

- 6.3** *Die via donau wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass der Steuerberater bei der Beantragung der Steuernummer für die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. den Sachverhalt dem Finanzamt schriftlich dargestellt habe, woraufhin kein Umsatzsteuersignal und keine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer vergeben worden seien. Nach*

¹³ Die Bilanzsumme des veröffentlichten Jahresabschlusses 2013 der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. lag bei 348.382,65 EUR.

¹⁴ Letztlich kam der reduzierte Umsatzsteuersatz von 10 % zur Anwendung.

¹⁵ Mit dem Abgabenänderungsgesetz (AbgÄG) 2010 wurde in der BAO die Möglichkeit für verpflichtende Rechtsauskünfte in Form von sogenannten „Auskunftsscheiden“ geschaffen.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Einschätzung des Steuerberaters entspreche diese 2010 erfolgte Offenlegung im Wesentlichen der Anfragemöglichkeit, wie sie seit 2012 im „Erlass über Auskünfte für sachverhaltsbezogene Anfragen“ konkretisiert gewesen sei. Eine § 118 BAO-Rechtsauskunft zur USt-Frage sei – nach Auskunft des Steuerberaters – nicht möglich. Die via donau werde deshalb davon Abstand nehmen, nachträglich eine schriftliche Abklärung mit dem Finanzamt vorzunehmen.

Für eventuelle zukünftige Gründungen werde die Empfehlung des RH berücksichtigt und nach Prüfung des Sachverhalts nach Möglichkeit umgesetzt.

- 6.4** Der RH stellte gegenüber der via donau klar, dass er keine nachträgliche Abklärung mit dem Finanzamt empfohlen, sondern im Sinne der Rechtssicherheit für die via donau selbst das Fehlen einer schriftlichen Bestätigung der Behörde über die Zulässigkeit (z.B. in Form eines Auskunftsbescheids) bemängelt hatte. Dies wäre nach seiner Ansicht, selbst wenn die Möglichkeit für verpflichtende Rechtsauskünfte der Behörde erst nach Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. geschaffen worden war, jedenfalls zweckmäßig gewesen.

Der RH nahm davon Kenntnis, dass die via donau im Falle zukünftiger Gründungsakte diese Möglichkeit nutzen könnte.

- 7.1** Nach der Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. schlossen die DHK, vertreten durch die geschäftsführende Stelle via donau, als Treugeber und die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. als Treuhänder unter Beitritt der via donau einen Treuhandvertrag ab, in dem die Managementgesellschaft mit der Verwaltung des Personals im Namen und auf Rechnung der DHK beauftragt wurde. Der Treuhandvertrag wurde im Zeitraum vom 8. April bis 2. Mai 2011 von den Vertragsparteien – mit Ausnahme der Kurie Wien – unterfertigt.¹⁶

Die Stadt Wien machte ihre Zustimmung zum Treuhandvertrag dabei von grundsätzlichen strukturellen Optimierungen innerhalb der DHK im Hinblick auf die Abgabe von nicht im Hochwasserschutzbereich liegenden Agenden abhängig. Die Kurien der DHK vereinbarten, diese

¹⁶ Zudem war auch eine Änderung der Abrechnungsmodalitäten mit dem Bund erforderlich, weil für jene Beamte, die der via donau gemäß § 22 Abs. 1 bis 3 Wasserstraßengesetz zugeteilt wurden und nunmehr in der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. tätig waren, eine zusätzliche, direkte Verrechnung der Personalkosten zu erfolgen hatte. Die Entlohnung von „ausgegliederten“ Beamten erfolgte weiterhin durch den Bund, der in Folge eine Rechnung an die entsprechende Stelle legte. Zu diesem Zweck war nun auch für die neu gegründete DHK – Management Gesellschaft m.b.H. eine Kostenstelle einzurichten, um u.a. die Zuordnung der Personalkosten in SAP zu ermöglichen.

Liegenschaftsverwaltung

Vorgangsweise nach zwei Jahren zu evaluieren.¹⁷ Eine Evaluierung oder eine Zustimmung der Stadt Wien lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Letztere wäre aufgrund der Geschäftsordnung der DHK erforderlich gewesen.

- 7.2** Der RH hielt kritisch fest, dass mit der Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. nunmehr Strukturen einer dreigliedrigen Vertretungskette bestanden: die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. als Treuhänderin sowie Vertragspartnerin und Tochter der via donau, die ihrerseits gesetzliche Vertreterin der DHK, diese wiederum lediglich Vertreterin der grundbücherlichen Miteigentümer Bund und Niederösterreich bzw. Wien war.

Der RH kritisierte zudem das Fehlen der vorgesehenen Evaluierung der vertraglich vereinbarten Treuhandregelung sowie die fehlende Zustimmung der Stadt Wien, obwohl letztere aufgrund der Geschäftsordnung der DHK erforderlich gewesen wäre. Er wies die Kurien der DHK darauf hin, dass bei Verträgen mit einer Laufzeit von über zwei Jahren die Stimmeneinheit aller drei Vertreter der DHK erforderlich war. Nach Ansicht des RH war der Treuhandvertrag zwischen DHK und DHK – Management Gesellschaft m.b.H. aus dem Jahr 2011 somit neu zu beschließen, weil die gewählte Vorgangsweise eine Vollmachtsüberschreitung durch die via donau darstellte.

Der RH empfahl daher dem BMVIT, dem Land Niederösterreich und der Stadt Wien als Kurien der DHK, die vorgesehene Evaluierung und einen rechtsgültigen Beschluss der Treuhandregelung zwischen DHK und DHK – Management Gesellschaft m.b.H. zu erwirken.

- 7.3** (1) *Die via donau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die formale Zustimmung der Kurie Wien in der 191. DHK-Sitzung am 23. September 2015 erfolgt sei. Im Zuge des Projektes DHK-neu werde nun auch die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. evaluiert.*

(2) *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass der vorliegende Treuhandvertrag in der DHK-Sitzung vom 23. September 2015 seitens der Kurien einstimmig beschlossen worden sei.*

¹⁷ Beschlüsse innerhalb der DHK konnten lt. Geschäftsordnung mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst werden; bei Verträgen mit einer Laufzeit von über zwei Jahren war die Stimmeneinheit aller drei Vertreter erforderlich.

- 8.1** Die via donau ging in ihren Modellrechnungen zur DHK – Management Gesellschaft m.b.H. im Jahr 2009 davon aus, dass im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer rd. 100.000 bis 140.000 EUR pro Jahr eingespart werden könnten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ermittelte die via donau eine tatsächliche Umsatzsteuerersparnis von rd. 413.000 EUR innerhalb der letzten fünf Jahre (2010: 58.163 EUR, 2011: 86.239 EUR, 2012: 86.941 EUR, 2013: 95.486 EUR, 2014: 86.131 EUR).

Dem standen die Kosten der Firmierung bzw. Gesellschaftsgründung sowie die Kosten der Geschäftsführung gegenüber. Mit der Geschäftsführung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. wurde im Jahr 2010 nach einer Ausschreibung eine ehemalige Kabinettsmitarbeiterin des BMVIT betraut. Der letztvorliegende Public Governance Bericht der via donau wies für das Jahr 2013 eine Geschäftsführervergütung von 105.736 EUR in Form von fixen Bezügen und 14.700 EUR in Form von variablen Bezügen für die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. auf. Mit April 2015 übernahm der Geschäftsführer der via donau auch die Geschäftsführung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H.

- 8.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die tatsächliche Steuerersparnis durch die Gründung der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. unter den Erwartungen des Jahres 2009 lag. Der Gründung standen zudem Kosten der Geschäftsführung gegenüber, die über den ermittelten jährlichen Einsparungen lagen und die bis zur Übernahme der Geschäftsführung durch den Geschäftsführer der via donau im April 2015 angefallen waren.

Vor diesem Hintergrund empfahl der RH der via donau, die organisatorische Notwendigkeit der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. sowie eine Eingliederung der diesbezüglichen Agenden in die via donau zu prüfen.

- 8.3** (1) Die via donau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass dies derzeit im Rahmen der strategischen Ausrichtung der DHK mitbehandelt werde.

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Geschäfte der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. nunmehr der Geschäftsführer der via donau führe.

- 8.4** Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass er diesen seit April 2015 gegebenen Sachverhalt bereits in seinem zur Stellung-

Liegenschaftsverwaltung

nahme an die überprüften Stellen übermittelten Prüfungsergebnis darstellte.

Liegenschaften des Bundes

Fruchtgenuss

- 9.1** (1) Im September 2005 schlossen die Republik Österreich – vertreten durch das BMVIT – und die via donau einen Vertrag über die ordentliche Verwaltung der Liegenschaften des Bundes im Bereich Wasserstraßen ab.¹⁸ Vertragsgemäß waren sämtliche der via donau zukommenden Erlöse (Bestandzinse bzw. Entgelte oder Gebühren) an den Bund abzuführen. Die via donau erhielt als Entgelt ein Honorar von 250.000 EUR.¹⁹

Um eine leistungsorientierte und bestmögliche Bewirtschaftung zu erreichen, vereinbarten das BMVIT und die via donau im Dezember 2011, der via donau an den derzeit und künftig erforderlichen Bundesliegenschaften ein Recht auf Fruchtnießung einzuräumen. Dafür hatte die via donau dem Bund wertgesicherte 250.000 EUR pro Jahr zu bezahlen.²⁰ Über diesen Betrag hinausgehende Erlöse verblieben bei der via donau, deren maßgebliche Finanzierungsquelle der Jahrespauschalbetrag des Bundes gemäß Wasserstraßengesetz darstellte.²¹ Im Fruchtgenussvertrag hatten die Vertragsparteien zudem vereinbart, nach einem Zeitraum von fünf Jahren eine Neuberechnung des Entgelts vorzunehmen.

(2) Die via donau konnte zwischenzeitlich die jährlichen Erlöse aus der Verwaltung von Liegenschaften von 2010 bis 2014 auf insgesamt rd. 1,15 Mio. EUR bzw. um rd. 92,8 % erhöhen. Die Kosten für die Liegenschaftsverwaltung stiegen im selben Zeitraum um rd. 16,1 %:

¹⁸ Die entsprechenden Liegenschaftsflächen in Wien lagen am Donaukanal im Bereich des 3. und 19. Gemeindebezirks sowie am rechten Donauufer.

¹⁹ Zuzüglich 50 % von allfälligen Einnahmen aus der Liegenschaftsverwaltung, die 500.000 EUR im Jahr überstiegen.

²⁰ siehe Bericht des RH „via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH“, Bund 2013/12; ausgabenseitig entfielen für den Bund die Zahlungen an die via donau für den Verwaltungsvertrag in der Höhe von 250.000 EUR

²¹ Laut § 18 Abs. 1 Wasserstraßengesetz i.d.g.F. hatte der Bund für die im Gesetz geregelten Aufgaben einen Jahrespauschalbetrag in der Höhe von 5,50 Mio. EUR an die via donau zu leisten.

**Tabelle 2: Erlöse und Kosten aus der Liegenschaftsverwaltung
(Liegenschaften Bund) – via donau**

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in EUR					in %
Erlöse	784.353	980.771	1.002.679	1.314.792	1.512.035	92,8
Kosten	- 630.824	- 691.243	- 750.498	- 603.144	- 732.607	16,1
Ergebnis	153.529	289.528	252.181	711.648	779.428	408,0

Quelle: via donau

Insgesamt stieg das Ergebnis aus der Verwaltung der via donau-eigenen Liegenschaften sowie der Liegenschaften des Bundes im Zeitraum 2010 bis 2014 um rd. 408 %.

- 9.2** Der RH anerkannte, dass es der via donau in den letzten fünf Jahren gelungen war, die Erlöse aus der Liegenschaftsverwaltung auf rd. 1,15 Mio. EUR bzw. um rd. 92,8 % zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Erlöse bzw. Ergebnisse sowie der vertraglich vereinbarten Neuberechnung des Fruchtgenussentgelts empfahl der RH dem BMVIT, mit der via donau über eine Anpassung des Fruchtgenussentgelts, das die Kosten für die tatsächlich erbrachten Leistungen und Anreizkomponenten miteinbezieht bzw. über eine Berücksichtigung bei den Jahrespauschalbeträgen gemäß Wasserstraßengesetz zu verhandeln.

- 9.3** *Das BMVIT teilte in seiner Stellungnahme mit, den Fruchtgenussvertrag wie vertraglich vereinbart umzusetzen. Die vom RH empfohlenen Aspekte würden dabei Berücksichtigung finden.*

Versicherung

- 10.1** Laut Fruchtgenussvertrag war die via donau bezüglich der Liegenschaften oder allfälliger darauf errichteter Gebäude nicht zu einer Versicherung verpflichtet. Die diesbezügliche vertragliche Ausgestaltung mit den Bestandnehmern erfolgte uneinheitlich.

Die via donau sah in ihren Bestandverträgen in der Regel zahlreiche Pflichten der Vertragspartner (z.B. Winterdienst, Errichtung und Erhaltung der Geländer) vor, bei deren Verletzung eine zivilrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber Dritten in Frage kommen könnte. Vereinzelt bzw. im Zusammenhang mit den Haftungsbestimmungen waren Schad-

Liegenschaftsverwaltung

und Klagloshaltungsverpflichtungen des Bestandnehmers gegenüber dem Bestandgeber vorgesehen.

- 10.2** Der RH bemängelte, dass die vertraglichen Ausgestaltungen hinsichtlich einer Versicherungspflicht der Bestandnehmer für die Liegenschaften oder allfälliger darauf errichteter Gebäude durch die via donau uneinheitlich erfolgten. Vor dem Hintergrund möglicher Haftungsrisiken erachtete der RH jedoch eine Versicherung durch die Bestandnehmer insbesondere bei Liegenschaftsflächen entlang von Gewässern als zweckmäßig, um eine Haftung auf Seiten der Bestandnehmer sicherzustellen.

Er empfahl daher der via donau, eine Versicherungspflicht den Bestandnehmern der Liegenschaften vertraglich zu überbinden.

Der RH empfahl der via donau zudem, die Schad- und Klagloshaltungsverpflichtung des Bestandnehmers gegenüber dem Bestandgeber umfassend zu formulieren. Dabei wäre klarzustellen, dass sie in allen Fällen zu gelten hätte, in denen der Bestandgeber durch Obliegenheits- oder Pflichtverletzungen des Bestandnehmers den Ansprüchen Dritter ausgesetzt ist.

- 10.3** *Laut Stellungnahme der via donau würden die aktuellen Standardverträge eine umfassende Versicherungspflicht für den Bestandnehmer enthalten. Diese seien zwischenzeitlich auch um den Wortlaut der „Obliegenheits- und Pflichtverletzungen“ ergänzt worden.*

Liegenschaften der
Stadt Wien

Verwaltungsbereich

- 11.1** (1) Für Anliegen des Donaukanals hatte die Stadt Wien eine Donaukanalkoordination eingerichtet, die als Anlaufstelle für Projektideen und Nutzungen eine Bewertung vornahm sowie eine allfällige Projektumsetzung begleiten sollte.²² Die Stadt Wien erstellte in dieser Eigenschaft zwischen 2008 und 2009 ein Leitbild in Form eines „Masterplans Donaukanal“, der stadtplanerische Zielsetzungen enthielt.²³ Darüber hinaus entwickelte die Stadt Wien im Jahr 2014 Gestaltungs- und Entwicklungsleitlinien für den Donaukanal.

Die Donaukanalkoordination war jedoch nicht der gesetzliche Vertreter (Kurie) der Stadt Wien in der DHK, die einen Großteil der Donau-

²² Der Donaukanalkoordinator war zugleich auch Leiter der Abteilung Straßenverwaltung und Straßenbau (MA 28).

²³ Die diesbezüglichen Kosten für externe Beauftragungen beliefen sich auf insgesamt rd. 114.652 EUR (inklusive USt).

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

kanalflächen verwaltete. Die Kurienvvertretung der Stadt Wien in der DHK lag bei der Abteilung Wiener Gewässer (MA 45).

(2) Im Bereich der Neuen Donau bzw. der Donauinsel schloss die Stadt Wien, vertreten durch die MA 45, im März 1996 mit dem Wiener Hafen ein Übereinkommen über die Verwaltungsagenden der Grundflächen zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke („Sunken City“ und „Copa Kagrana“). Die Stadt Wien begründete dies mit dem Ziel, die Verwaltung der Flächen einem selbstständig und privatwirtschaftlich agierenden Betrieb zu übertragen, um bei konsensloser Nutzung und Vertragsverletzungen durch Bestandnehmer rasch reagieren zu können. Die Stadt Wien kündigte dieses Übereinkommen mit 31. Dezember 2010. Besondere Gründe dafür waren nicht dokumentiert.

In der Folge schlossen die Stadt Wien als Verpächter und die Wiener Gewässer Management GmbH (WGM)²⁴ als Pächter beginnend mit 1. Jänner 2011 einen Generalpachtvertrag über Teile dieser Flächen im Bereich der Neuen Donau zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke („Copa Kagrana“).

Zweck des Generalpachtvertrags war es, die WGM zu berechtigen und zu verpflichten, diese Flächen zu bewirtschaften. Die Vertragsverhältnisse aus der Zeit der Verwaltung durch den Wiener Hafen und davor wurden übernommen. Die vom Vertrag mitumfassten Teilflächen eines Bestandnehmers waren im Jahr 2010 durch die Stadt Wien bzw. den Wiener Hafen gekündigt worden. Ein Gerichtsverfahren dazu – zwischenzeitlich hatten auf Teilflächen bereits Räumungen stattgefunden – war zur Zeit der Gebarungüberprüfung allerdings noch im Laufen (siehe „Copa Kagrana“, TZ 32).

Die im Bereich der Donauinsel zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke („Sunken City“) gelegenen Flächen bewirtschaftete die MA 45 nach der Kündigung des Übereinkommens mit dem Wiener Hafen nunmehr selbst. Die Vertragsverhältnisse aus der Zeit der Verwaltung durch den Wiener Hafen wurden dabei ebenso übernommen.

(3) Strategische Gründe für die unterschiedliche Vorgangsweise in der Liegenschaftsverwaltung – einen Teil der Flächen bewirtschaftete die Stadt Wien bzw. die MA 45 selbst, den anderen Teil übertrug sie der WGM zur Bewirtschaftung – dokumentierte die Stadt Wien nicht. Sie verpflichtete die WGM im Generalpachtvertrag, jährlich einen Jah-

²⁴ Die im Jahr 2007 gegründete WGM war eine 100 %ige Tochter der Stadt Wien. Sie befasste sich mit der Organisation und Abwicklung der Errichtung und des Betriebs von wasserbaulichen Einrichtungen für Oberflächengewässer und Grundwässer im Bereich der Stadt Wien.

Liegenschaftsverwaltung

resbericht über die dem Pachtgegenstand zugeordneten Flächen zu legen.²⁵ Ein solcher lag zur Zeit der Gebarungüberprüfung bzw. mit Frühjahr 2015 nicht vor.

Die Entwicklung der Erlöse der Stadt Wien – Wiener Gewässer bzw. der WGM aus diesen Teilflächen ist in nachfolgender Tabelle dargestellt.

Tabelle 3: Erlöse der Liegenschaftsverwaltung der Stadt Wien – Wiener Gewässer und der WGM				
Jahr ¹	2011	2012	2013	2014
	in EUR ²			
Wiener Gewässer	26.735	75.008	33.457	27.255
WGM	47.806	48.282	49.822	50.778

¹ Zwischen 1996 und 2010 hatte die Stadt Wien die Verwaltungsagenden der Grundflächen im Bereich der Neuen Donau bzw. Donauinsel zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke der Wiener Hafen GesmbH übertragen. Zudem verblieben offene Forderungen insbesondere im Zusammenhang mit dem gerichtlichen Räumungsverfahren noch unberücksichtigt.

² für Bestandflächen im Bereich Neue Donau und Donauinsel

Quellen: Stadt Wien; WGM

11.2 Der RH vermerkte, dass die Stadt Wien, vertreten durch die MA 45, ein Übereinkommen mit dem Wiener Hafen über die Verwaltungsagenden der Grundflächen im Bereich der Neuen Donau bzw. Donauinsel zwischen Reichsbrücke und Brigittenauer Brücke aus dem Jahr 1996 mit 31. Dezember 2010 gekündigt hatte. Besondere Gründe dafür hatte sie nicht dokumentiert.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt Wien nach Beendigung des Verwaltungsübereinkommens mit dem Wiener Hafen unterschiedliche Bewirtschaftungsstrategien auf den von ihr verwalteten Teilflächen wählte: Einen Teil der Flächen bewirtschaftete sie selbst, den anderen Teil übertrug sie der WGM zur Bewirtschaftung. Obwohl die Stadt Wien damit eine rasche Lösung des Räumungsverfahrens im Bereich der „Copa Kagrana“ (siehe „Copa Kagrana“, TZ 32) anstrebte, war für den RH diese unterschiedliche Vorgangsweise auf der Donauinsel und „Copa Kagrana“ mangels dokumentierter Begründung nur eingeschränkt nachvollziehbar.

Der RH kritisierte, dass die WGM bis zur Zeit der Gebarungüberprüfung – obwohl der Generalpachtvertrag seit 2011 bestand – noch keinen Jahresbericht vorgelegt hatte. Er empfahl der Stadt Wien, von der WGM den Jahresbericht im Sinne des Generalpachtvertrags einzufordern.

²⁵ Der Bericht hatte Informationen über Pflege- und Bewirtschaftungsmaßnahmen und den Abschluss neuer Verträge sowie erteilte Subvollmachten zu enthalten.

- 11.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die Kündigung des Übereinkommens mit dem Wiener Hafen am 31. Dezember 2010 begründet und dokumentiert erfolgt. Der Wiener Hafen habe nicht zur Geschäftsgruppe Umwelt gehört und überdies seien die Flächen der „Copa Cagrana“ in schlechtem Zustand gewesen. Daraufhin sei die Entscheidung getroffen worden, diese Flächen in die Geschäftsgruppe Umwelt zu transferieren, um qualitative Verbesserungen herbeizuführen und diese auch gerichtlich durchzusetzen.*

Die WGM sei als Tochter der MA 45 direkt und effizient sowohl vom Umweltressort als auch von der MA 45 aus steuerbar, zumal diese auch im Aufsichtsrat der WGM vertreten sei. Dass die Flächen der „Copa Cagrana“ in die Verwaltung der WGM gegeben wurden, sei nachvollziehbar, weil die WGM für alle hochwasserbezogenen Bauangelegenheiten an der Donau seit dem Jahr 2007 zuständig war. Da auf der Seite der „Sunken City“ keine hochwasserbezogenen Bauten errichtet würden, verwalte diese Flächen, ebenso wie alle anderen städtischen Flächen an Gewässern, die MA 45.

Die Stadt Wien sicherte zu, entsprechend der Empfehlung des RH einen Jahresbericht bei der WGM einzufordern.

- 11.4** Der RH erwiderte, dass ihm zwar der entsprechende Beschluss vorgelegt worden war, aber weder während der Gebarungsüberprüfung noch in der gegenständlichen Stellungnahme Unterlagen, aus denen die Motivenlage bzw. Gründe für die Kündigung ersichtlich gewesen wären. Im Übrigen hielt der RH seine Kritik aufrecht, dass dieselbe Tätigkeit der Liegenschaftsverwaltung auf zwei Institutionen aufgeteilt worden war (MA 45, WGM). Er bekräftigte daher seine Empfehlungen betreffend eine einheitliche Vorgangsweise in der Vertragsgestaltung bzw. die Einheitlichkeit der Entgelte und Tarife (siehe u.a. TZ 16 und TZ 18).

Generalpachtvertrag

- 12.1** (1) Der von der WGM an die Stadt Wien zu zahlende jährliche Bestandzins gemäß Generalpachtvertrag betrug 1 EUR. Im Jahr nach Freiwerden und somit mit Verfügbarkeit der Flächen, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vom gerichtlichen Räumungsverfahren umfasst waren (siehe „Copa Kagrana“, TZ 32), sollte sich der Pachtzins vertragsgemäß auf 40 % der aus der Verwertung dieser Flächen erzielten Erträge erhöhen.

Liegenschaftsverwaltung

Eine Begründung bzw. Berechnungsgrundlage für diese Bestimmung lag nicht vor. Die Magistratsabteilung Wiener Gewässer teilte dem RH auf eine diesbezügliche Anfrage im Jänner 2015 mit, dass – vor dem Hintergrund der terminlichen Unwägbarkeiten der Räumungsklage sowie der geplanten Investitionen der Stadt im Bereich der Bestandflächen der „Copa Kagrana“ – dieser Prozentsatz eine Annahme darstelle, die nach Beendigung der Verfahren evaluiert und nach einem Zeitraum in Abhängigkeit der Investitionen angepasst werde.

(2) Der Generalpachtvertrag gestattete der WGM, die dem Pachtgegenstand zugeordneten Flächen ganz oder teilweise zu „beliebigen Bedingungen“ an Dritte zu verpachten. Dabei war die Dauer der Unterpachtverträge an die Dauer des Generalpachtvertrags anzupassen. Das Generalpachtverhältnis wurde für eine Dauer von zwanzig Jahren abgeschlossen.

- 12.2** Der RH kritisierte das Fehlen der Berechnungsgrundlage sowie das Fehlen der Begründung für den von der WGM an die Stadt Wien zu zahlenden jährlichen Bestandzins im Generalpachtvertrag, der 1 EUR betrug und sich vertragsgemäß auf 40 % der aus der Verwertung dieser Flächen erzielten Erträge erhöhen sollte. Der RH erachtete es ferner für nicht zweckmäßig, der WGM im Generalpachtvertrag die Vergabe an Dritte zu „beliebigen Bedingungen“ zu ermöglichen, zumal auch die Dauer der Unterpachtverträge an die Dauer des Generalpachtvertrags anzupassen war.

Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 16 bezüglich marktkonformer Tarife. Bezüglich der Vertragsdauer verwies er daher auf seine Empfehlungen in TZ 18.

Darüber hinaus empfahl er der Stadt Wien, zeitnah eine Evaluierung der Einnahmen der WGM vorzunehmen und Vereinbarungen bezüglich des Gewinns zu treffen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien gründe die Symbolpacht von einem Euro darin, dass die WGM angesichts des laufenden Gerichtsverfahrens nicht in der Lage sei, aus diesen Flächen einen wirtschaftlichen Ertrag zu erzielen. Es sei auch nicht absehbar, wann und wie dieses Gerichtsverfahren beendet werde. Die Beurteilung des RH, dass die WGM diese Flächen zu „beliebigen“ Bedingungen weitergeben könne, sei angesichts der Kontrollrechte der MA 45 und der Rahmenbedingungen unrichtig und entspreche keinesfalls der gelebten Realität.*

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Es fänden laufend Abstimmungsgespräche statt und die MA 45 sei in der Person des Abteilungsleiters im Aufsichtsrat der WGM vertreten. Darüber hinaus habe die WGM auf bestehende und gültige Pachtverträge, die nicht von der Räumungsklage 2010 erfasst worden seien, keinen Einfluss gehabt.

- 12.4** Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass er die Bemühungen der WGM im Rahmen der „Copa Kagrana“ anerkennt. Der RH stellte jedoch klar, dass die – vom RH korrekt wiedergegebene – vertragliche Formulierung die Verpachtung zu beliebigen Bedingungen immer ermöglichte, und somit unzweckmäßig war. Er nahm davon Kenntnis, dass die WGM nicht von der ihr eingeräumten Ermächtigung, Unterbestandgaben zu „beliebigen Bedingungen“ vorzunehmen, Gebrauch machen werde bzw. die „gelebte Realität“ nicht den Möglichkeiten entspreche.

Immobilienstrategie

- 13.1** Mit Erlass vom März 2014 war innerhalb der Stadt Wien u.a. die Überlassung des Gebrauchs von städtischen Flächen an Dritte vor Abschluss der Magistratsabteilung Immobilienmanagement (MA 69) zur Stellungnahme vorzulegen, die Anmerkungen oder Einwendungen geltend machen konnte. Auch von der Auflösung oder Abänderung von Verträgen war die Magistratsabteilung Immobilienmanagement zu verständigen. Die Stadt Wien richtete zudem mit Wirksamkeit vom 1. April 2014 eine Immobilienkommission ein. Sie diente der Konsensfindung in immobilienbezogenen Einzelfallentscheidungen, die nicht anhand der gültigen Richtlinien getroffen werden konnten.

Für die Magistratsabteilungen und –unternehmen²⁶ wurden Abstimmungs-, Vorlage- und Meldepflichten vorgesehen, die je nach Vorhaben und Dienststelle variierten, jedenfalls aber eine zentrale Koordination immobilienrelevanter Prozesse unterstützen sollten.

Die Reichweite des entsprechenden Erlasses bezog sich allerdings, nach Auffassung der Stadt Wien, vertreten durch die MA 45, als auch der WGM lediglich auf Unternehmen im engeren Sinne der Wiener Stadtverfassung (§ 71), jedoch nicht auf Unternehmen in den Rechtsformen des Privatrechts, wie bspw. die WGM.

²⁶ In einer diesbezüglichen Presseaussendung wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es „bei den ausgelagerten Unternehmungen und sonstigen Einrichtungen im Einflussbereich der Stadt Wien darum gehen sollte, eine probate Kommunikation sicherzustellen, um den Gesamtüberblick in Immobilienfragen zu behalten und die übergeordneten Gesamtinteressen der Stadt Wien zu wahren.“

Liegenschaftsverwaltung

- 13.2** Der RH bemängelte, dass die „Immobilienstrategie“ der Stadt Wien privatrechtliche Unternehmen, wie die WGM, nicht mitumfasste, obwohl diese durch den Generalpachtvertrag ermächtigt und verpflichtet war, Liegenschaften im Bereich der Neuen Donau zu bewirtschaften. Nach Ansicht des RH widersprach diese Vorgangsweise weiters dem Sinn einer zentralen Immobilienstrategie, die durch Ausgliederungshandlungen nicht unterlaufen werden sollte. Im Sinne der Einheitlichkeit der Entgelte und Tarife verwies er daher auf seine Empfehlungen in TZ 16.
- 13.3** Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass sie ihre Immobilienstrategie erst im Jahre 2014 ins Leben gerufen habe, die WGM jedoch bereits 2007 gegründet und 2010 mit dem Generalpachtvertrag für die Flächen der „Copa Cagrana“ betraut worden sei.
- 13.4** Ungeachtet der Gründungs- und Vertragsdaten erachtete es der RH im Sinne einer kohärenten Immobilienbewirtschaftung sowie vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung für angebracht, die WGM – auch wenn sie Rechtsperson des Privatrechts ist – gerade wegen der überwiegenden Beteiligung der Stadt Wien in die Immobilienstrategie der Stadt Wien (z.B. im Wege einer Eigentümerweisung) einzubeziehen. Der RH verblieb deshalb bei seiner Kritik und bekräftigte seine Empfehlungen in TZ 16.

Flächennutzung

Auswahl der Bestandnehmer

- 14.1** Die Auswahl der Bestandnehmer durch DHK, Bund und Stadt Wien erfolgte nicht nach einer Ausschreibung oder Interessentensuche, sondern es traten in der Regel die Interessenten an die Grundstückseigentümer heran. Die entsprechenden Vertragsabschlüsse reichten teilweise bis in das Jahr 1981 zurück, wodurch die Vergabe bzw. die Bestandnehmersauswahl nicht mehr zur Gänze nachvollzogen werden konnte. Es waren allerdings auch für die letzten zehn Jahre keine Bestrebungen der Grundstückseigentümer (DHK, Bund und Stadt Wien) dokumentiert, mehrere Bieter sowie einen Wettbewerb zugunsten marktkonformer Preise betreffend die Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand zu erreichen:
- Im Bereich der DHK ging der Auswahl vereinzelt ein Vorschlag eines aktuellen Bestandnehmers voraus. Nach einer entsprechenden Prüfung durch die via donau hatten die Kurien (Bund, Niederösterreich, Stadt Wien) über die Verträge zu entscheiden. Der Vertreter der Stadt Wien setzte sich dafür ein, dass bestimmte Vertragspartner bei Nutzungsübereinkommen besonders zu berücksichtigen wären.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Die DHK teilte dem RH auf eine diesbezügliche Anfrage im Februar 2015 mit, dass derzeit ein von der Kurie Bund angeregter Diskussionsprozess im Gange sei, in welcher Form derartige Vergaben zukünftig erfolgen sollten.

- Im Bereich der im Eigentum der Stadt Wien liegenden und zwischen 1996 und 2010 der Wiener Hafen GmbH & Co KG (Wiener Hafen) zur Verwaltung übertragenen Flächen der Donauinsel und Neuen Donau hatte die Stadt Wien eine Kommission („Donauinselkommission“) eingerichtet, mit dem Ziel, eine gerechte und transparente Vergabe der Standorte zu erreichen. Dieser Kommission gehörten neben der Stadt Wien und dem Wiener Hafen auch Vertreter der Unternehmen als Bestandnehmer an. Eine Vermietung bzw. Verpachtung neuer Flächen war nur nach positiver Begutachtung durch die Donauinselkommission möglich. Diese sollte u.a. das für die Stadt Wien günstigste Angebot auswählen.

Mit der Beendigung der Verwaltungstätigkeit des Wiener Hafens im Dezember 2010 endete auch die Tätigkeit der Donauinselkommission. Im Zeitraum 1996 bis 2010 wurden allerdings keine Verträge mit neuen Bestandnehmern beschlossen, sondern lediglich Verlängerungen oder Neufassungen von Verträgen bereits bestehender Bestandnehmer. Ab 2011 bewirtschaftete die Stadt Wien einen Teil der Flächen selbst; die restlichen Flächen übertrug sie der WGM (siehe TZ 11). Für die vereinzelt abgeschlossenen Neuverträge war keine Ausschreibung oder Interessentensuche dokumentiert.

- 14.2** Der RH bemängelte, dass die Auswahl der Bestandnehmer durch DHK, Bund und Stadt Wien mehrheitlich nicht nach einer Ausschreibung oder Interessentensuche, sondern u.a. nach Vorschlägen der Bestandnehmer oder Interessenten selbst erfolgte. Somit war weder die Transparenz der Vermietung bzw. Verpachtung von Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand gewährleistet, noch erfolgte ein Wettbewerb zugunsten marktkonformer Preise.

Bezüglich der – mittlerweile allerdings nicht mehr bestehenden – Donauinselkommission merkte der RH kritisch an, dass letztlich die Vertreter der Bestandnehmer über die Vergabe an allfällige Mitbewerber mitentscheiden konnten.

Der RH empfahl den Bestandgebern (der via donau – als geschäftsführende Stelle der DHK und Verwalterin der Bundesliegenschaften – und der Stadt Wien), bei künftigen Vermietungen bzw. Verpachtungen von insbesondere jenen Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand, bei denen in einer Vorprüfung von mehreren Interessenten und einer

Flächennutzung

Marktfähigkeit auszugehen ist, eine Ausschreibung oder eine transparente Interessentensuche durchzuführen.

14.3 (1) Laut Stellungnahme der via donau seien seit Anfang 2014 gemäß dem Auftrag des BMVIT gewerblich genutzte Länden und Liegenschaften, bei denen erhöhte Umsatzerlöse zu erwarten sind, auszuschreiben. Diesem Auftrag sei bereits entsprochen worden (Kuchelau, Länden). Die Empfehlung des RH solle auch im Projekt DHK–neu behandelt werden.

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die MA 45 bei künftigen Vermietungen und Verpachtungen von Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand, wenn dies zweckmäßig erscheine, vermehrt Möglichkeiten zu einer transparenten Vergabe nutzen werde, obwohl es keine gesetzliche Verpflichtung zu einer Interessentensuche oder zur Abhaltung von Wettbewerben gebe. Seitens der Stadt Wien würden zukünftig keine Verträge mit Generalpächtern geschlossen; ebenso werde die Weitervermietung vertraglich ausgeschlossen.

(3) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die von der DHK verwalteten Flächen im Eigentum von Bund und Stadt Wien befänden.

14.4 Der RH erinnerte das Land Niederösterreich daran, dass auch auf von der DHK verwalteten Flächen, die sich im Eigentum von Bund und Stadt Wien befanden, für Verträge mit einer Laufzeit von über zwei Jahren oder wesentlichen Veränderungen der Grundfläche bzw. deren Nutzung, die Zustimmung aller drei Kurienvertreter – und somit auch des Landes Niederösterreich – erforderlich war.

Entgelte

Richtsätze und Tarife

15.1 Die Tarife aller Bestandgeber (DHK, Bund und Stadt Wien) für die Liegenschaftsnutzung waren als Richtsätze zu verstehen, die sowohl überall auch unterschritten werden konnten.²⁷ Letztlich war die Möglichkeit, einen definierten Bestandzins zu vereinbaren, nachfrageabhängig. Eine Abweichung war in der Regel zu begründen.²⁸ Die derart vereinbarten Beträge stellten Mindestentgelte dar, die durch Umsatzbeteiligungsmodelle ergänzt wurden (siehe Umsatzbeteiligung, TZ 17).

²⁷ im Gegensatz zu vergleichbaren gesetzlichen Regelungen, wie dem Wiener Gebrauchsabgabegesetz 1966.

²⁸ z.B. lt. Tarifliste der via donau

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

- Die Richtsätze bzw. Tarifentgelte für die Liegenschaftsnutzung im Bereich der DHK wurden durch Beschlüsse der Kurien Bund, Niederösterreich und Wien festgesetzt. Die via donau bzw. die DHK – Management Gesellschaft m.b.H. führten jährliche Wertanpassungen der Tarifliste durch.
- Im Bereich des Bundes vereinbarten die Vertragspartner BMVIT und via donau im Verwaltungsvertrag vom September 2005, die Bestandzinse bzw. Entgeltsätze für die Nutzung von Liegenschaften des Bundes nach Maßgabe einer künftig zu indizierenden Tarifliste mit definierten Sätzen festzulegen.²⁹ Die via donau stimmte diese Tarifliste des Liegenschaftsmanagements mit dem BMF ab und führte eine jährliche Wertanpassung durch.
- Die Stadt Wien wandte für die betreffenden Liegenschaften aktualisierte und mit dem Immobilienmanagement der Stadt Wien abgestimmte Richtsätze für Bestandnehmer an.

Die Vorschreibungen der Entgelte erfolgten bei mehrjährigen Verträgen ausnahmslos wertgesichert. Die vertraglich vereinbarten flächenbezogenen Bestandzinse, bei den vom RH im Rahmen der Gebarungsprüfung überprüften Verträgen unterschieden sich auch nach erfolgter Wertsicherung deutlich. So lagen diese bei vergleichbaren Gastronomie- und Freizeitbetrieben zwischen rd. 3 EUR und 90 EUR pro m² und Jahr. Die Unterschiede begründeten die Bestandgeber teilweise mit der Lage, der Nutzungsintensität und dem Alter der Verträge.³⁰ Einige Verträge stammten aus den 1980er-Jahren.

Ungeachtet dessen war die Herleitung der in den Verträgen vereinbarten Entgelte aus den Tariflisten und Richtsätzen – in Ermangelung eines standardisierten Berechnungsblatts – nicht nachvollziehbar: Es war insbesondere nicht ableitbar, welche im Vertrag angegebenen Flächen bzw. Teilflächen letztendlich zur Berechnung des Tarifs bzw. der Teiltarife aus der Liste der Tarifpositionen herangezogen wurden.

15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die vertraglich vereinbarten flächenbezogenen Entgelte der Bestandgeber DHK, Bund und Stadt Wien auch nach erfolgter Wertsicherung deutlich unterschieden. Diese lagen bei vergleichbaren Gastronomie- und Freizeitbetrieben zwischen rd. 3 EUR und 90 EUR pro m² und Jahr. Die Herleitung der in den Ver-

²⁹ Das BMF hatte in diesem Zusammenhang auch festgehalten, dass Zins- bzw. Entgeltsätze noch nicht angemessen und ab dem Jahr 2006 in Form einer indexbereinigten, jährlichen Erhöhung um 5 % an die tatsächlichen Marktverhältnisse anzupassen seien.

³⁰ Gunstlagen, wie z.B. U-Bahn Nähe waren anders bewertet worden als nicht erschlossene Randlagen

Flächennutzung

trägen vereinbarten Entgelte aus den Tariflisten und Richtsätzen war – in Ermangelung eines standardisierten Berechnungsblatts – nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl den Bestandgebern (der via donau und der Stadt Wien), die Nachvollziehbarkeit der in den Verträgen vereinbarten Entgelte durch Erstellung eines Berechnungsblatts – als Anlage zum jeweiligen Vertrag – sicherzustellen.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme der via donau sei die Nachvollziehbarkeit der Berechnung für die Flächen der via donau mittels eines Freigabeblattes seit Ende 2014 gegeben. Das Prozessblatt, auf dem die Berechnung des Bestandszinses samt Begründung abgebildet sei, werde im Akt zu dem Vertrag zwecks Nachvollziehbarkeit abgelegt. In der DHK werde diese Vorgehensweise nunmehr seit März 2015 angewendet.*

(2) Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass die Herleitung der Entgelte vielschichtig und aus historischen Blickwinkeln vor dem Hintergrund weniger Angebote zu betrachten sei. Die Stadt Wien habe zu dieser Zeit nicht die primäre Absicht gehabt, Gastgärten zu installieren, sondern vielmehr stadtplanerische und raumplanerische Aufgaben zu bewältigen gehabt. Es sei der Stadt nicht darum gegangen, die heute üblichen Entgelte einzuheben, sondern jene Projektbetreiber zu finden, die überhaupt bereit gewesen seien, im Sinne eines öffentlichen Interesses mit der Stadt zu kooperieren.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die entsprechenden Richtsätze der DHK jährlich wertangepasst und von den Kurien beschlossen. Die Richtsätze des Bundes und der Stadt Wien seien der Kurie Niederösterreich allerdings nicht bekannt.

15.4 (1) Der RH verkannte gegenüber der Stadt Wien keinesfalls die stadtplanerischen und raumplanerischen Aufgaben sowie deren Herausforderungen. Er wies jedoch darauf hin, dass es im Sinne einer rechtmäßigen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltung nicht darum gehe, historisch entstandene Tarifstrukturen aufrechtzuerhalten, sondern privaten Vertragspartnern, denen durch massive öffentliche Investitionen (Donauinsel, Donaukanal) im öffentlichen Raum Ertragschancen erst ermöglicht worden waren, ein entsprechendes Entgelt abzufordern und dabei durch die Schaffung einer Wettbewerbssituation möglichst marktnahe Erträge auch für die öffentliche Hand sicherzustellen. Dies umso mehr, als die Gebarungsüberprüfung des RH keine Anhaltspunkte dafür ergeben hatte, dass in den überprüften Fällen keine Gemeinnützigkeit in der Betriebsführung mit dem Pächter vereinbart worden war.



Flächennutzung

BMVIT

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Der RH betonte zudem, dass die Gestion der Stadt Wien angesichts des erreichten Erschließungserfolgs der gegenständlichen Flächen zukunftsorientiert sein sollte. Er verwies auch in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in TZ 16.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass er einen Austausch über die unterschiedlichen Richtsätze nach jahrzehntelanger Zusammenarbeit in den Kurien der DHK für möglich und zweckmäßig erachtet.

Tarifabstimmung

- 16.1** Die Tariflisten der Bestandgeber (DHK, Bund und Stadt Wien) für Liegenschaftsflächen umfassten eine hohe Anzahl an unterschiedlichen Positionen und waren nur eingeschränkt vergleichbar. Allerdings waren die Tarifpositionen bei gleichen bzw. ähnlichen Nutzungen verschieden ausgeprägt: So unterschieden sich zwischen den Bestandgebern z.B. die Tarife für Verkaufshütten und Lagerflächen sowohl im flächenbezogenen Tarif pro Quadratmeter als auch im Mindestentgelt (siehe Tabelle 4).

Flächennutzung

Tabelle 4: Tarife und Richtsätze für Flächennutzungen an Gewässern 2014 (Auszug)				
		Lage		
		sehr gut	gut	mäßig
Verkaufshütten bzw. –flächen				
Bund (via donau)	verbaute und unverbaute Flächen	EUR pro m ² und Jahr		
		45,36	34,02	22,68
		EUR mindestens		
		691,20	680,40	669,60
DHK – Neue/Alte Donau		EUR pro m ² und Jahr		
	verbaute Flächen	31,00	23,00	15,30
	sonstige Flächen ¹	6,40	4,70	3,20
		EUR mindestens		
		926,60	690,70	460,50
DHK – Donaukanal		EUR pro m ² und Jahr		
	verbaute Flächen	45,60	33,90	22,60
	sonstige Flächen ¹	3,80	2,80	1,90
		EUR mindestens		
		1.367,10	1.015,80	677,20
Stadt Wien	ertragsorientierte, längerfristige Nutzung	Mindestentgelt von ca. 3 % des Bodenwertes pro Jahr		
Lagerplätze ohne Überbauten				
Bund (via donau)		EUR pro m ² und Jahr		
		5,67	3,40	1,71
		EUR mindestens		
		170,10	170,10	170,10
DHK		EUR pro m ² und Jahr		
		3,60	2,70	1,80
		EUR mindestens		
		4.374,60	3.250,50	2.167,00
Stadt Wien	kurzfristige Grundbenutzungen Ablagerungen	3,10 EUR pro m ² und Monat, mindestens 123 EUR pro Monat		

¹ u.a. für das Aufstellen von Tischen und Bänken

Quellen: via donau; Stadt Wien

(2) Bereits im Jahr 2005 verwies die via donau als Geschäftsstelle der DHK im Rahmen einer Anpassung der Richtsätze beispielhaft darauf, dass sich ein Unternehmer bereit erklärt hätte, für Gastgartenflächen 1,50 EUR pro m² und für „Strandflächen“ 0,75 EUR pro m² jeweils

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

für einen Monat zu bezahlen. Ungeachtet dessen lagen bei sämtlichen nach diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Verträgen der DHK die flächenbezogenen Bestandzinse unter diesen Werten.

Im Februar 2012 beschlossen die Kurien der DHK eine Evaluierung der Richtsätze auf Marktkonformität. Ein Ergebnis der Evaluierung lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. Die DHK teilte dem RH auf eine diesbezügliche Anfrage im Februar 2015 mit, dass mit Institutionen, die ähnliche Flächen verwalten, Gespräche geführt würden. Die Evaluierung sei noch nicht abgeschlossen; diese gehe nunmehr in Richtung Überarbeitung der Richtsätze und Parameter.

(3) In Wien bestand eine vergleichbare gesetzliche Regelung mit dem Wiener Gebrauchsabgabegesetz³¹. Diese sah u.a. Tarife für Vorgärten (Aufstellung von Tischen, Sesseln) von Geschäftslokalen aller Art lageabhängig zwischen 7,5 EUR, 5 EUR und 1 EUR pro m² und Monat vor. Für ortsfeste Verkaufshütten bzw. Kioske lag der Tarif lageabhängig bei 34 EUR, 28 EUR und 22 EUR je begonnenen Meter Grundfläche und Jahr.

Somit war z.B. für die vergleichbare Nutzung von Vorgärten bzw. das Aufstellen von Tischen nach dem Gebrauchsabgabegesetz ein deutlich höheres Entgelt zu entrichten als in den bestehenden Tariflisten für Donau und Donaukanal. Der gesetzliche Gebrauchsabgabentarif pro Monat und m² entsprach in etwa einem Jahrestarif pro m² am Donaukanal (zwischen 1,90 EUR und 3,80 EUR).

Die Stadt Wien verwies in der Tarifliste der Magistratsabteilung Wiener Gewässer (MA 45) zudem auf den maßgeblichen Immobilienpreisspiegel.³²

- 16.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die Tariflisten der Bestandgeber DHK, Bund und Stadt Wien für vergleichbare Nutzungen auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand nicht nachvollziehbar gestaltet waren. Im Vergleich zu gesetzlichen Regelungen, wie dem Gebrauchsabgabegesetz in Wien, waren einige Tarifpositionen für die Bestandnehmer deutlich günstiger. So entsprach der dort geregelte gesetzliche Gebrauchsabgabentarif für das Aufstellen von Tischen und Sesseln pro Monat und Quadratmeter in etwa dem Tarif am Donaukanal für ein ganzes Jahr.

³¹ Gesetz über die Erteilung von Erlaubnissen zum Gebrauch von öffentlichem Gemeindegund und die Einhebung einer Abgabe hierfür (Gebrauchsabgabegesetz 1966), LGBl. 20/1966 i.d.g.F.

³² Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich bzw. des Fachverbands der Immobilien- und Vermögenstreuhänder

Flächennutzung

Vor diesem Hintergrund bemängelte der RH, dass eine von der DHK im Jahr 2012 beschlossene Evaluierung der Richtsätze auf Marktkonformität nach drei Jahren noch nicht vorlag.

Der RH empfahl der via donau und der Stadt Wien, die Entgelte und Tarife für vergleichbare Nutzungskategorien auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand aufeinander abzustimmen.

Darüber hinaus empfahl er, bezüglich der Entgelte und Tariflisten eine Evaluierung der Richtsätze auf Marktkonformität vorzunehmen. Dafür wären Indikatoren, wie der Bodenwert oder vergleichbare Regelungen, wie das Gebrauchsabgabegesetz, zur Erzielung eines marktkonformen Entgelts heranzuziehen.

16.3 *(1) Laut Stellungnahme der via donau würden ihre Tarife mit dem BMVIT und dem BMF abgestimmt und für die gesamte Donau herangezogen. Die DHK-Tarife würden speziell in Wien herangezogen. Im Zuge der Neuordnung der DHK werde eine Tarifierpassung seitens der via donau angestrebt. In der Vergangenheit seien der DHK zudem keine Bodenwerte mittels Einzelgutachten vorgelegen. Mittlerweile sei die erste Bewertung in Auftrag gegeben worden.*

(2) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme und mit Bezug auf TZ 15 mit, dass die Entgelte nicht miteinander oder mit Entgelten, die heute üblich sind, ebensowenig wie mit Gebrauchsabgabetarifen im öffentlichen Gut – wie beispielsweise im innerstädtischen Bereich – zu vergleichen, sondern individuell, auch im Hinblick auf das öffentliche Interesse, zu prüfen seien.

Die Evaluierung von Richtsätzen würde – aufgrund der Unterschiedlichkeit der Flächen und Projekte – für jeden Einzelvertrag die Erarbeitung eines Gutachtens bedingen. Diese externen Gutachten würden die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Pachtabschlüsse im Sinne eines öffentlichen Nutzens stark in Frage stellen. Die vom RH vorgeschlagenen Indikatoren, wie Bodenwert oder Gebrauchsabgabegesetz würden hier jedenfalls nicht geeignet scheinen.

(3) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Evaluierung seitens der via donau noch nicht abgeschlossen sei.

16.4 Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass in Anbetracht der Erschließung der gegenständlichen Gebiete für die Freizeitbedürfnisse der Wienerinnen und Wiener die Herstellung marktähnlicher Wettbewerbsbedingungen und Tarife im öffentlichen Interesse gelegen sein sollten. Ferner erinnerte der RH die Stadt Wien daran, dass auch die DHK eine

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Evaluierung der Richtsätze auf Marktkonformität beschlossen hatte. Der RH wies die Stadt Wien weiters darauf hin, dass der Bodenwert Verwendung bei der Bestandzinsermittlung seitens der MA 42 bzw. der MA 69 fand (siehe TZ 31).

Zudem war für den RH in wirtschaftlicher Betrachtung nicht nachvollziehbar, warum der innerstädtische Bereich nach Attraktivitäts- und damit Tarifzonen einteilbar war, im Bereich der Flächen am innerstädtischen Donaukanal aber auch an der Donau dies nicht möglich sein sollte. Der RH hielt seine Empfehlungen daher aufrecht.

Umsatzbeteiligung

17.1 (1) Die Richtlinien für Liegenschaftsflächen der Bestandgeber DHK, Bund und Stadt Wien sahen bei Betrieben mit gewerblicher Nutzung ein vom Jahresumsatz abhängiges Entgelt für die Bestandnehmer vor, das bei Überschreiten eines vertraglich festgelegten Mindestentgelts zu entrichten war:

- Gemäß den aktuellen Richtlinien lag die Höhe der zu vereinbarenden Umsatzbeteiligungen nunmehr einheitlich bei 6 %. Die DHK und die Stadt Wien wiesen den Jahresbruttoumsatz, die via donau hingegen den Jahresnettoumsatz als Umsatzbezugsgröße aus.
- Die vertraglich vereinbarten Umsatzbeteiligungen bei den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vorliegenden und teilweise bis in das Jahr 1981 zurückreichenden Verträgen wiesen eine Bandbreite von 1 % bis 6 % auf. Daneben existierten zahlreiche Verträge ohne Umsatzbeteiligungen.
- Ungeachtet der aktuellen Richtlinien schloss die via donau als geschäftsführende Stelle der DHK sowie als Verwalterin der Bundesliegenschaften im überprüften Zeitraum vereinzelt Verträge mit abweichenden Umsatzanteilen ab oder verzichtete auf diese (siehe „Summerstage“, TZ 30).
- Die Vorgangsweise zur Umsatzmeldung durch die Bestandnehmer war nicht formalisiert. Die zur Kontrolle vorgelegten Umsatzmeldungen unterschieden sich in ihrer Ausformung und Qualität. Sie reichten von handgeschriebenen Notizen über E-Mails bis hin zu von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern erstellten Steuererklärungen.

Flächennutzung

Darüber hinaus lagen in 8 von 53 der überprüften Fälle keine aktuellen Umsatzmeldungen der Bestandnehmer vor. Dies betraf sowohl Bestandnehmer des DHK, des Bundes als auch der Stadt Wien. In diesen Fällen war keine gesicherte, vollständige Berechnung des Bestandzinses über das Mindestentgelt hinaus möglich.

(2) Die *via donau* hatte für die Liegenschaftsverwaltung Musterverträge entwickelt, die keine Einsichtsrechte des Bestandgebers in die Buchhaltung des Bestandnehmers enthielten.³³ Auch die Regelungen der Stadt Wien enthielten keine derartigen Rechte des Bestandgebers.³⁴

17.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass bei den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung vorliegenden Verträgen vereinbarte Umsatzbeteiligungen in einer Bandbreite von 1 % bis 6 % vorlagen. Daneben existierten zahlreiche Verträge ohne Umsatzbeteiligungen. Insbesondere kritisierte der RH, dass – obwohl gemäß den aktuellen Richtlinien die Höhe der zu vereinbarenden Umsatzbeteiligungen nunmehr einheitlich bei 6 % lag – die *via donau* als geschäftsführende Stelle der DHK sowie als Verwalterin der Bundesliegenschaften im überprüften Zeitraum vereinzelt Verträge mit abweichenden Umsatzbeteiligungen abschloss oder auf diese verzichtete. Er bemängelte zudem, dass die DHK und die Stadt Wien dabei den Jahresbruttoumsatz, die *via donau* hingegen den Jahresnettoumsatz als Umsatzbezugsgröße auswiesen, wodurch sich die aktuellen Richtlinien unterschieden.

Der RH empfahl den Bestandgebern (der *via donau* und der Stadt Wien), bei künftigen Vertragsvereinbarungen eine richtlinienkonforme und einheitliche Umsatzbeteiligung in angemessener Höhe für die Bestandnehmer zu vereinbaren.

(2) Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Bestandgeber die vorgeschriebenen Umsatzmeldungen in unterschiedlicher Qualität und Form akzeptierten bzw. diese in einigen Fällen gar nicht vorlagen. Dadurch war keine gesicherte, vollständige Berechnung des Bestandzinses über das Mindestentgelt hinaus möglich. Der RH kritisierte, dass in den Musterverträgen keine Einsichtsrechte der Bestandgeber in die Buchhaltung der Bestandnehmer für den Fall eventuell notwendiger Plausibilitätsprüfungen vorgesehen waren.

³³ Dies war hingegen in Verträgen der Wasserstraßendirektion über Flächennutzungen an der Donau teilweise üblich.

³⁴ Auch die Allgemeinen Vertragsbestimmungen des Wiener Hafens, die zu einem integrierenden Bestandteil des Vertrags gemacht wurden, enthielten dazu keine Regelung.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Der RH hielt es, ungeachtet der grundsätzlich zweckmäßigen Vorgangsweise, sich bei variablen Bestandzinsen auf die Steuererklärungen und damit auf die Verantwortung der Steuerberater der Bestandnehmer zu verlassen, aus Gründen der Rechtssicherheit für zweckmäßig, die (aktuellen) Umsatzsteuerbescheide vorlegen zu lassen. Für den Fall eventuell notwendiger Plausibilitätsprüfungen hielt der RH Einsichtsrechte in die Buchhaltung der Bestandnehmer für zweckmäßig.

Der RH empfahl daher der via donau und der Stadt Wien, für eine lückenlose Übermittlung der vereinbarten Umsatzmeldungen zu sorgen, um eine vollständige Berechnung des Bestandzinses vornehmen zu können. Zudem wären die Umsatzbezugsgrößen sowie die Form der Übermittlung einheitlich festzulegen.

Ferner empfahl der RH der via donau und der Stadt Wien, in den Verträgen die Vorlage der Umsatzsteuerbescheide und ein Einsichtsrecht in die Buchhaltung der Bestandnehmer vorzusehen.

17.3 (1) *Die via donau verwies in ihrer Stellungnahme auf ihre Bemühungen, das bestmögliche Verhandlungsergebnis bei Liegenschaftsverträgen zu erreichen. Hierzu sei es erforderlich, eine entsprechende Flexibilität in den Verträgen zwischen Mindestbestandzins, Vertragsdauer und Umsatzbeteiligung aufrecht zu erhalten, um das wirtschaftliche Optimum zu erreichen. Umsatzbeteiligungen waren in den Standardverträgen deshalb optional vorgesehen, weil diese nur bei einer beschränkten Anzahl wirtschaftlich sinnvoll seien. Die Entscheidung werde im Einzelfall basierend auf Geschäftsart sowie Höhe des Bestandzinses und Umsatzhöhe getroffen. Umsatzmeldungen seien dem Bestandgeber dann prüffähig zu übermitteln.*

(2) *Die Stadt Wien gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass Umsatzbeteiligungen angesichts des Umstands, dass Bestandnehmer oftmals mehrere Betriebe an unterschiedlichen Standorten führten, der individuellen Situation der Betriebe an Gewässern nicht gerecht würde und somit einen unangemessenen bürokratischen Aufwand verursachen würden. Zudem bestünden datenschutzrechtliche Bedenken bei einem Einsichtsrecht in die Buchhaltung der Bestandnehmer. Die Einhebung und Kontrolle derartiger Umsatzbeteiligungen habe sich in den vergangenen Jahren als nicht praktikabel erwiesen und sei mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden, sodass diese nur in Ausnahmefällen vereinbart würden.*

Flächennutzung

(3) Das Land Niederösterreich sicherte in seiner Stellungnahme zu, bei zukünftig abzuschließenden Verträgen eine Umsatzbeteiligung nach einheitlichen Bemessungsgrundlagen zu berücksichtigen, sofern es sich dabei um die wirtschaftlichste Variante handle.

- 17.4** Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass sie selbst im Jahr 2012 einen Bestandvertrag mit Umsatzbeteiligung abgeschlossen hatte; auch die Tarifliste der Stadt Wien sah für längerfristige Nutzungen eine Umsatzbeteiligung vor. Der RH stellt klar, dass er keine – aufgrund des Aufwands – allenfalls unzweckmäßige, sondern eine jedenfalls richtlinienkonforme und einheitliche Umsatzbeteiligung empfohlen hatte.

Zur Eindämmung des Verwaltungsaufwands verwies der RH – unbeschadet teilweiser Nachvollziehbarkeit der Bedenken der Stadt Wien betreffend Verwaltungsaufwand – auf seine Empfehlungen zur Vereinheitlichung von Qualität und Form der Umsatzmeldungen, zur Tarifabstimmung und zur Richtlinienkonformität.

Zu den datenschutzrechtlichen Bedenken der Stadt Wien erwiderte der RH, dass ein Einsichtsrecht in die Buchhaltung – im Einklang mit der privatrechtlichen Vertragsautonomie – bereits Bestandteil von Verträgen gewesen war.

Vertragsgestaltung

Vertragsdauer

- 18.1** (1) Die vereinbarten Laufzeiten bei den dem RH im Rahmen der Gebärungsüberprüfung vorliegenden Verträge der Bestandgeber DHK, Bund und Stadt Wien wiesen eine Bandbreite von einem Jahr bis zu 99 Jahren auf; daneben existierten zahlreiche unbefristet abgeschlossene Verträge.

Die Kurien der DHK kamen im Jahr 2008 überein, dass eine längere Vertragsdauer als zehn Jahre nicht in Betracht kommt und unbefristeten Verträgen generell nicht zugestimmt werde. Sowohl die via donau als auch die Stadt Wien äußerten sich ebenfalls dahingehend, nach Möglichkeit lediglich befristete Verträge abzuschließen. Längere Vertragslaufzeiten mussten begründet und in Zusammenhang mit allfälligen durch den Bestandnehmer vorgesehenen Investitionen gebracht werden.

Ungeachtet dessen schloss die via donau als geschäftsführende Stelle der DHK sowie als Verwalterin der Bundesliegenschaften im Jahr 2010 zwei Bestandverträge mit unbefristeten Laufzeiten ab. Zuvor hatte auch der Wiener Hafen, der die Flächen der Stadt Wien in den Jah-

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

ren 1996 bis 2010 verwaltete, im Jahr 2008 zwei unbefristete Verträge abgeschlossen.

Zudem hatten die Parteien in einem weiteren Vertrag auch ein Vormietrecht auf einen neuerlich befristeten Vertrag vereinbart. Eine Aktualisierung der Tarife und Entgelte bzw. neue Vereinbarungen waren dementsprechend nicht möglich. Begründungen für die Einräumung des Vormietrechts waren nicht dokumentiert.

(2) Die via donau hatte für die Liegenschaftsverwaltung des Bundes und der DHK Musterverträge mit zeitlicher Befristung entwickelt. Der Vertrag endete ohne weiteres zu einem bestimmten Zeitpunkt. Ferner waren Gründe für die Auflösung des Vertrags aus wichtigen Gründen enthalten.

Die Stadt Wien sah in ihren befristeten Verträgen zum Teil Bestimmungen vor, nach denen der Vertrag von beiden Vertragsparteien ohne Angabe von Gründen zum letzten Tag eines Monats unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist mit eingeschriebenem Brief gekündigt werden konnte.

- 18.2** Der RH kritisierte den Abschluss unbefristeter Bestandverträge, insbesondere nach gegenteiligem Beschluss der Bestandgeber selbst. Insgesamt wiesen die vereinbarten Laufzeiten der überprüften Verträge von DHK, Bund und Stadt Wien eine Bandbreite von einem Jahr bis zu 99 Jahren auf; daneben existierten zahlreiche unbefristet abgeschlossene Verträge.

Er hielt kritisch fest, dass sich die Bestandgeber der öffentlichen Hand, der DHK, des Bundes und der Stadt Wien durch den Abschluss unbefristeter Verträge – ohne kurzfristige Kündigungsgründe – u.a. der Möglichkeiten begaben, Tarife und Entgelte zu aktualisieren, auf Veränderungen zu reagieren bzw. allfällige nachteilige Vertragsbestandteile aufzuheben und Bestimmungen neu zu vereinbaren. Der RH wies ferner kritisch darauf hin, dass die öffentliche Hand durch die Zuerkennung von Optionen auf Vertragsverlängerung bzw. von Vormietrechten ohne Begründung oder Gegenwert ihre Möglichkeiten einer besseren Verwertung der Liegenschaft nach Vertragsablauf einschränkte.

Der RH empfahl daher den Bestandgebern der via donau und der Stadt Wien, künftig keine unbefristeten Bestandverträge auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand abzuschließen, sofern diese nicht eine Kündigungsmöglichkeit für den Bestandgeber zu kurzfristigen Bedingungen – etwa eine Kündigungsfrist von drei Monaten – vorsehen.

Flächennutzung

Der RH empfahl darüber hinaus, Verträge, die aufgrund vorzunehmender Investitionen die wirtschaftlichen Interessen der Bestandnehmer sichern sollten und im beiderseitigen Interesse liegen, mit einer angemessenen Befristung bzw. gleichen Rechten und Pflichten für beide Seiten zu versehen. Von der Zuerkennung von Vormietrechten oder anderen Sonderrechten ohne erkennbare Begründung oder Gegenwert wäre abzusehen.

- 18.3** (1) *Die via donau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass seit 2012 ausschließlich befristete Verträge abgeschlossen werden. Die Befristungsdauer selbst sei abhängig von den durchgeführten Investitionen. Unbefristete Verträge gebe es ausschließlich bei Servitutseinräumungen oder Prekarien.*

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien habe sie eine Option auf Vertragsverlängerung immer dann zuerkannt, wenn seitens des Bestandnehmers investive Vorhaben im Sinne der Qualitätsanhebung umgesetzt worden seien und daher eine Rechtssicherheit für den Bestandnehmer notwendig gewesen sei. Die MA 45 schließe seit mehreren Jahren keine unbefristeten Bestandverträge mehr ab.

(3) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass neu abzuschließende Verträge grundsätzlich nur noch befristet abgeschlossen würden. Die Laufzeit hänge von den zu tätigen Investitionen seitens der Bestandnehmer ab.

- 18.4** Der RH anerkannte angesichts des großen Anteils unbefristeter Vertragsverhältnisse, die sich zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch in aufrechtem Bestand befanden, die Zusicherungen der Bestandgeber, im Falle von Neuabschlüssen nur noch befristete Vertragsverhältnisse einzugehen. Er erinnerte aber auch an seine in diesem Zusammenhang stehende Empfehlung, von der Zuerkennung von Vormietrechten oder anderen Sonderrechten ohne erkennbare Begründung abzusehen.

Weitergabe der Flächen

- 19.1** (1) Den Bestandnehmern war es in der Regel gestattet, die Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand weiterzuvermieten bzw. zu verpachten. Dies setzte eine Zustimmung des Eigentümers voraus. Die Höhe der dafür zu entrichtenden Entgelte war den Bestandgebern DHK, Bund und Stadt Wien nicht bekannt, ein entsprechendes Einsichtsrecht hatten diese vertraglich nicht vereinbart. Bei der Entscheidung über allfällige Vertragsverlängerungen wurden bekannte Unterbestandnehmer im Rahmen einer Interessentensuche nicht miteinbezogen. Ebenso

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

konnte keine umfassende Übersicht über die Weitergabeverhältnisse vorgelegt werden.

So gaben einige Bestandnehmer auf Flächen der DHK am Donaukanal ihre Flächen an Dritte weiter (siehe z.B. „Badeschiff“, TZ 26, „Adria Wien“, TZ 27, „Summerstage“, TZ 30). Derartige Pachtverhältnisse existierten auch im Bereich der Donauinsel. Im Jahr 2008 hatte die Stadt Wien³⁵ einem Bestandnehmer vertraglich zugestanden, dass eine Zustimmung zu einer Weitergabe an Verwandte nicht erforderlich war. Ferner konnte der Bestandnehmer das Objekt im Rahmen eines Vertrags saisonweise, bei Einhaltung einiger Auflagen, weitergeben.

(2) Aus den Musterverträgen der via donau zur Liegenschaftsverwaltung ging nicht hervor, ob der jeweilige Bestandnehmer verpflichtet war, dem Bestandgeber den vollständigen Inhalt derartiger Unterbestandverträge zur Kenntnis zu bringen bzw. dazu seine Zustimmung einzuholen.

- 19.2** Der RH hielt fest, dass Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand Bestandnehmern überlassen wurden, die diese in der Folge an private Dritte weitervermieteten bzw. verpachten konnten. Nach Ansicht des RH wird dies v.a. dann erfolgen, wenn dies für den Bestandnehmer gewinnbringend ist.

Der RH bemängelte daher, dass die Bestandgeber der öffentlichen Hand keine ausreichenden Einsichtsrechte in die Gebarung der Bestandnehmer vereinbart hatten. Sie waren somit nicht in der Lage, eine Weitergabe hinsichtlich der Angemessenheit der Bestandzinse zu überprüfen und gegebenenfalls den eigenen Vertrag anzupassen. Ebenso konnte keine umfassende Übersicht über die Weitergabeverhältnisse vorgelegt werden.

Der RH empfahl somit den Bestandgebern (der via donau und der Stadt Wien), Informationen über Weitergaben vollständig einzuholen und die Bestandverträge hinsichtlich der Angemessenheit des Bestandzinses zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Ferner wäre dafür zu sorgen, dass der Bestandnehmer den Bestandgeber über die wesentlichen Vertragsinhalte allfälliger Weitergabeverhältnisse – inklusive Zusatz- oder Nebenabreden – informiert.

Der RH empfahl den Bestandgebern weiters, bei der Entscheidung über allfällige Vertragsverlängerungen mit einem Bestandnehmer im

³⁵ Wiener Hafen als beauftragter Verwalter der MA 45

Flächennutzung

Rahmen der Interessentensuche auch bekannte Unterbestandnehmer miteinzubeziehen, um so Möglichkeiten zur Erlösmaximierung für die öffentliche Hand auszuschöpfen.

19.3 *(1) Laut Stellungnahme der via donau sehe der aktuelle Standardvertrag bereits eine umfassende Offenlegungspflicht sowie ein Zustimmungserfordernis im Fall von Weitergaben vor. Die Einbeziehung von Unterbestandnehmern in die Interessentensuche bei allfälligen Vertragsverlängerungen könne in Einzelfällen berücksichtigt werden.*

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf eine nunmehr umfassende Offenlegungspflicht sowie ein entsprechendes Zustimmungserfordernis im Fall von Weitergaben in den Verträgen hin.

19.4 Der RH nahm von den Maßnahmen der via donau und des Landes Niederösterreich anerkennend Kenntnis. Er bekräftigte gegenüber der via donau die Notwendigkeit, für die öffentliche Hand als Vermieterin eine umfassende Information über allfällige Unterbestandverhältnisse in den Vertragsgestaltungen mit den Bestandnehmern sicherzustellen. Im Sinne dieser Zielsetzung könnte jedoch eine Einbeziehung von Unterbestandnehmern in die Interessentensuche bei allfälligen Vertragsverlängerungen – nicht nur in Einzelfällen – zur weiteren Plausibilisierung des Bestandzinses dienen und schließt eine flexible Auswahl des Vertragspartners keineswegs aus.

Kautions bzw. Garantie

20.1 Die Stadt Wien, vertreten durch die MA 42, hatte in einem Vertrag (siehe „Strandbar Herrmann“, TZ 31) – ebenso wie die WDE von ihrer Mieterin (siehe „Schiffstation Wien City“, TZ 25) – eine Bankgarantie zur Sicherstellung allfälliger Ansprüche der Stadt gegenüber Dritten bzw. den Bestandnehmern eingeholt. Die diesbezüglichen Musterverträge der Bestandgeber wie auch die Verträge der MA 45 und der WGM in Wien enthielten keine derartigen Regelungen.

20.2 Der RH bemängelte, dass die Musterverträge der Bestandgeber, wie auch die Verträge der MA 45 und der WGM in Wien, keine Regelungen bezüglich Kautions bzw. Bankgarantien enthielten.

Der RH empfahl den Bestandgebern (der via donau und der Stadt Wien), bei künftigen Bestandverträgen eine Kautions bzw. eine Bankgarantie zur Sicherstellung allfälliger Ansprüche der öffentlichen Hand gegenüber Dritten bzw. den Bestandnehmern vorzusehen.



Flächennutzung

BMVIT

Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

20.3 (1) Die via donau teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der aktuelle Standardvertrag eine optionale Klausel für eine Kautionshandlung enthalte. Ein Rückgriff darauf werde bei Großprojekten genommen. Ein „Kautionshandling“ bei Kleinverträgen sei weder wirtschaftlich noch praktikabel.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien würden ihre Musterverträge seit drei Jahren eine Kautionsvereinbarung vorsehen, die jeweils risikoabhängig in den konkreten Einzelvertrag aufgenommen werde.

20.4 (1) Der RH erwiderte der via donau bezüglich der Kautionsklausel, dass er Kautionen auch für „Kleinverträge“ als risikotechnisch zweckmäßig erachtete, zumal auch bei Garderobekästchen an Schulen Kautionen eingehoben werden.

(2) Der RH nahm den Hinweis der Stadt Wien, dass ihre Musterverträge eine Kautionsvereinbarung vorsahen, vor dem Hintergrund seiner diesbezüglichen, an alle Bestandgeber gerichteten Empfehlungen positiv zur Kenntnis. Allerdings waren bei den ihm im Zuge der Prüfungshandlungen vorgelegten Verträgen, außer in den in TZ 20.1 genannten Beispielen, keine Kautionsvereinbarungen enthalten gewesen. Zudem wären nach Ansicht des RH Kautionsvereinbarungen nicht risikoabhängig in den Vertrag aufzunehmen, sondern grundsätzlich, wobei das Risiko durch die Höhe der Kautionszahlung abzubilden wäre.

Investitions-,
Wartungs- und
Pflegekosten

21.1 Den Erlösen aus Vermietung bzw. Verpachtung standen Aufwände der Bestandgeber für die Liegenschaftsflächen in unterschiedlicher Höhe gegenüber. So hatte die DHK für die Erhaltung und den Betrieb der Hochwasserschutzanlagen, wie z.B. der Donaukanalregulierungsbauten, zu sorgen. Darunter fiel es insbesondere, die Tragfähigkeit der Kaimauern zu erhalten bzw. zu verbessern.³⁶

Auch fielen Wartungs- und Pflegekosten auf der Donauinsel und am Donaukanal an, die durch die DHK bzw. die Stadt Wien getragen und mit Prekariats- bzw. Pflegeverträgen geregelt wurden.³⁷

³⁶ So hatte die DHK im Jahr 2014 für Planung und Sanierung (d.h. ohne Hochwasser-Management) rd. 1,64 Mio. EUR an Kosten zu tragen.

³⁷ Die MA 42 ermittelte einen jährlichen Pflegeaufwand allein für Flächen gemäß dem mit der DHK abgeschlossenen Grundbenützungsvertrag am Donaukanal von rd. 256.000 EUR.

Flächennutzung

Darüber hinaus erfolgten Investitionen für zusätzliche Einrichtungen³⁸ und Projekte der einzelnen Wiener Bezirke z.B. bei Radwegen oder Spielgeräten.

Die anfallenden Kosten standen in der Regel nicht in ursächlichem, direktem Zusammenhang mit der Nutzung durch die Bestandnehmer. Zudem waren diese für Wartung und Pflege der von ihnen in Bestand genommenen Anlagen selbst verantwortlich. Allerdings war auch die ansatzweise Berücksichtigung der angefallenen Kosten bei der Tarifbildung nicht nachvollziehbar.

- 21.2** Der RH hielt fest, dass die Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten der Liegenschaftsflächen der Bestandgeber in der Regel nicht in ursächlichem, direktem Zusammenhang mit der Nutzung durch die Bestandnehmer standen. Diese waren für Wartung und Pflege der von ihnen in Bestand genommenen Anlagen selbst verantwortlich.

Eine gesamthafte Aufstellung bzw. Gegenüberstellung mit Einnahmen aus diesen Flächen war daher in diesem Zusammenhang wenig aussagekräftig.

Er verwies jedoch darauf, dass die erheblichen finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand, die Ertragschancen für private Unternehmer erhöhten. Er kritisierte in diesem Zusammenhang, dass die Kosten nicht einmal ansatzweise bei der Tarifbildung ihren Niederschlag fanden. Somit wäre insbesondere bei der Vermietung bzw. Verpachtung darauf Bedacht zu nehmen, Flächen zu marktkonformen Entgelten bzw. erlösmaximierend zu vergeben. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 16.

- 21.3** (1) *Die via donau wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass eine weitere Verpflichtung der Kostenträger der Bestandnehmer für Abfallsorgung sowie Betreuung der Bäume und Sträucher bereits im Standardvertrag enthalten sei und sowohl bei via donau als auch bei der DHK Bestandnehmer ihre Investitionen selber tätigen bzw. die Pflege der Bestandsfläche übernehmen müssten.*

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die nicht erfolgte Berücksichtigung der von den Bestandgebern getätigten Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten bei der Tarifbildung darin begründet, dass vielfach ein öffentliches Interesse mit diesen getätigten Kosten verbunden sei. So könne die Errichtung notwendiger Infrastruktur oder der Bau

³⁸ Beispielweise investierte die Stadt Wien in den letzten zehn Jahren für die Errichtung von Weg- und Brückenbeleuchtungen am Donaukanal rd. 3 Mio. EUR.



Flächennutzung

BMVIT

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

von WC-Anlagen nicht immer ausschließlich den Bestandnehmern für den Betrieb ihrer gastronomischen Einrichtungen überantwortet werden.

(3) Das Land Niederösterreich sicherte in seiner Stellungnahme zu, bei der noch laufenden Evaluierung der Richtsätze bzw. Tarife eine zukünftige Berücksichtigung der Betriebs-, Wartungs- und Pflegekosten zu prüfen.

- 21.4** Der RH stellte gegenüber der Stadt Wien klar, dass er eben diesen Sachverhalt, dass die Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten der Liegenschaftsflächen der Bestandgeber in der Regel nicht in ursächlichem, direktem Zusammenhang mit der Nutzung durch die Bestandnehmer standen, kritisch würdigte. Gerade vor dem Hintergrund dieser Aufwendungen der öffentlichen Hand, waren die Vermietung bzw. Verpachtung der Flächen nicht zu marktkonformen Entgelten bzw. erlösmaximierend erfolgt (siehe auch TZ 15 und TZ 16).

Einzelfeststellungen

Übersicht

- 22** Nachfolgende ausgewählte Bestandverträge bzw. Flächennutzungen überprüfte der RH darüber hinaus vertieft bezüglich der Nutzungen der Pachtflächen sowie der Investitionen und Förderungen, der vertraglichen Gestaltungen und der diesbezüglichen Einnahmen. Diese werden in den nachfolgenden Punkten behandelt.

Einzelfeststellungen

Tabelle 5: Ausgewählte Bestandverträge bzw. Flächennutzungen							
TZ	Vertrags-jahr	Bestandgeber	Vertrags-dauer	Umsatz-beteiligung	Fläche	Mindestzins p.a. lt. Vertrag	Anmerkung
			in Jahren	in %	in m ²	in EUR pro m ²	
„Schiffstation Wien City“, TZ 23	2007	DHK	99	keine	1.000	6,80	Baurecht ohne Bewertung, nicht erforderlicher Investitionszuschuss, Mietvertrag mit Sonderrechten
„Badeschiff“, TZ 26	2004	DHK	unbefristet	keine	161	3,00	unbefristete Vergabe an Privatperson, Weitervermietung
	2007	DHK	10	3	1.520	1,70	Verträge günstig für die Bestandnehmer, Weitergabe der Flächen
„Adria Wien“, TZ 27	2009	DHK	10	3	3.900	1,70	
„Copa Kagrana“, TZ 32	1994	Wien – MA 45	24	keine	315	6,74	Wiederholte Vertragsverlängerungen trotz Zahlungsrückständen, Gewährung von Sonderrechten
	1995	Wien – MA 45	unbefristet	2	1.250	18,02	
	2005	MA 45 – Wiener Hafen	13	keine	1.487	8,42	
	2005	MA 45 – Wiener Hafen	13	keine	1.207	7,24	
	2005	MA 45 – Wiener Hafen	13	keine	613	1,94	
„Spittelau“, TZ 29	2010	Bund	unbefristet	3	1.500	3,00	unbefristeter Bestandvertrag, fehlende Umsatzmeldungen, Weitergabe der Flächen
„Summerstage“, TZ 30	1998	Bund	17	2	800	2,56	unterschiedliche Zinse für gleiche Nutzungen, Verträge günstig für die Bestandnehmer, Weitergabe der Flächen
	2004	Wien – MA 42	unbefristet	keine	1.321	1,63	
	2010	Wien – MA 42	11	keine	1.571	1,91	
	2014	Bund	16	keine	950	26,32	
„Strandbar Herrmann“, TZ 31	2005	Wien – MA 42	10	keine	3.528	0,68	Verträge günstig für die Bestandnehmer, Zuschuss für Investitionen
	2006	DHK	10	keine	240	8,54	
	2013	Wien – MA 42	10	keine	3.528	5,67	

Quellen: DHK; Stadt Wien; via donau

„Schiffstation Wien City“

Baurecht

23.1 Die Wiener Donauraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (WDE) und die DHK schlossen im Juni 2007 über eine von der DHK verwaltete Liegenschaftsfläche am rechten Donaukanalufer im Bereich des Schwedenplatzes in Wien einen Baurechtsvertrag zur Errichtung eines Aufnahmegebäudes für den Linienschiffsverkehr mit Geschäften, Abfertigungsräumlichkeiten, Ticketschalter und Gastronomiebetrieben.

Der Baurechtsvertrag sah einen von der WDE an die DHK zu errichtenden Bauzins von 6.800 EUR pro Jahr vor. Für die Ermittlung der Höhe dieses Zinses konnten weder von der DHK noch von der WDE

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Kalkulationsgrundlagen vorgelegt werden. Eine Verkehrswertermittlung der Liegenschaftsfläche erfolgte nicht.

Im Baurechtsvertrag erklärten sich die Grundeigentümer damit einverstanden, dass der Bauberechtigte (gemeinsam mit allfälligen Erwerbenden des Baurechts) Baurechts-Wohnungseigentum begründet. Die Gründe für die Notwendigkeit des Baurechts-Wohnungseigentums für die WDE waren nicht dokumentiert.

Ferner sah der Baurechtsvertrag vor, dass bei Zerstörung des Bauwerks aufgrund höherer Gewalt der Bauberechtigte zur Wiederherstellung nicht verpflichtet war und sich der jährlich zu entrichtende Bauzins in diesem Fall auf 1 EUR reduzierte.

- 23.2** Der RH bemängelte, dass die WDE und die DHK im Juni 2007 zur Errichtung eines Aufnahmegebäudes für den Linienschiffsverkehr im Bereich des Schwedenplatzes in Wien keinen Verkehrswert für ein grundbücherlich verankertes Baurecht ermittelt hatten. Der Bauzins entbehrte dadurch einer Berechnungsgrundlage und war nicht nachvollziehbar. Er merkte an, dass ein zu entrichtender Bauzins üblicherweise mit einem Prozentsatz des Verkehrswertes des Grundstücks in Zusammenhang gebracht wird.

Der RH empfahl daher der via donau als geschäftsführende Stelle der DHK, bei einer künftigen Einzäumung von Baurechten eine Verkehrswertermittlung als Grundlage für die Bauzinshöhe vorzunehmen.

Vor dem Hintergrund der Einräumung eines Baurechts-Wohnungseigentums bemängelte der RH, dass die DHK in einem Baurechtsvertrag vermögenswerte Sonderrechte ohne erkennbare Gegenleistung eingeräumt hatte, zumal nach Ansicht des RH die Notwendigkeit dafür nicht erkennbar war. Der RH verwies zudem kritisch darauf, dass es dem Bauberechtigten im Fall der Zerstörung des Bauwerks durch höhere Gewalt möglich war, mit Bezahlung eines minimalen Zinses von 1 EUR pro Jahr die Liegenschaft zu blockieren, ohne das Bauwerk wieder aufzubauen. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung, von der Zuerkennung von Vormietrechten oder anderen Sonderrechten ohne erkennbare Begründung oder Gegenwert abzusehen (siehe Vertragsdauer, TZ 18).

Einzelfeststellungen

Errichtung

- 24.1** (1) In der Folge beauftragte die WDE die Errichtung der Schiffstation „Wien City“ am Schwedenplatz. Die Inbetriebnahme erfolgte Mitte des Jahres 2010. Die Gesamtkosten für die WDE beliefen sich auf rd. 7,20 Mio. EUR.

Mit der Inbetriebnahme der Schiffsstation Wien City im Jahr 2010 erhöhte sich die vermietbare Gesamtfläche der WDE von 7.665 m² auf rd. 8.618 m² und die jährlichen Mieteinnahmen (inklusive weiterverrechneten Nebenkosten) von 1,21 Mio. EUR auf rd. 1,55 Mio. EUR. Die WDE erzielte zudem zwischen 2009 und 2013 in jedem Jahr positive Jahresergebnisse und konnte im selben Zeitraum die in der Bilanz ausgewiesene freie Rücklage von 6,56 Mio. EUR auf 13,88 Mio. EUR erhöhen.

Im Jahr 2014 betrug die jährlichen Erlöse aus der Vermietung der Räumlichkeiten der Schiffstation durch die WDE an unterschiedliche Mieter rd. 412.000 EUR. Hinzu kamen v.a. Erlöse an die WDE aus Werbeflächen in Höhe von rd. 172.000 EUR im Jahr 2014.

(2) Die Stadt Wien leistete für die Schiffstation einen nicht rückzahlbaren Investitionszuschuss von 1 Mio. EUR. Dies war vom Antragsteller Wiener Hafen im Jänner 2008 v.a. mit der Errichtung der öffentlichen Infrastruktur und Flächen im Rahmen des Bauwerks begründet worden.

- 24.2** Der RH anerkannte, dass die WDE mit der Errichtung der Schiffstation und der Vermietung ein wirtschaftliches Projekt erfolgreich umgesetzt hatte und betrieb. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Ergebnisse der Gesellschaft bzw. der Mieteinnahmen erachtete er jedoch die Förderung der Stadt Wien für das Projekt „Schiffstation Wien-City“ in Höhe von 1 Mio. EUR als wirtschaftlich nicht erforderlich.

Der RH empfahl der Stadt Wien, bei wirtschaftlich erfolgreich umgesetzten Projekten, rückzahlbare Förderungen, bspw. in Form eines Darlehens, zu erwägen.

Vermietung

- 25.1** (1) Die WDE schloss im Dezember 2008 als Vermieterin einen Mietvertrag mit einem Gastronomiebetreiber, der den Großteil der vorhandenen Flächen anmietete. Der Mietgegenstand bestand im Wesentlichen aus einem Cafe-Restaurant-Bar-Lokal sowie Flächen auf der Vorkaifläche und Lagerflächen. Der Mietzins betrug 300.000 EUR pro Jahr.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Im Mietvertrag war eine umsatzabhängige Beweglichkeit des Mietzinses vorgesehen, wobei eine Minderung des Planumsatzes von 2,5 Mio. EUR eine ebensolche Mietzinsminderung im Verhältnis bis zu einer Untergrenze von 250.000 EUR zur Folge hatte. Eine Erhöhungsmöglichkeit war hingegen dann vorgesehen, wenn ein Umsatz von 3 Mio. EUR überschritten wurde. Die Miete war mit 330.000 EUR gedeckelt.

(2) Dem Mietvertrag ging eine eingeschränkte Interessentensuche der WDE voraus, die ausgewählte Interessenten zu Gesprächen und Anbotlegungen einlud; auf Basis derer sich die WDE, bei zwei ähnlich qualifizierten Interessenten und gleichen Angeboten, letztlich vor dem Hintergrund einer Bankgarantie, für die gegenwärtige Mieterin entschied. Die WDE hielt zudem im Mietvertrag fest, dass die Person des Mieters wesentlich war und es – vorbehaltlich einer Aufkündigung des Vertrags durch die Vermieterin – nicht gestattet war, dass sich die rechtlichen oder wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten an der Mieter-GmbH entscheidend verändern.

(3) Die WDE räumte der Mieterin ein Vormietrecht ein, das im Fall eines bis zum vorgesehenen Mietvertragsende im März 2022 aufrechten Mietvertrags das Recht einräumte, bei einer geplanten Neuvermietung in ein zu erstellendes Anbot der Vermieterin einzutreten. Eine Begründung für die Einräumung des Vormietrechtes bzw. eine Berücksichtigung dieses Vorteils im Mietvertrag hatte die WDE nicht dokumentiert.

25.2 Der RH bemängelte die besonderen Mietzinsregelungen, welche die WDE im Dezember 2008 mit einem Gastronomiebetreiber, der den Großteil der vorhandenen Flächen anmietete, vereinbart hatte. Der Mietzins betrug 300.000 EUR pro Jahr. Der RH hielt dabei kritisch fest, dass die Mietzinsregelung nicht für beide Seiten gleich geregelt war. Der Mietvertrag war umsatzabhängig geschlossen worden, Mietzinsminderungen waren allerdings leichter zu erreichen als Erhöhungen der Miete. Die Beweglichkeit nach unten war zudem mit 50.000 EUR, eine Anhebung hingegen mit 30.000 EUR gedeckelt. Der RH hielt eine für beide Seiten gleiche Regelung für zweckmäßiger.

(2) Der RH erachtete neben der erfolgten eingeschränkten Interessentensuche die Ausrichtung des Mietvertrags auf die hinter der Mieterin stehende natürliche Person als ungewöhnlich.

(3) Der RH kritisierte ferner das Vormietrecht, das die WDE der Mieterin eingeräumt hatte. Er erachtete es nicht als zweckmäßig, der Mieterin ein Vormietrecht einzuräumen, ohne dass dafür eine ausreichende Begründung oder ein vermögenswerter Vorteilsausgleich erkennbar

Einzelfeststellungen

war. Diesbezüglich verwies er auf seine Empfehlung zu Vormietrechten in TZ 18 und TZ 23.

„Badeschiff“

- 26.1** (1) Die Wasserrechtsbehörde hatte einem Mitarbeiter der seitens des Bundes für die Flächen des Donaukanals zuständigen Abteilung Wasserstraßen im BMVIT mit März 2004 als Privatperson die schifffahrtsrechtliche Bewilligung für die Errichtung einer Lände zur Verheftung von Wasserfahrzeugen und Schwimmkörpern am rechten Ufer des Donaukanals erteilt. Die Wasserstraßendirektion des BMVIT hatte als damalige Vertreterin des Grundstückseigentümers diesem Mitarbeiter darüber hinaus im Dezember 2004 einen Bestandvertrag auf unbestimmte Dauer über die diesbezüglichen Vorkaiflächen³⁹ am Donaukanal – nach einem einvernehmlichen Kurienbeschluss der DHK – eingeräumt. Als Bestandzins wurde ein Betrag von 483 EUR pro Jahr vereinbart.

Der Bestandnehmer vereinbarte lt. Aktenlage des BMVIT in Folge über diese Flächen mit einem privaten Unternehmen, das auf den gegenständlichen Flächen ein „Badeschiff“ verheftete und betrieb, ein Nutzungsübereinkommen mit einem Zins von rd. 2.019 EUR pro Monat. Besondere vertragliche Gegenleistungen für diesen Betrag hatte der Bestandnehmer nicht zu erbringen.

Eine Vereinbarung über die Nutzung der benötigten Wasserfläche schloss der Bestandnehmer mit dem Grundstückseigentümer Republik Österreich – vertreten durch das BMVIT – zu diesem Zeitpunkt nicht ab.

- (2) Die DHK kündigte den Vertrag über die Vorkaiflächen mit September 2009. Ein Widerruf der Bewilligung zur Verheftung ergab sich dadurch allerdings nicht, weil ein Zusammenhang zwischen Privatrechtstitel und Bewilligung nicht hergestellt werden konnte. Nach Wegfall des privatrechtlichen Nutzungsvertrags war die vertragliche Auflösung und das Ländenrecht inklusive der schifffahrtsrechtlichen Bewilligung Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren und Räumungsklagen, die bis Ende des Jahres 2014 andauerten.

Aufgrund der Rechtsunsicherheit bzw. bis zur Klärung der Verfahren ging die DHK keine vertraglichen Verpflichtungen mit dem Unternehmen, welches das „Badeschiff“ betrieb, in diesem Bereich des Donau-

³⁹ Donaukanal km 6,384 bis km 6,545

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

kanals ein. Ebenso hatten damit andere Interessenten keine Möglichkeit zur Errichtung einer Lände zur Verheftung von Wasserfahrzeugen und Schwimmkörpern oder zur Nutzung der Vorkaiflächen.

(3) Bereits im März 2012 beschlossen die Kurien der DHK – nach einem Antrag der Stadt Wien –, mit dieser einen Bestandvertrag zur Verheftung eines Badeschiffes abzuschließen. Letztendlich schloss die DHK im Dezember 2014 einen entsprechenden Vertrag mit der Stadt Wien ab; zugleich schloss die Stadt Wien ihrerseits einen nahezu identen Vertrag mit jenem Unternehmen ab, das auf den gegenständlichen Flächen das „Badeschiff“ betrieb.⁴⁰ Die Entgelte betragen für die Vorkaiflächen der DHK 437,46 EUR und für die Wasserfläche 1.906,25 EUR pro Jahr.

- 26.2** Der RH kritisierte, dass die DHK Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand im Jahr 2004 einem Mitarbeiter der damals zuständigen Abteilung Wasserstraßen im BMVIT als Privatperson unbefristet in Bestand gegeben hatte, der diese in der Folge an ein Unternehmen weitervermietete, das auf den gegenständlichen Flächen ein „Badeschiff“ betrieb. Der Bestandnehmer entrichtete lt. Aktenlage des BMVIT selbst nur einen Bruchteil des von ihm durch Weitervermietung eingemommenen Betrags, ohne besondere vertragliche Gegenleistungen erbringen zu müssen. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen zur Weitergabe von Flächen in TZ 19.

Insbesondere kritisierte der RH, dass durch die lange Verfahrensdauer und die Rechtsunsicherheit nach Kündigung dieses Vertrags eine alternative Nutzung in diesem Bereich des Donaukanals nicht möglich war.

Er empfahl der Bestandgeberin via donau sicherzustellen, dass künftig Konsensträger eines Ländenrechts die DHK selbst ist und in weiterer Folge eine Weitergabe an Private vertraglich vereinbart werden kann.

- 26.3** (1) *Die via donau wies in ihrer Stellungnahme auf die – vom RH bereits dargestellte – Kündigung der seitens der via donau und der DHK abgeschlossenen Verträge mit dem Mitarbeiter des BMVIT und den mittlerweile erfolgten Abschluss eines direkten Vertrags mit dem Badeschiffbetreiber hin.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei aufgrund eines Beschlusses der Kurien die Weitergabe von Ländenrechten an Dritte nun nicht mehr möglich.*

⁴⁰ Eine Differenzierung erfolgte nunmehr aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten bzw. Eigentumsverhältnisse – DHK (Kaimauer) und Republik Österreich (Wasserfläche) – und des seit 2012 bestehenden Furchtgenussrechtes der via donau an Bundesliegenschaften.

Einzelfeststellungen

„Adria Wien –
Tel Aviv Beach“

27.1 (1) Die dem „Badeschiff“ vorgelagerten Landflächen am rechten Ufer des Donaukanals gab die DHK im Mai 2007 einer Gesellschaft in Bestand, deren geschäftsführender Gesellschafter der Betreiber des „Badeschiffs“ war. Zum selben Zeitpunkt schloss die DHK mit einer weiteren Gesellschaft des Badeschiffbetreibers einen Bestandvertrag über Flächen am linken Donaukanalufer stromab der Kaiserbadschleuse bis nach der Salztorbrücke zum Betrieb saisonaler Freizeiteinrichtungen. Beide Verträge waren bis 31. Dezember 2016 befristet und sahen zumindest für die ersten drei Jahre ein flächenbezogenes Mindestentgelt von 1,70 EUR pro m² und Jahr vor. Dies war das niedrigste Entgelt aller seit dem Jahr 2000 von der DHK abgeschlossenen Bestandverträge für Gastronomie- und Freizeitnutzungen.

Aufgrund der vereinbarten Umsatzbeteiligungen von 3 % sowie der Wertsicherung und kleinerer Änderungen der Bestandfläche erhöhten sich die flächenbezogenen Entgelte für die beiden Liegenschaften zuletzt im Jahr 2014 auf rd. 2,57 EUR bzw. rd. 3,85 pro m² und Jahr. Dies lag weiterhin im untersten Bereich einer Bandbreite von Bestandverträgen für Gastronomie und Freizeitnutzungen zwischen rd. 3 EUR und 90 EUR pro m². Eine Herleitung der in diesen Verträgen vereinbarten Entgelte aus den Tariflisten und Richtsätzen war nicht möglich.

(2) Die Gesellschaft als Bestandnehmerin gab ihrerseits Teilflächen des Bestandgegenstands am linken Donaukanalufer an ein drittes Unternehmen weiter, das auf den gegenständlichen Flächen einen Gastronomiebetrieb in Form eines Sommerstrands⁴¹ führte. Die Höhe dieses Bestandzinses war der DHK als Bestandgeber der Flächen nicht bekannt; ein entsprechendes Einsichtsrecht hatte sie nicht vereinbart.

27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die DHK im Jahr 2007 einen Bestandvertrag über Flächen am linken Donaukanalufer mit einer weiteren Gesellschaft des Badeschiffbetreibers schloss, die diese ihrerseits zum Teil an ein drittes Unternehmen weitergab. Darüber hinaus waren die von der DHK eingehobenen Entgelte von 1,70 EUR pro m² bzw. zuletzt im Jahr 2014 rd. 2,57 EUR und rd. 3,85 EUR pro m² und Jahr vor dem Hintergrund der Weitervermietungen für den Bestandnehmer überaus günstig. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen zur Weitergabe von Flächen in TZ 19.

27.3 *Die via donau und das Land Niederösterreich wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass der Bestandzins den damaligen Richtsätzen entsprochen habe.*

⁴¹ „Tel Aviv Beach“

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

27.4 Der RH erwiderte der via donau, dass das bei Vertragsbeginn vereinbarte flächenbezogene Mindestentgelt das niedrigste aller seit dem Jahr 2000 von der DHK abgeschlossenen Bestandverträge für Gastronomie- und Freizeitnutzungen war. Zudem ließ sich die Erhöhung nicht aus den Richtsätzen des entsprechenden Jahres ableiten. Auch lag eine verbaute Fläche im betroffenen Abschnitt, für die nach Ansicht des RH andere Richtsätze und Tarife galten.

Der RH unterstrich ferner vor diesem Hintergrund und der erfolgten Weiterverpachtung seine Empfehlung (TZ 19) sicherzustellen, dass Ertragschancen für die Nutzung von Flächen im öffentlichen Eigentum nicht durch unzureichend kontrollierte Weitergaben ungenutzt bleiben.

„Glashaus“

28.1 Am linken Ufer des Donaukanals im Bereich der Salztorbrücke befand sich ein im Juni 2005 errichtetes Gebäude („Glashaus“), das in der Verwaltung der Magistratsabteilung Wiener Stadtgärten (MA 42) lag.⁴²

Die DHK hatte die umliegenden Grundflächen im Mai 2007 und mit Nachtrag vom Juli 2009 einem Unternehmen in Bestand gegeben (siehe „Adria Wien – Tel Aviv Beach“, TZ 27). Das Glashaus selbst war ausdrücklich von dieser Vereinbarung ausgenommen. Die MA 42 vereinbarte für das Glashaus auf Basis eines mit demselben Unternehmen abgeschlossenen Vertrags rd. 700 EUR pro Monat.

Ein schriftlicher Vertrag zwischen der MA 42 und der grundverwaltenden DHK lag nicht vor. Im Februar 2010 sprachen sich die Kurien der DHK für die Ausarbeitung einer vertraglichen Regelung über den Bestand des Glashauses zwischen der DHK und der Stadt Wien aus. Eine Vereinbarung kam im Jahr 2012 aufgrund unterschiedlicher Entgeltvorstellungen nicht zustande. Weitere Besprechungen im Jahr 2014 blieben ergebnislos.

28.2 Der RH bemängelte, dass für ein am linken Ufer des Donaukanals im Jahr 2005 errichtetes Gebäude („Glashaus“), das in der Verwaltung der Magistratsabteilung Wiener Stadtgärten (MA 42) stand, diese einen Bestandvertrag mit einer Gesellschaft des Badeschiffbetreibers abgeschlossen hatte, obwohl kein Vertrag zwischen der MA 42 und der grundverwaltenden DHK bestand.

Er empfahl der via donau als Geschäftsstelle der DHK, einen Bestandvertrag über das „Glashaus“ entsprechend den aktuellen Richtsätzen bzw. Tariflisten abzuschließen.

⁴² Die Errichtung erfolgte ursprünglich als Zentrum einer Naturmeile am Donaukanal im Zusammenhang mit der Einrichtung des Nationalparks Donauauen.

Einzelfeststellungen

28.3 (1) Laut Stellungnahme der via donau versuche die DHK mit der MA 42 diesbezüglich einen Vertrag abzuschließen.

(2) Die Stadt Wien merkte in ihrer Stellungnahme an, dass das Glashaus nicht aus dem Jahr 2005 stammte, sondern in den 1990er Jahren im Zuge der Wiener Umweltmeile entstanden war. Damals habe für die gesamte Umweltmeile eine mündliche Vereinbarung zwischen der Stadt Wien und der DHK bestanden. Die MA 42 sei daher lediglich in bestehende Rechte eingetreten.

28.4 Der RH nahm die Anmerkungen der Stadt Wien zur Entstehung des Glashauses zur Kenntnis. Er wies jedoch darauf hin, dass rein mündliche Vertragsabschlüsse im Liegenschaftsbereich eine unübliche und jede Transparenz und Nachvollziehbarkeit ausschließende Vorgangsweise darstellten. Er bekräftigte deshalb seine Empfehlung, einen Bestandvertrag über das „Glashaus“ abzuschließen. Dies insbesondere, weil eine Vertragserstellung bereits in der DHK thematisiert worden war und die MA 42 ihrerseits für das „Glashaus“ Einnahmen – aufgrund eines schriftlichen Vertrags – erzielte.

„Spittelau“

29.1 Die via donau schloss im Juni 2010 als Verwalterin der Liegenschaften des Bundes einen unbefristeten Bestandvertrag mit einem Unternehmen über die Nutzung einer Bestandfläche am rechten Ufer des Donaukanals in Wien im Bereich der Spittelau ab. Das BMVIT hatte dem gegenständlichen Vertrag bereits im April 2010 zugestimmt.

Neben dem vereinbarten Mindestbestandzins von 4.500 EUR (ohne USt) pro Jahr vereinbarten die Vertragsparteien einen umsatzabhängigen Zins von 3 % des Bruttoumsatzes. Zur Ermittlung der entsprechenden Bemessungsgröße waren der via donau im November jeden Jahres unaufgefordert Nachweise bzw. eine Aufstellung der Gesamteinnahmen zu übermitteln. Entsprechende Nachweise lagen der via donau seit Vertragsbeginn nicht vor. Eine vollständige Berechnung des Bestandzinses über das Mindestentgelt hinaus konnte somit nicht vorgenommen werden.

(2) Dem Bestandnehmer war ferner jede entgeltliche oder unentgeltliche Überlassung des Gebrauchs der Flächen an Dritte ohne vorherige schriftliche Zustimmung durch den Bestandgeber untersagt. Im Jahr 2011 nahm ein Gastronomie- und Freizeitbetrieb auf einer benachbarten Liegenschaft den Betrieb auf und bewirtschaftete im Mai 2013 eine Terrasse auf der Bestandfläche.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

Zudem wurde der Vertragspartner der via donau mit Jänner 2014 mit einer weiteren Gesellschaft verschmolzen und aus dem Firmenbuch gelöscht. Ein entsprechender Schriftverkehr oder diesbezügliche allfällige Zustimmungen der via donau lagen nicht vor.

- 29.2** Der RH kritisierte, dass die via donau als Verwalterin der Liegenschaften des Bundes im Jahr 2010 einen unbefristeten Bestandvertrag am rechten Ufer des Donaukanals im Bereich der Spittelau abgeschlossen hatte. Darüber hinaus kritisierte er, dass seit Vertragsbeginn keine der vereinbarten Nachweise bzw. Aufstellungen der Gesamteinnahmen zur Berechnung des Bestandzinses vorlagen bzw. diese die via donau nicht einforderte. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen zur Vertragsdauer in TZ 18 und zu den Einsichtsrechten bei Umsatzbeteiligungen in TZ 17.

Ebenso hielt der RH kritisch fest, dass die via donau keinen Schriftverkehr darüber führte oder eine allfällige Zustimmung zur Überlassung des Gebrauchs der Fläche an Dritte nicht dokumentierte, obschon entsprechende Anzeichen darüber vorlagen und der Vertragspartner der via donau darüber hinaus mittlerweile aus dem Firmenbuch gelöscht wurde.

Der RH empfahl daher der via donau, im Sinne der Vereinbarungen in ihren Bestandverträgen, Überlassungen der Flächen an Dritte zu prüfen und – bei allfälliger Zustimmung – schriftlich zu dokumentieren.

- 29.3** *Laut Stellungnahme der via donau seien ihr – entgegen den Ausführungen des RH – die Umsätze jährlich übermittelt worden. Die Dokumentation der Überlassungen sei gegeben. Aufbauend auf diesen Meldungen seien die Umsatzbeteiligungen berechnet worden. Seit dem Umsatzjahr 2011 würden die Umsatzmeldungen zusätzlich von einem Wirtschaftsprüfer bestätigt.*
- 29.4** Der RH stellte klar, dass weder während der Gebarungsüberprüfung noch mit der gegenständlichen Stellungnahme derartige Umsatzmeldungen übermittelt worden waren bzw. die dem RH übergebenen Umsatzmeldungen und Einzelposten den überprüften Fall nicht abbildeten. Der RH nahm den Hinweis der via donau über die Bestätigung durch den Wirtschaftsprüfer positiv zur Kenntnis. Seine Kritik an der unbefristeten Vertragsdauer hielt der RH aufrecht.

Einzelfeststellungen

„Summerstage“

30.1 (1) Der Bestandnehmer, der am rechten Ufer des Donaukanals die „Summerstage“ betrieb, hatte vertragsgemäß zwischen 1998 und 2013 dem Grundeigentümer Bund bzw. der via donau einen Bestandzins von wertzusichernden rd. 2.084 EUR pro Jahr und somit einen flächenbezogenen Bestandzins von rd. 3,4 EUR pro m² und Jahr für die am Donaukanal liegende Teilfläche zu entrichten.

Bereits im August 2010 teilte das BMVIT als Eigentümerversorger der via donau mit, dass einer Verlängerung des bestehenden Vertrags nur zugestimmt werden könne, wenn die Beteiligung am Bruttoumsatz von 2 % auf 4 % erhöht werde.

Tatsächlich sah die via donau von der Vereinbarung einer Umsatzbeteiligung laut einem Aktenvermerk im September 2013 ab. Sie begründete dies u.a. mit der vorgenommenen Erhöhung sowie den Aufwendungen des Bestandnehmers für die Infrastruktur. Die via donau erwirkte allerdings als Fruchtnießerin der Liegenschaften des Bundes im Jahr 2014 – bei einer geringfügigen Ausweitung der Bestandfläche von 800 m² auf 950 m² – eine deutliche Erhöhung des Bestandzinses auf nunmehr wertzusichernde 25.000 EUR pro Jahr. Damit ergab sich ein flächenbezogener Bestandzins von nunmehr rd. 26,3 EUR pro m² und Jahr.

(2) Für die benachbarte Teilfläche, die sich im Eigentum der Stadt Wien befand, hatte derselbe Bestandnehmer vertragsgemäß zwischen 2004 und 2010 rd. 2.155 EUR pro Jahr und somit einen flächenbezogenen Bestandzins von rd. 1,63 EUR pro m² und Jahr zu zahlen. Die Stadt Wien, vertreten durch die MA 42, und der Bestandnehmer vereinbarten im Mai 2010 neben einer Ausweitung der Bestandfläche von 1.321 m² auf 1.571 m² eine Erhöhung auf 3.000 EUR pro Jahr. Damit ergab sich ein flächenbezogener Bestandzins von 1,91 EUR pro m² und Jahr.

(3) Im Jahr 2010 förderte die Stadt Wien den Bestandnehmer im Rahmen der Wirtschaftsförderung mit einem Betrag von 10.000 EUR.

(4) Der Bestandnehmer hatte darüber hinaus wiederholt Teilflächen weitervermietet. Dies war zulässig. Über derartige Weitervermietungen lagen den Bestandgebern keine detaillierten Informationen vor. Ebenso war die Höhe des diesbezüglichen Zinses den Bestandgebern nicht bekannt.

30.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass ein Bestandnehmer, der am rechten Ufer des Donaukanals die „Summerstage“ betrieb und deren benachbarte Teilflächen sich einerseits im Eigentum des Bundes, andererseits der Stadt Wien befanden, für diese unterschiedliche Bestandzinse zu zahlen hatte. Selbst wenn die Flächen, wie in diesem Fall, von unter-

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

schiedlichen Grundstückseigentümern verwaltet wurden, wäre nach Ansicht des RH, bei ähnlicher Lage und Nutzung und unter Anwendung entsprechender Richtsätze, ein ähnlicher, marktgerechter Bestandzins zu erwirtschaften. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen zur Tarifabstimmung in TZ 16.

Darüber hinaus konnte durch den RH kein Bezug zu den Richtsätzen und Tarifen hergestellt werden. Dabei erreichte die via donau im Jahr 2014 eine Erhöhung des flächenbezogenen Bestandzinses von rd. 3,4 EUR pro m² auf nunmehr rd. 26,3 EUR pro m² und Jahr, während der flächenbezogene Bestandzins an die Stadt Wien, vertreten durch die MA 42, trotz einer geringfügigen Erhöhung bei rd. 1,91 EUR pro m² und Jahr verblieb. Der RH erachtete daher den bis 2014 der via donau zu zahlenden und gegenüber der Stadt Wien weiterhin zu zahlenden Bestandzins von rd. 2 EUR bis 3 EUR pro m² und Jahr als für den Bestandnehmer überaus günstig.

Der RH kritisierte darüber hinaus, dass die via donau von der vorgesehenen Vereinbarung einer Umsatzbeteiligung absah. Ergänzend hielt der RH fest, dass die Stadt Wien im Jahr 2010 den Bestandnehmer im Rahmen der Wirtschaftsförderung zudem mit einem Betrag von 10.000 EUR gefördert hatte.

(2) Der RH hielt weiter kritisch fest, dass der Bestandnehmer darüber hinaus Teilflächen der Bestandfläche an Dritte weitervermietete und über derartige Weitervermietungen keine detaillierten Informationen vorlagen. Ebenso war die Höhe allfälliger Entgelte dafür nicht bekannt. Bezüglich der Weitergabe von Flächen verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 19.

30.3 *(1) Laut Stellungnahme der via donau habe der jährlich fixe Umsatzerlös nach mehrjährigen Verhandlungen mehr als verdoppelt werden können. Teil der Verhandlungen sei es gewesen, von einer Umsatzbeteiligung abzugehen. Zudem sei mit 26,32 EUR ein hoher Quadratmeter-Preis erzielt worden.*

(2) Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme draufhin, dass für die „Summerstage“ Ähnliches wie für die Erstansiedlung von Projekten an der Neuen Donau gelte (siehe TZ 15 und TZ 16). Die Summerstage sei als Pionierprojekt zu bezeichnen und über Jahrzehnte gewachsen, was sich im unterschiedlichen Bestandzins widerspiegle.

30.4 Unter Hinweis auf die zwischen Bund und Stadt Wien unterschiedlichen Bestandzinse für benachbarte Flächen erwiderte der RH der Stadt Wien, dass die via donau im Jahr 2014 eine Erhöhung des flächenbe-

Einzelfeststellungen

zogenen Bestandzinses von rd. 3,4 EUR pro m² auf rd. 26,3 EUR pro m² und Jahr erreicht hatte, wogegen der flächenbezogene Bestandzins an die Stadt Wien, vertreten durch die MA 42, trotz einer geringfügigen Erhöhung bei rd. 1,91 EUR pro m² und Jahr verblieb.

Der RH merkte ferner an, dass ein Bestandzins für „Pionierleistungen“ den Tarifrichtlinien der Stadt Wien zuwiderlief. Nach seiner Ansicht stand der angesprochenen „Pionierleistung“ durch die langjährige Abschöpfung der Erträge in den Jahren des begünstigten Bestandzinses gleichsam ein „Pionierlohn“ gegenüber. Es sei zudem fraglich, ob eine Pionierleistung jahrzehntelang dauern könne.

„Strandbar Herrmann“

31.1 Der am rechten Donaukanalufer unterhalb der Mündung des Wienflusses liegende Herrmannpark wurde von der Magistratsabteilung Wiener Stadtgärten (MA 42)⁴³ verwaltet. Im Juni 2005 schloss die Stadt Wien, vertreten durch die MA 42, mit einem Bestandnehmer einen Bestandvertrag zum Zweck des Betriebs einer Strandbar⁴⁴ mit einem Bestandzins von 2.400 EUR jährlich (rd. 0,68 EUR pro m²). Dies war der niedrigste flächenbezogene Zins der im Rahmen der Gebärungsüberprüfung vorliegenden Verträge aus dem Gastronomie- und Freizeitbereich. Ein Bezug der Entgeltberechnung zu geltenden Richtlinien oder Tariflisten war nicht zu erkennen.

(2) Die Stadt Wien vereinbarte zahlreiche vom Bestandnehmer umzusetzende Auflagen im Bereich der Oberflächengestaltung und Nutzung, wofür sie u.a. einen einmaligen Kostenbeitrag von rd. 55.000 EUR durch den Bestandnehmer vorsah. Ferner forderte sie vom Bestandnehmer zur Sicherstellung eine Kautionsform einer Bankgarantie in Höhe von 6.000 EUR während des aufrechten Vertragsverhältnisses.

Darüber hinaus vereinbarte die Stadt Wien mit dem Bestandnehmer u.a., Wasserzuleitung und Abwasserkanalleitungen sowie diverse Infrastruktur auf Kosten der Stadt Wien zur Verfügung zu stellen. Die tatsächlichen Aufwendungen der Magistratsabteilung Wien Kanal für die Infrastruktur im Herrmannpark beliefen sich dabei auf rd. 308.000 EUR.⁴⁵

(3) Im Februar 2013 hatte die MA 42 das Ansuchen um Verlängerung des Vertrags der Abteilung Liegenschaftsmanagement vorgelegt. Diese hatte u.a. ein umsatzabhängiges Entgelt vorgeschlagen. Für den darü-

⁴³ mit der Abteilung Wien Kanal (WKN)

⁴⁴ „Strandbar Herrmann“

⁴⁵ Laut Bericht des Wiener Stadtrechnungshofes – zum damaligen Zeitpunkt Kontrollamt – KA V – 30-1/06

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

ber hinaus vorgeschlagenen Mindestzins schlug sie eine Orientierung an der Bodenwertverzinsung von rd. 3 % p.a. vor.⁴⁶

Die MA 42 legte im März 2013 mit Hinweis auf Abschläge im Bodenwert u.a. aufgrund der Böschungslagen sowie den Auflagen des Bestandsvertrags in einer Ergänzungsvereinbarung u.a. eine Erhöhung des Bestandszinses auf 20.013 EUR jährlich (rd. 5,67 EUR pro m²) fest. Ein zusätzlich umsatzabhängiges Entgelt, wie von der Abteilung Liegenschaftsmanagement vorgeschlagen⁴⁷, vereinbarte die MA 42 jedoch nicht. Eine Orientierung am Gebrauchsabgabegesetz war nicht erkennbar.

Ebenso vereinbarten die Vertragsparteien, den Wasserbezug nunmehr auf den Bestandnehmer selbst umzumelden, der bis zu diesem Zeitpunkt auf Wien Kanal gelautet hatte.

(4) Für die benachbarte von der DHK verwaltete Grundfläche schloss die via donau im Juni 2006 mit demselben Bestandnehmer einen befristeten Vertrag, v.a. für das Aufstellen und den Betrieb von Versorgungseinrichtungen, ab. Das vereinbarte jährliche Entgelt für eine Fläche von rd. 240 m² betrug rd. 2.050 EUR, d.h. flächenbezogen rd. 8,5 EUR pro m².

(5) Für die Sanierung des Geländers der Rampe im Herrmannpark hatte die DHK im Jahr 2009 einen Aufwand von rd. 245.000 EUR inklusive USt zu tragen.

31.2 Der RH kritisierte den Vertrag aus dem Jahr 2005 für die Flächen des am rechten Donaukanalufer liegenden Herrmannparks mit einem Entgelt von 2.400 EUR jährlich als für den Bestandnehmer⁴⁸ überaus günstig und für die öffentliche Hand (Stadt Wien) als nachteilig. Ein Bezug der Entgeltberechnung zu geltenden Richtlinien oder Tariflisten war nicht zu erkennen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Erhöhung des Bestandszinses im Jahr 2013 um das nahezu Neunfache auf rd. 20.013 EUR.

Er bemängelte zudem, dass der flächenbezogene Bestandszins auch weiterhin unter dem Niveau lag, das derselbe Bestandnehmer auf einer benachbarten Fläche der DHK zu entrichten hatte. Ferner kritisierte er, dass die Stadt Wien (MA 42) ein umsatzabhängiges Entgelt, wie von der Abteilung Liegenschaftsmanagement vorgeschlagen, nicht verein-

⁴⁶ Dies hätte – nach den Bodenwertangaben der MA 69 von 220 bis 470 EUR pro m² – auf der gegenständlichen Fläche von 3.528 m² und einem Mittelwert der Bodenwerte von 345 EUR pro m² einen Bestandszins von 36.514,80 EUR pro Jahr ergeben.

⁴⁷ Diese hatte ein umsatzabhängiges Entgelt von 6 % bis 8 % als denkbar erachtet.

⁴⁸ Blaufuss Gastronomie GmbH

Einzelfeststellungen

bart hatte. Er verwies bezüglich der Höhe des Entgelts auf seine Empfehlungen zur Tarifabstimmung in TZ 16.

Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Stadt Wien dem Bestandnehmer Wasserzuleitung und Abwasserkanalleitungen sowie diverse Infrastruktur in Höhe von rd. 308.000 EUR sowie den Wasserbezug auf ihre Kosten zur Verfügung stellte. Auch hatte die DHK für die Sanierung des Geländers der Rampe im Herrmannpark im Jahr 2009 einen Aufwand von rd. 245.000 EUR inklusive USt zu tragen.

Der RH empfahl daher der via donau und der Stadt Wien, bei Kosten, die in ursächlichem, direktem Zusammenhang mit der Nutzung durch die Bestandnehmer stehen, eine Kostenbeteiligung der Bestandnehmer festzulegen.

Die Bankgarantie zur Sicherstellung allfälliger Ansprüche der Stadt gegenüber Privaten bzw. dem Bestandnehmer, erachtete der RH als zweckmäßig.

31.3 (1) *Laut Stellungnahme der via donau habe die Geländersanierung im Bereich Rampe nicht an den Betreiber weiterverrechnet werden können, weil sie diesem nicht zurechenbar sei. Es handle sich um eine öffentlich zugängliche Rampe.*

(2) Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass der Betreiber die Fläche von der damaligen MA 30 als Baustelleneinrichtungsfläche übernommen und in die Herstellung der Fläche auf eigene Kosten investiert habe. Im Hinblick auf die gesamtheitliche Betrachtung des öffentlichen Interesses (Stadtbild, Belegung am Donaukanal, Etablierung von Kultureinrichtungen etc.) könne die Argumentation des RH bzw. die Einschätzung der Nachteiligkeit nicht nachvollzogen werden. Kosten, die Teil der Nutzungsobliegenheiten seien, würden dem Pächter anteilmäßig verrechnet bzw. als Teil des Pachtvertrages aufgenommen.

31.4 (1) Der RH hielt der via donau das vergleichsweise geringe Nutzungsentgelt entgegen. Die durch die öffentliche Hand finanzierten Sanierungsarbeiten wären nach Ansicht des RH – gerade vor dem Hintergrund der nachfrageintensiven privatwirtschaftlichen Nutzung – jedenfalls in der Kalkulation des Nutzungsentgelts mitzubersichtigen gewesen. Zudem verwies er auf Nutzungsobliegenheiten und Pflichten (Pflege von Flächen, Betriebszeiten etc.), die mit anderen Pächtern vereinbart worden waren.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

(2) Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass ein Bezug zu den geltenden Richtlinien oder Tariflisten nicht zu erkennen war und die Erhöhung des Bestandzinses im Jahr 2013 um das nahezu Neunfache auf einen bis dahin für den Bestandnehmer durchaus günstigen Zins schließen ließ. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Gegenäußerung in TZ 30.

Mit Bezug auf das Interesse der Stadt an einer Belebung des Raumes (und deswegen niedrigem Bestandzins) hielt der RH ferner fest, dass im überprüften Fall seitens der Stadt Wien keine Gemeinnützigkeit in der Betriebsführung mit dem Pächter vereinbart worden war.

Er erinnerte zudem daran, dass die Stadt Wien dem Bestandnehmer Wasserzuleitung und Abwasserkanalleitungen sowie diverse Infrastruktur in Höhe von rd. 308.000 EUR sowie den Wasserbezug auf ihre Kosten zur Verfügung stellte. Der RH hielt daher an seiner Kritik und Empfehlung betreffend eine Kostenbeteiligung der Bestandnehmer fest.

„Copa Kagrana“

32.1 Ein Bestandnehmer, der sowohl als Einzelunternehmer als auch als Eigentümer mehrerer Gesellschaften, den Großteil der Flächen im Bereich der Neuen Donau – Reichsbrücke („Copa Kagrana“) gepachtet hatte⁴⁹, wies wiederholt Zahlungsrückstände gegenüber den Bestandgebern DHK sowie der Stadt Wien auf. Teilweise nutzte er Flächen titellos.

Im Zusammenhang mit den Bestandverhältnissen des betreffenden Bestandnehmers kam es mehrmals zu Zugeständnissen durch die Stadt Wien, so etwa:

- Bereits im Juni 1996 vermerkte die Magistratsabteilung Wiener Gewässer konsenslose Errichtungen u.a. des Bestandnehmers und ersuchte den Wiener Hafen, nicht „sämtliche Wünsche der Bestandnehmer, sondern auch die Interessen der Stadt Wien“ zu berücksichtigen. Zu diesem Zeitpunkt wurden in der vorbereitenden Sitzung der Donauinselkommission im Jänner 1996 vertragsauflösende Bedingungen protokolliert, und zwar wenn Verträge nicht eingehalten bzw. erforderliche Bewilligungen nicht innerhalb von sechs Monaten nach Vertragsabschluss eingeholt werden.

Ungeachtet dessen räumte die Stadt Wien bzw. der Wiener Hafen im Juli 1997 der Person des Bestandnehmers besondere Kündigungsbestimmungen für den Fall ein, dass behördliche Genehmigungen

⁴⁹ Darüber hinaus pachtete der Bestandnehmer auch Vorkaiflächen am rechten Donaukanalufer im Bereich eines ehemaligen Raddampfers.

Einzelfeststellungen

- nicht erreicht werden konnten und ergänzte Vertragsweitergaberechte, für die keine wirtschaftliche Gegenleistung erkennbar war.
- Im Jahr 2003 berichtete die Donauinselkommission im Zusammenhang mit der Person des Bestandnehmers über konsenslos errichtete Bauten und nicht errichtete WC-Anlagen.
 - Mehrmals, zuletzt im April 2005 strich die Stadt Wien bzw. der Wiener Hafen jene Bestimmung aus den Allgemeinen Vertragsbestimmungen, wonach „das Vertragsverhältnis wegen Exekutionsführung gegen den Bestandnehmer aufgelöst werden kann“ zugunsten des Bestandnehmers aus den Verträgen.
 - Im August 2005 sahen die Kurien der DHK⁵⁰ vor, weitere Geschäftsverbindungen mit dem Bestandnehmer abzulehnen und aufrechte Verträge auf ihre Kündigungsmöglichkeit hin zu prüfen. Im Dezember 2005 schlugen diese jedoch vor – u.a. nach Begleichung diverser Außenstände bzw. Leistung einer Abschlagszahlung in Höhe von 38.200 EUR –, neue Verträge mit dem Bestandnehmer im Bereich von Donaukanal und Neuer Donau abzuschließen.
 - Die Kurien der DHK kamen im Juli 2009 – entsprechend einer Empfehlung der Donaukanalkoordination der Stadt Wien – überein, dem Bestandnehmer die Option eines neuen Vertrags unter der Bedingung der Vorlage sämtlicher behördlicher Bewilligungen für eine Bestandfläche am rechten Donaukanalufer einzuräumen. Die Fristen zur diesbezüglichen Vorlage wurden mehrfach verlängert. Erst im Jänner 2011 entzog die DHK dem Projekt des Bestandnehmers die Zustimmung.
 - Im November 2009 schlossen die Stadt Wien bzw. der Wiener Hafen einen weiteren Vertrag mit dem Bestandnehmer, in dem keine Kündigungsmöglichkeit, wie in vergleichbaren Verträgen, vereinbart worden war. Vielmehr war der Bestandgeber nicht berechtigt, aus Gründen des Eigenbedarfs eine Kündigung auszusprechen.
 - Im Oktober 2010 brachten die Stadt Wien und der Wiener Hafen eine Räumungsklage gegen den Bestandnehmer u.a. wegen titelloser Nutzung, Mietzinssäumnis und nachteiligen Gebrauchs ein. Hinzu kamen noch Außenstände der Stadt Wien im Zusammenhang mit der Räumungsklage gegen den Bestandnehmer von rd. 112.000 EUR. Das Gerichtsverfahren war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

⁵⁰ somit auch die Kurie Wien

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

32.2 Der RH kritisierte die Stadt Wien bzw. die DHK, die bis zum Jahr 2009 einem Bestandnehmer, der sowohl als Einzelunternehmer als auch als Eigentümer mehrerer Gesellschaften den Großteil der Flächen im Bereich der Neuen Donau – Reichsbrücke („Copa Kagrana“) gepachtet hatte, wiederholt Vertragsverlängerungen gewährten, Sonderrechte einräumten sowie vertragliche Schutzbestimmungen im Interesse der öffentlichen Hand zu dessen Gunsten änderten, ohne dass dafür eine ausreichende Begründung bzw. eine wirtschaftliche Gegenleistung vorlag. Zudem wies der Bestandnehmer wiederholt Zahlungsrückstände gegenüber den Bestandgebern DHK sowie der Stadt Wien auf und nutzte Flächen teilweise titellos.

Bezüglich der Bestandnehmersauswahl und der Kündigungsfristen verwies der RH auf die Empfehlungen in TZ 14 und TZ 18. Bezüglich der Empfehlung, einem privaten Bestandnehmer ohne besondere Begründung oder eine wirtschaftliche Gegenleistung in einem Vertragsverhältnis keine Sonderrechte einzuräumen, verwies der RH ebenso auf seine Empfehlung in TZ 18.

32.3 *Laut Stellungnahme der via donau seien bezüglich des Bestandnehmers der „Copa Kagrana“ derzeit mehrere gerichtliche Verfahren anhängig.*

„Sonntagsregelung“

33.1 Im Jahr 1998 führte die Stadt Wien durch die damals zuständige Vizebürgermeisterin Grete Laska eine Regelung zur Entlastung der Bestandnehmer auf den Flächen der Donauinsel und der Neuen Donau ein, die saisonal eine wetterabhängige Reduktion des Bestandzinses („Sonntagsregelung“) zum Ziel hatte.

Die Regelung sah vor, dass ausgehend vom halben Bestandzins lediglich an Tagen mit einer Tageshöchsttemperatur von mindestens 25 Grad Celsius ein anteiliger Tagessatz vollständig zu entrichten war. Nachdem die Abwicklung und die Nachfakturierung verwaltungsaufwändig waren, gewährte die Stadt Wien bzw. der Wiener Hafen ab dem Jahr 2001 jenen Betrieben, mit denen die Sonntagsregelung vereinbart worden war, generell eine Reduktion auf 50 % des im Vertrag fixierten Bestandzinses.

Einzelfeststellungen

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren noch bei zwei Betrieben im Bereich der WGM die Bestandzinse auf die Sonnentagsregelung zurückzuführen, deren flächenbezogene Bestandzinse im Jahr 2014 trotz Wertsicherung unter dem Jahr des Vertragsabschlusses lagen.⁵¹

- 33.2** Der RH bemängelte, dass mit einer im Jahr 1998 gewährten Regelung, wetterabhängige Reduktionen des Bestandzinses vorzusehen, die Stadt Wien einen Teil des unternehmerischen Risikos der Bestandnehmer übernahm. Ferner sorgten die gewährten Bestandzinsreduktionen für unterschiedliche Bestandzinsniveaus auf vergleichbaren Flächen.

Der RH empfahl daher der WGM, darauf hinzuwirken, die Bestandzinse jener Bestandnehmer, die von der wetterabhängigen Reduktion des Bestandzinses profitieren, an die Richtsätze bzw. das Marktniveau anzupassen.

- 33.3** *Die WGM sicherte in ihrer Stellungnahme zu, Gespräche über die Anpassung der bestehenden Bestandzinse zu führen.*

⁵¹ Alle übrigen bzw. neueren Verträge waren von dieser Regelung nicht umfasst. Sie galt zudem lediglich unter der Voraussetzung, dass die Bestandzinsreduktion den allfälligen Pächtern weitergegeben wurde. Entsprechend zu erbringende Nachweise lagen allerdings nicht vor.

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals****Schlussempfehlungen**

34 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

**via donau –
Österreichische
Wasserstraßen-
Gesellschaft m.b.H.
und Stadt Wien**

(1) Bei künftigen Vermietungen bzw. Verpachtungen von insbesondere jenen Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand, bei denen in einer Vorprüfung von mehreren Interessenten und einer Marktfähigkeit auszugehen ist, wäre eine Ausschreibung oder eine transparente Interessentensuche durchzuführen. (TZ 14)

(2) Die Nachvollziehbarkeit der in den Bestandverträgen vereinbarten Entgelte wäre durch Erstellung eines Berechnungsblatts – als Anlage zum jeweiligen Vertrag – sicherzustellen. (TZ 15)

(3) Die Bestandgeber sollten die Entgelte und Tarife für vergleichbare Nutzungskategorien auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand aufeinander abstimmen. (TZ 16)

(4) Bezüglich der Entgelte und Tariflisten wäre eine Evaluierung der Richtsätze auf Marktkonformität vorzunehmen. Dafür wären Indikatoren, wie der Bodenwert oder vergleichbare Regelungen, wie das Gebrauchsabgabegesetz, zur Erzielung eines marktkonformen Entgelts heranzuziehen. (TZ 16)

(5) Bei künftigen Vertragsvereinbarungen wäre eine richtlinienkonforme und einheitliche Umsatzbeteiligung in angemessener Höhe für die Bestandnehmer zu vereinbaren. (TZ 17)

(6) Die Bestandgeber sollten für eine lückenlose Übermittlung der vereinbarten Umsatzmeldungen sorgen, um eine vollständige Berechnung des Bestandzinses vornehmen zu können. Zudem wären die Umsatzbezugsgrößen sowie die Form der Übermittlung einheitlich festzulegen. (TZ 17)

(7) Hinsichtlich der Vorgangsweise zur Umsatzmeldung wären in den Verträgen die Vorlage der Umsatzsteuerbescheide und ein Einsichtsrecht in die Buchhaltung der Bestandnehmer vorzusehen. (TZ 17)

(8) Künftig wären keine unbefristeten Bestandverträge auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand mehr abzuschließen, sofern diese nicht eine Kündigungsmöglichkeit für den Bestandgeber zu kurzfristigen Bedingungen – etwa eine Kündigungsfrist von drei Monaten – vorsehen. (TZ 18)

Schlussempfehlungen

(9) Bestandverträge, die aufgrund vorzunehmender Investitionen die wirtschaftlichen Interessen der Bestandnehmer sichern sollten und im beiderseitigen Interesse liegen, wären mit einer angemessenen Befristung bzw. gleichen Rechten und Pflichten für beide Seiten zu versehen. (TZ 18)

(10) Informationen über die Weitergabe von Flächen wären vollständig einzuholen und die Verträge hinsichtlich der Angemessenheit des Bestandzinses zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 19)

(11) Es wäre dafür zu sorgen, dass der Bestandnehmer den Bestandgeber über die wesentlichen Vertragsinhalte allfälliger Weitergabeverhältnisse – inklusive Zusatz- oder Nebenabreden – informiert. (TZ 19)

(12) Bei der Entscheidung über allfällige Vertragsverlängerungen mit einem Bestandnehmer im Rahmen der Interessentensuche wären auch bekannte Unterbestandnehmer miteinzubeziehen, um so Möglichkeiten zur Erlösmaximierung für die öffentliche Hand auszuschöpfen. (TZ 19)

(13) Bei künftigen Bestandverträgen wäre eine Kautions- bzw. Bankgarantie zur Sicherstellung allfälliger Ansprüche der öffentlichen Hand gegenüber Dritten bzw. den Bestandnehmern vorzusehen. (TZ 20)

(14) Bei Kosten, die in ursächlichem, direktem Zusammenhang mit der Nutzung durch die Bestandnehmer stehen wäre eine Kostenbeteiligung der Bestandnehmer festzulegen. (TZ 31)

**via donau –
Österreichische
Wasserstraßen-
Gesellschaft m.b.H.,
Stadt Wien und
Wiener Donauraum
Länden und Ufer
Betriebs- und
Entwicklungsgesell-
schaft mbH**

(15) Von der Zuerkennung von Vormietrechten oder anderen Sonderrechten ohne erkennbare Begründung oder Gegenwert wäre abzusehen. (TZ 18, 23)



Schlussempfehlungen

BMVIT

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,
der Donauinsel und des Donaukanals**

**BMVIT, Land Nieder-
österreich und Stadt
Wien (Donauhoch-
wasserschutz-Kon-
kurrenz; DHK)**

(16) Die Kurien sollten zeitnah auf den Beschluss einer neuen Geschäftsordnung der DHK hinwirken. (TZ 3)

(17) Eine Entscheidung über die tatsächlich für den Hochwasserschutz der DHK benötigten Anlagen wäre herbeizuführen und sich auf die gesetzlich geregelten Aufgaben der DHK zu beschränken. Nicht für den Hochwasserschutz benötigte Liegenschaften wären aus der Verwaltung sowie Nutznießung der DHK zu entfernen sowie in Abwägung der damit verbundenen Kostenfragen auf die Gebietskörperschaften zu übertragen. (TZ 4)

(18) Die vorgesehene Evaluierung und ein rechtsgültiger Beschluss der Treuhandregelung zwischen DHK und DHK – Management Gesellschaft m.b.H. wäre zu erwirken. (TZ 7)

BMVIT

(19) Mit der via donau wäre über eine Anpassung des Fruchtgenussentgelts, das die Kosten für die tatsächlich erbrachten Leistungen und Anreizkomponenten miteinbezieht bzw. eine Berücksichtigung bei den Jahrespauschalbeträgen gemäß Wasserstraßengesetz, zu verhandeln. (TZ 9)

Stadt Wien

(20) Von der Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH wäre ein Jahresbericht im Sinne des Generalpachtvertrags einzufordern. (TZ 11)

(21) Es wären zeitnah eine Evaluierung der Einnahmen der Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH vorzunehmen und Vereinbarungen bezüglich des Gewinns zu treffen. (TZ 12)

**via donau –
Österreichische
Wasserstraßen-
Gesellschaft m.b.H.**

(22) Bei wirtschaftlich erfolgreich umgesetzten Projekten wären rückzahlbare Förderungen, bspw. in Form eines Darlehens, zu erwägen. (TZ 24)

(23) Das Projekt „DHK Neu“ wäre fertigzustellen und – vor dem Hintergrund einer anzustrebenden nachvollziehbaren und transparenten Kostenstruktur – entsprechende Ergebnisse zur Beschlussfassung in der DHK wären auszuarbeiten. (TZ 5)

(24) Für gegenständliche und allfällige künftige steuerliche Gründungen bzw. Umgründungen wären verpflichtende Rechtsauskünfte durch die Behörde einzuholen bzw. die Möglichkeiten der Bundes-

Schlussempfehlungen

abgabenordnung zu nutzen, um größtmögliche Rechtssicherheit zu erlangen. (TZ 6)

(25) Die organisatorische Notwendigkeit der DHK – Management Gesellschaft m.b.H. sowie eine Eingliederung der diesbezüglichen Agenden in die Bereichsstruktur der via donau wäre zu prüfen. (TZ 8)

(26) Es wäre den Bestandnehmern der Liegenschaften eine Versicherungspflicht vertraglich zu überbinden. (TZ 10)

(27) Die Schad- und Klagloshaltungsverpflichtung des Bestandnehmers wären umfassend zu formulieren. Dabei wäre klarzustellen, dass diese in allen Fällen zu gelten hätte, in denen der Bestandgeber durch Obliegenheits- oder Pflichtverletzungen des Bestandnehmers den Ansprüchen Dritter ausgesetzt ist. (TZ 10)

(28) Bei einer künftigen Einräumung von Baurechten wäre eine Verkehrswertermittlung als Grundlage für die Bauzinshöhe vorzunehmen. (TZ 23)

(29) Es wäre sicherzustellen, dass künftig Konsensträger eines Ländenrechts die DHK selbst ist und in weiterer Folge eine Weitergabe an Private vertraglich vereinbart werden kann. (TZ 26)

(30) Ein Bestandvertrag über das „Glashaus“ entsprechend den aktuellen Richtsätzen bzw. Tariflisten wäre abzuschließen. (TZ 28)

(31) Im Sinne der Vereinbarungen in den Bestandverträgen wären Überlassungen der Flächen an Dritte zu prüfen und – bei allfälliger Zustimmung – schriftlich zu dokumentieren. (TZ 29)

**Wiener Gewässer
Management Gesell-
schaft mbH**

(32) Es wäre darauf hinzuwirken, die Bestandzinse jener Bestandnehmer, die von der wetterabhängigen Reduktion des Bestandzinses profitieren, an die Richtsätze bzw. das Marktniveau anzupassen. (TZ 33)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**



ANHANG
Entscheidungsträger

**Wiener Donauraum Länden und Ufer Betriebs- und
Entwicklungsgesellschaft mbH**

Geschäftsführung

Vorsitzender **Dr. Ronald SCHREMS**
(seit 27. Juni 2003)

Ing. Mag. Michael RAPBERGER
(seit 9. Oktober 2014)

**BMVIT****ANHANG**
Entscheidungsträger**via donau – Österreichische Wasserstraßen–Gesellschaft m.b.H.****Aufsichtsrat**

Vorsitzender Günther HAVRANEK
(14. Dezember 2007 bis 2. August 2011)

[Dr. Alice EPLER](#)
(seit 2. August 2011)

Stellvertreter des
Vorsitzenden [Ferry ELSHOLZ](#)
(seit 14. Dezember 2007)

[Mag. Heimo GRADISCHNIG](#)
(seit 14. Dezember 2007)

Geschäftsführung [Dipl.–Ing. Hans–Peter HASENBICHLER](#)
(seit 1. Jänner 2010)



ANHANG
Entscheidungsträger

DHK – Management Gesellschaft m.b.H.

Geschäftsführung

Vorsitzender Mag. Martina HERZ
(17. April 2010 bis 9. April 2015)

Dipl.-Ing. Hans-Peter HASENBICHLER
(seit 9. April 2015)

**BMVIT****ANHANG**
Entscheidungsträger**Wiener Gewässer Management Gesellschaft mbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Karin RAMSER
(8. Jänner 2008 bis 14. April 2012)[Dipl.-Ing. Dr. Franz OBERNDORFER MAS](#)
(seit 14. April 2012)Stellvertreter des
VorsitzendenDipl.-Ing. Günther SCHMALZER
(8. Jänner 2008 bis 13. März 2012)[Mag. Brigitte GRUBER-SPISKE](#)
(seit 14. April 2012)**Geschäftsführung**[Ing. Martin JANK](#)
(seit 8. November 2007)





Wien, im April 2016

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2016/1 Bericht des Rechnungshofes
- Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen
 - Energie-Control Austria
 - Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen;
Follow-up-Überprüfung
 - Zusammenarbeit Bundessozialamt und Sozialabteilung Land Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Stadterweiterungsfonds; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/2 Bericht des Rechnungshofes
- Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik
 - Löschung von Abgabenrückständen
 - KELAG Wärme GmbH
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst;
Follow-up-Überprüfung
 - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH;
Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/3 Bericht des Rechnungshofes
- Instrumente zur finanziellen Steuerung der Krankenversicherung
 - Ausgewählte Steuerungsbereiche in der Krankenversicherung
 - Europäischer Globalisierungsfonds – Projekt für Transportarbeiter NÖ/OÖ
 - Münze Österreich Aktiengesellschaft;
Follow-up-Überprüfung
 - via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH;
Follow-up-Überprüfung
 - Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007;
Follow-up-Überprüfung

