

Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 13. APRIL 2016

REIHE BUND 2016/4

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

INHALTSVERZEICHNIS

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Prüfungsziel.....	7
Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.....	7
Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.....	8
Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile.....	9
Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.....	11
Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.....	13
Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur.....	14
Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder.....	14
Verbuchung der Ertragsanteile in den Gemeinden.....	17
Schlussempfehlungen.....	18

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

Ziele der Prüfung.....	23
Entwicklung der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften.....	23
Systematik des Finanzausgleichs.....	25
Vertikaler Finanzausgleich.....	27
Abzüge vor dem horizontalen Finanzausgleich.....	28
Horizontaler Finanzausgleich.....	28
<i>Länder</i>	28
<i>Gemeinden</i>	29
Bedarfszuweisungen für Gemeinden.....	31
Ziele von Bedarfszuweisungen.....	31
Übersicht Bedarfszuweisungen in Niederösterreich und der Steiermark.....	31
Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung.....	32
Niederösterreich.....	33
Steiermark.....	35
Förderschwerpunkte und –zielsetzungen.....	36
<i>Überblick</i>	36
<i>Niederösterreich</i>	37
<i>Steiermark</i>	40
Vermeidung von Doppel- und Mehrfachförderungen.....	41
Ermittlung der Finanzkraft bei Vergabe von Bedarfszuweisungen.....	41



Auswirkungen der Bedarfszuweisungen auf die Finanzkraft der Gemeinden	42
Förderberichte	44
Schlussempfehlungen	44

EFRE–Einzelentscheidungen

Prüfungsziel	49
Ziele und Rechtsgrundlagen	50
Abwicklungs– und Koordinationsstruktur.....	51
Mittelausstattung und Inanspruchnahme der Mittel	51
Operative Umsetzung der Förderungsvergabe und der Abwicklung.....	52
Auswahlverfahren.....	52
Beratung und Antragseinreichung.....	53
Antragsprüfung.....	54
Genehmigung und Projektumsetzung	55
Gleichstellung	57
Feststellungen zu ausgewählten richtlinienbasierten Förderfällen.....	57
Schlussempfehlungen.....	58

Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum

Prüfungsziel / Änderungen der Satzung	62
Zweck der Stiftung / Erhaltung des Freilichtmuseums	63
Bewahrung des Sammlungsguts	63
Vermittlungstätigkeit des Freilichtmuseums.....	64
Ausbau des Freilichtmuseums	65
Stiftungsvermögen / Bilanzierung	66
Aktiva und Passiva / Ergebnisrechnung	67
Interne Dokumentation und Kontrolle	67
Gewährte Förderungen	68
Förderungen durch die Länder	69
Schlussempfehlungen.....	70

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

Prüfungsziel	73
BMFJ	73
<i>Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011.....</i>	73
<i>Aufgabenverteilung im Bundesbereich</i>	74
<i>Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung</i>	74
<i>Verwendungsnachweise</i>	74

<i>Evaluierung</i>	74
<i>Landesgrenzenüberschreitender Pflichtkindergartenbesuch</i>	74
<i>Öffnungszeiten</i>	75
Land Niederösterreich	75
<i>Förderungen der Kinderbetreuung in Niederösterreich</i>	75
<i>Ausgaben der Gebietskörperschaften für Kinderbetreuung</i>	75
<i>Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011</i>	75
<i>Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbauvereinbarung 2011</i>	75
<i>Evaluierung</i>	75
<i>Bildungsrahmenplan</i>	76
<i>Modul für 5-Jährige</i>	76
<i>Niederösterreichischer Schul- und Kindergartenfonds</i>	76
<i>Gemeindekooperation</i>	76
<i>Platzvergabe</i>	77
<i>Öffnungszeiten</i>	77
<i>Personal</i>	77
Schlussempfehlungen.....	77

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

Prüfungsziel	79
Überblick.....	79
Liegenschaftsverwaltung	80
<i>Liegenschaften der Donauhochwasserschutz-Konkurrenz</i>	80
<i>Liegenschaften des Bundes</i>	82
<i>Liegenschaften der Stadt Wien</i>	82
Flächennutzung.....	83
<i>Auswahl der Bestandnehmer</i>	83
<i>Entgelte</i>	83
<i>Vertragsgestaltung</i>	84
<i>Investitions-, Wartungs- und Pflegekosten</i>	85
Einzelfeststellungen	85
<i>Übersicht</i>	85
<i>„Schiffstation Wien City“</i>	86
<i>„Badeschiff“</i>	87
<i>„Adria Wien – Tel Aviv Beach“</i>	87
<i>„Glashaus“</i>	88
<i>„Spittelau“</i>	88
<i>„Summerstage“</i>	88
<i>„Strandbar Herrmann“</i>	88



„Copa Kagrana“	89
„Sonnentagsregelung“	89
Schlussempfehlungen.....	90

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 Gemeinden) 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.

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 gesamt-österreichischen 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)

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 Speiseissteuer in den Jahren 1993 bis 1997 vor, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) „Besitzstandes“ diene 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 diene. (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)

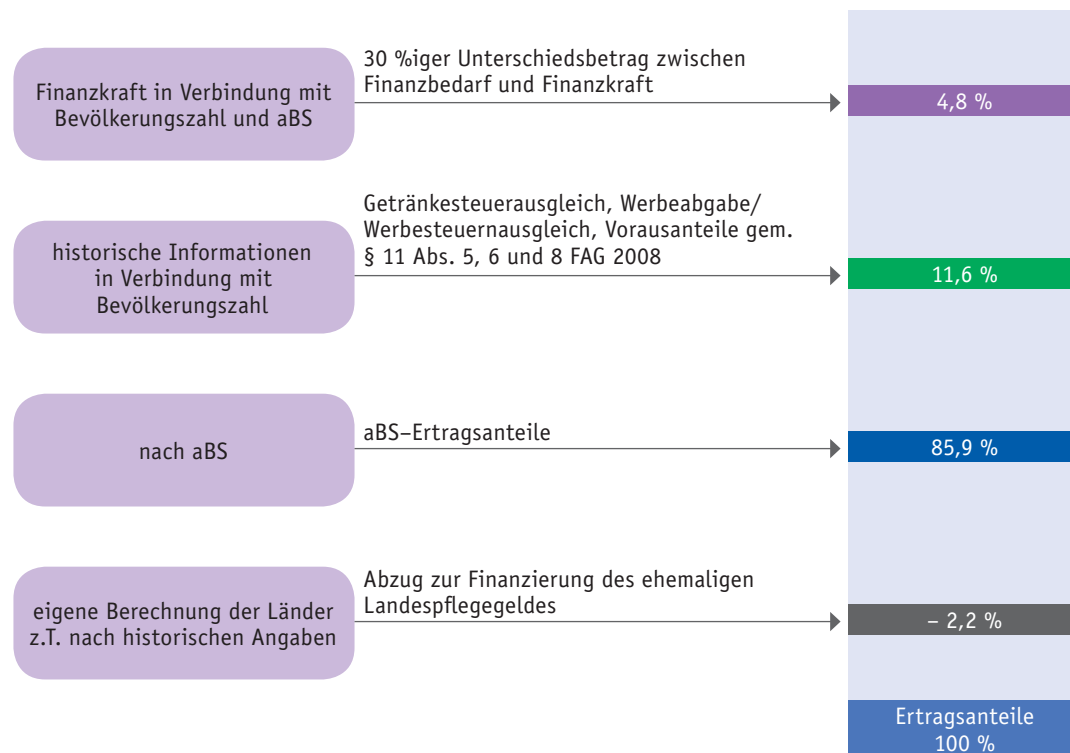
KURZ- UND MITTELFRISTIGE VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER ERTRAGSANTEILE

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)

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)

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 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)

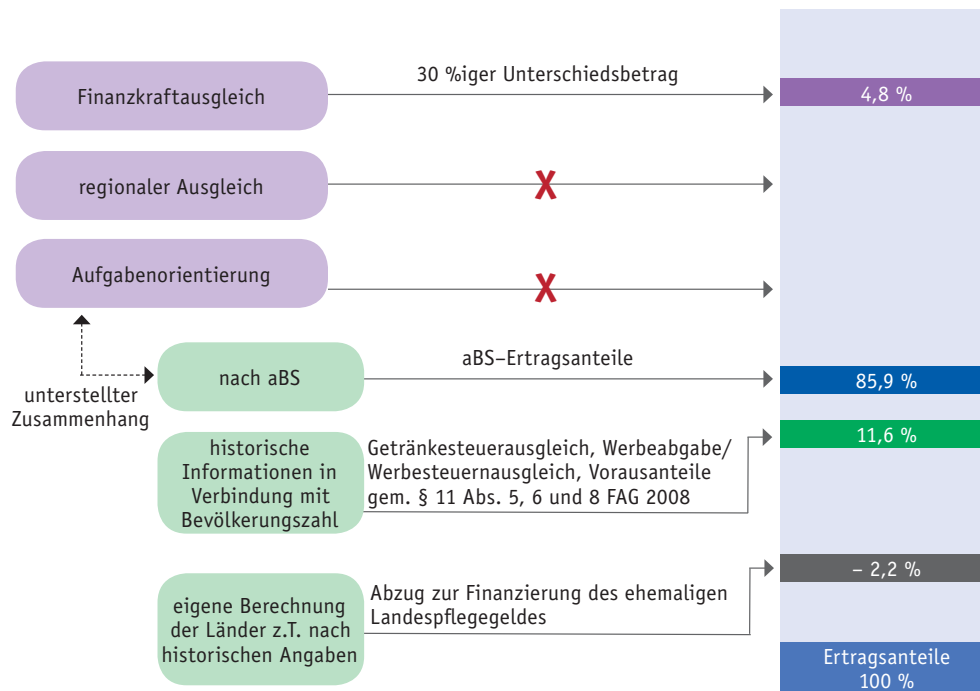
Eine Aufgabenorientierung bei der Berechnung der Ertragsanteile war im FAG 2008 ebenfalls nicht vorgesehen. Mit der Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ging das FAG 2008 davon aus, dass einwohnerstärkere Gemeinden mehr Mittel für ihre Aufgabenerfüllung benötigten. Die Verwendung des abgestuften 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 Gemeindeertragsanteile 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)

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)

LANGFRISTIGE DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG – VERÄNDERUNG DER GEMEINDESTRUKTUR

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)

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)

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 Werbeabgabe/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 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)

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)

(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 verhinderten. (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)

(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)

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)

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.

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

ENTWICKLUNG DER ZAHLUNGSSTRÖME ZWISCHEN DEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

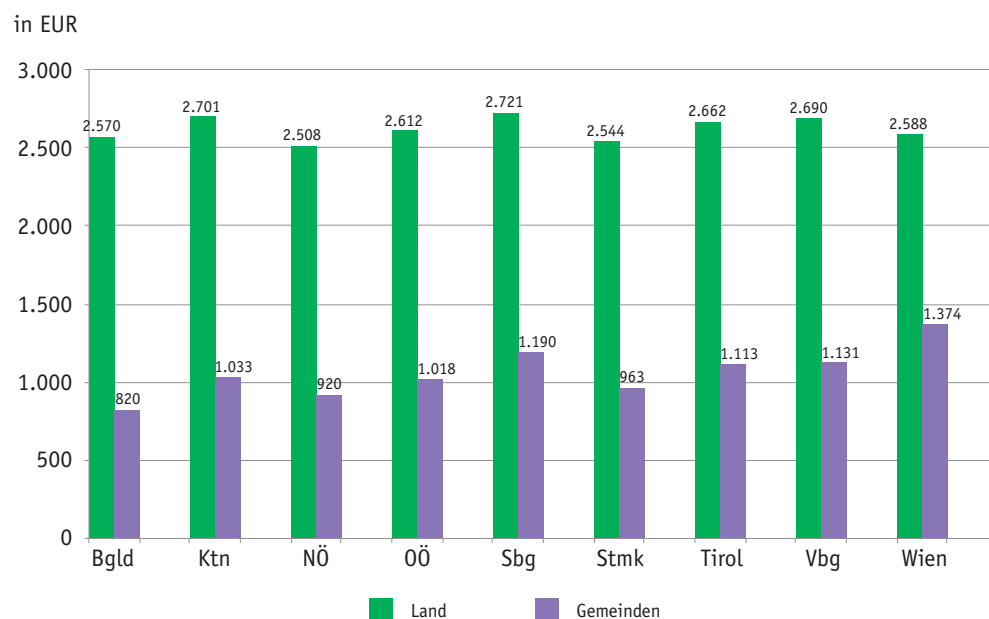
Der Bund zahlte im Jahr 2013 aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (FAG 2008) 21,987 Mrd. EUR an die Länder und 9,172 Mrd. EUR an die Gemeinden. Während die Zahlungen an Gemeinden zu über 97 % aus Ertragsanteilen bestanden, machten diese bei den Ländern nur rund zwei Drittel aller Zahlungen aus. Die restlichen Zahlungen an die Länder waren v.a. Ausgabenrefundierungen für die Landeslehrer (5,054 Mrd. EUR), Zahlungen gemäß GSBG¹

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

(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



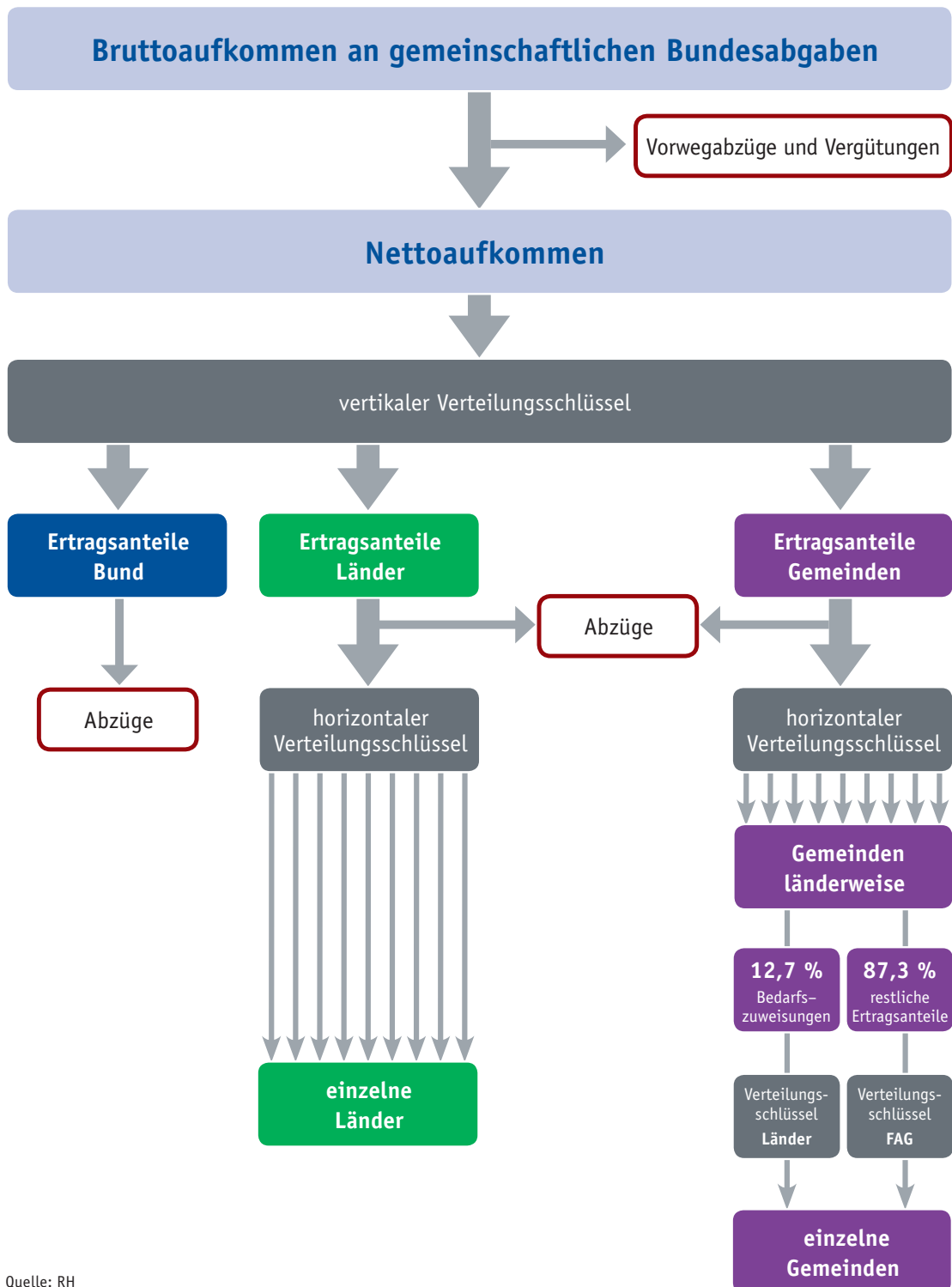
¹ Bundesgesetz, mit dem Beihilfen im Gesundheits- und Sozialbereich geregelt werden (Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz – GSBG), BGBl. Nr. 746/1996 i.d.g.F.

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



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)

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

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)

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

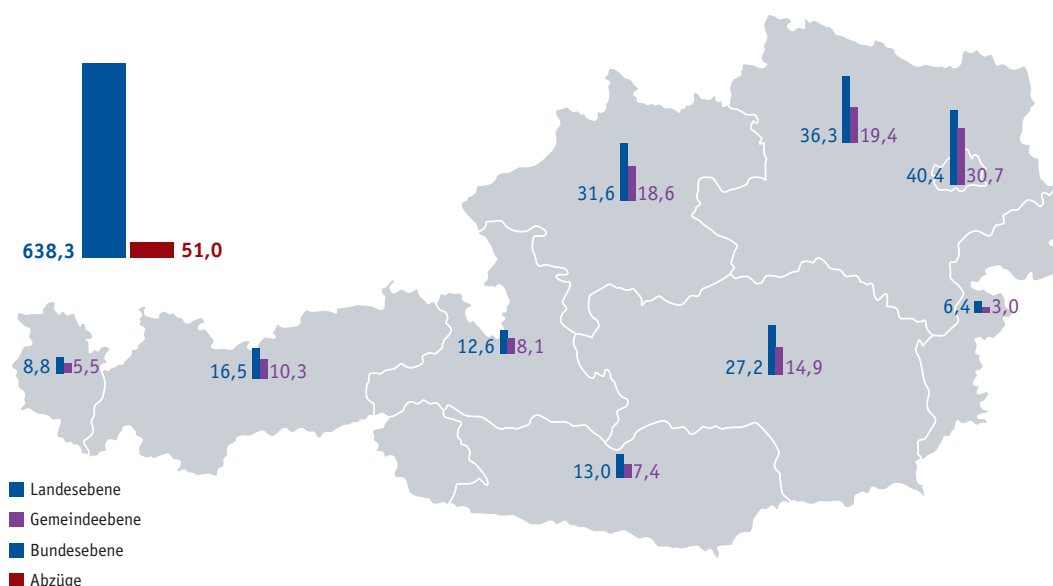
Die länderweise Verteilung der Gemeindeertragsanteile zeigte insofern ein ähnliches Bild wie die Verteilung der Länderertragsanteile, als die Bundesländer Wien (26,0 %) und Nieder-

österreich (16,5 %) die höchsten Anteile erhielten, die Bundesländer Burgenland (2,6 %) und Vorarlberg (4,7 %) die niedrigsten. (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.

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





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 Evaluierung, 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 Bedarfszuweisungsgesetz 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)

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).

— 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 Gemeinden zu entnehmen. Eine Begrenzung, welcher Anteil an Bedarfszuweisungsmitteln 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)

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)

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.

— 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)

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 Vorgangsweise 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)

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

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

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 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 MEHRFACHFÖRDERUNGEN

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)

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

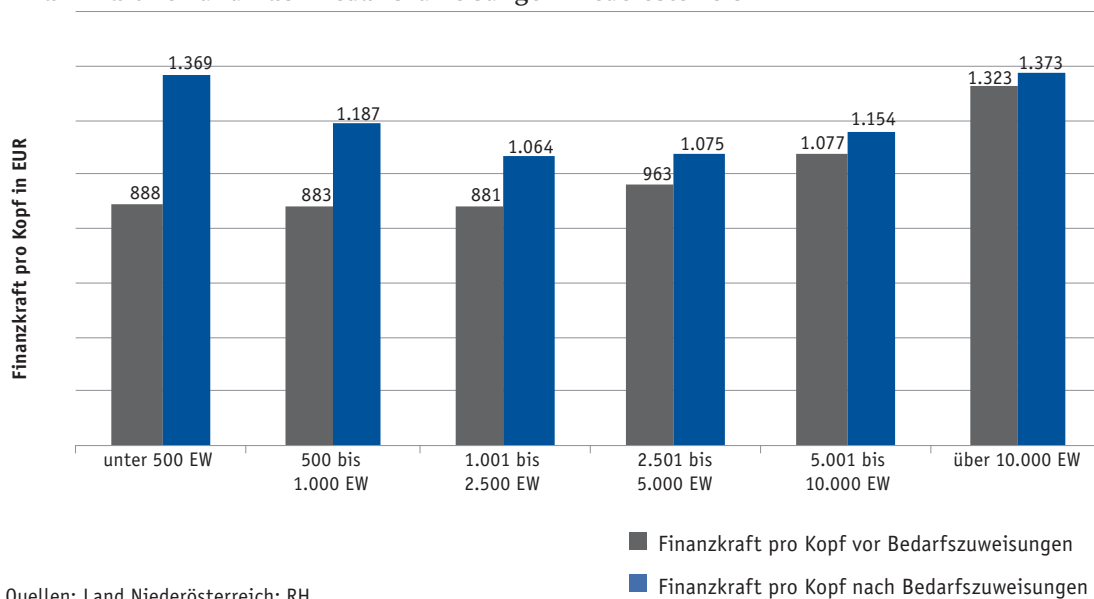
geeignetes Kriterium, um die finanzielle Gesamtsituation und den Förderbedarf einer Gemeinde zu beurteilen. (TZ 51)

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)

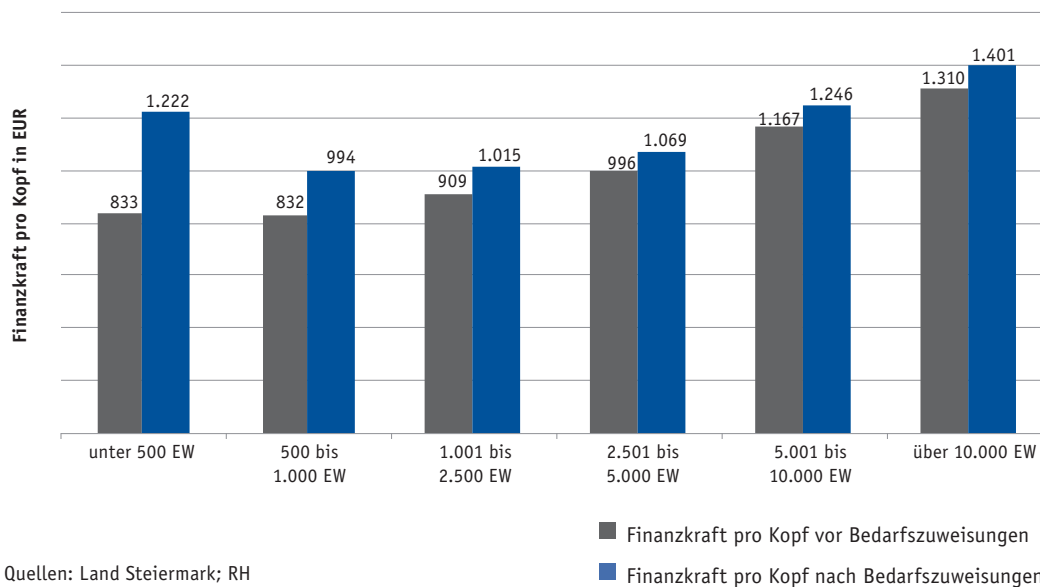
Bedarfszuweisungen erhöhten die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden in Niederösterreich um rd. 481 EUR pro Kopf, während Gemeinden über 10.000 Einwohner nach Bedarfszuweisungen durchschnittlich nur um 50 EUR pro Kopf mehr zur Verfügung hatten. Gemeinden zwischen 1.001 und 2.500 Einwohner bildeten sowohl vor Bedarfszuweisungen (881 EUR pro Kopf) als auch nach Bedarfszuweisungen (1.064 EUR pro Kopf) die finanzschwächste Gruppe: (TZ 54)

Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Niederösterreich



In der Steiermark erhöhten Bedarfszuweisungen die durchschnittliche Finanzkraft kleinster Gemeinden um rd. 389 EUR pro Kopf, während Gemeinden zwischen 2.501 und 5.000 Einwohner nach Bedarfszuweisungen 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 Bedarfszuweisungen die finanzschwächste Gruppe: (TZ 54)

Finanzkraft vor und nach Bedarfszuweisungen Steiermark



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 „Feinsteuerung“ 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 „Feinsteuerung“ 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)

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)

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 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)

(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)

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

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

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

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

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

Land Steiermark

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

(29) Die Zielsetzungen und die Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, wären in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. An diesen

festgelegten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen wären die einzelnen Fördertöpfe im Hinblick auf Förderhöhe und –umfang auszurichten. (TZ 48)

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

(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)

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.

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)

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)

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

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)

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)

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)

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 Gemeindestrukturereform 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 Information 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 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)

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 Förderlinien 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 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)

(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 ordnungsgemäß beurteilen, ob die Förderung widmungsgemäß verwendet wurde. (TZ 25)

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 volkskundlicher 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.

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 Auswahlverfahren (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

¹ Seit März 2014 ist das BKA das für Kultur zuständige Ressort; vor März 2014 lag die Zuständigkeit beim BMUKK.



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)

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)

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 Stiftungstammvermögens. Es wurden jene Posten des Anlagevermögens als Stiftungstammvermögen angesetzt, die in der Satzung ausdrücklich als solches aufgezählt wurden. Das Stiftungstammvermögen 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)

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)

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)

(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)

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)

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.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow–up–Überprüfung war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung betreffend die Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige gegenüber dem BMFJ und dem Land Niederösterreich abgegeben hatte. (TZ 1)

BMFJ

Ausbaueinbarungen 2008 und 2011

Das BMFJ setzte die Empfehlung des RH, die Zielerreichung der Ausbaueinbarungen 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 Ausbaueinbarungen hinzuwirken, setzte das BMFJ nicht um. (TZ 5)

Nicht ausgeschöpfte Mittel der Ausbaueinbarung

Das BMFJ kontrollierte konsequent die Einhaltung der Verrechnungsvorgaben der Ausbaueinbarung 2011 und nahm auch erforderliche Anpassungen in der Ausbaueinbarung 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 Gratspflichtkindergartenvereinbarung 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 den Vorgaben entsprechend prüfte und nur vereinbarungskonforme Leistungen anerkannte. (TZ 7)

Evaluierung

Der RH hatte dem BMFJ empfohlen, eine qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung und der Gratspflichtkindergartenvereinbarung 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 Gratspflichtkindergartens im Falle von landesgrenzenüberschreitenden Kindergartenbesuchen zu sorgen, setzte das BMFJ nicht um. Es hatte nicht auf eine österreichweite Kostenfreiheit des Gratspflichtkindergartens 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 NIEDERÖSTERREICH

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)

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 Ausbauevereinbarung 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 Gebarung 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)

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)

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 Ausbauvereinbarungen wären fortzusetzen. (TZ 5)

(2) Für eine einheitliche Regelung bezüglich einer österreichweiten Kostenfreiheit des Gratispflichtkindergartens im Falle von landesgrenzenüberschreitenden Kindergartenbesuchen wäre zu sorgen. (TZ 11)

BMFJ sowie Land Niederösterreich

(3) Eine qualitative Evaluierung der Ausbaueinbarung und der Grátispflichtkindergartenvereinbarung 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 Niederösterreich

(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)

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 Interessentensuche, 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.

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 Miteigentümer 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)

LIEGENSCHAFTSVERWALTUNG

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 Donaukanals, 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 Finanzamts über die Zulässigkeit dieser Vorgangsweise (z.B. in Form eines Auskunftsbescheides) 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 Gebarungsüberprüfung 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)

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 Brigittenuaer 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 Gebarungüberprüfung 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 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 Gebrauchsabgabegesetz 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 Gebarungüberprüfung vorliegenden Verträgen lagen die vereinbarten Umsatzbeteiligungen in einer Bandbreite von 1 % bis 6 %. Daneben existierten zahlreiche Verträge ohne Umsatzbeteiligungen. (TZ 17)

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 unterschieden. (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 weitervermieten bzw. verpachten konnten. Die Bestandgeber der öffentlichen Hand 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 Kauttionen 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)

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“

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)

Im Baurechtsvertrag wurde dem Bauberechtigten (gemeinsam mit allfälligen Erwerbenden 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)

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)

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 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)

„Sonnentagsregelung“

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)

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 Gebrauchsabgabengesetz, 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)

(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. eine 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
Entwicklungsgesellschaft mbH**

(15) Von der Zuerkennung von Vormietrechten oder anderen Sonderrechten ohne erkennbare Begründung oder Gegenwert wäre abzusehen. (TZ 18, 23)

**BMVIT, Land Niederösterreich und
Stadt Wien (Donauhochwasserschutz-Konkurrenz; 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 Bundesabgabenordnung 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 Gesellschaft 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)