



## **Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung**

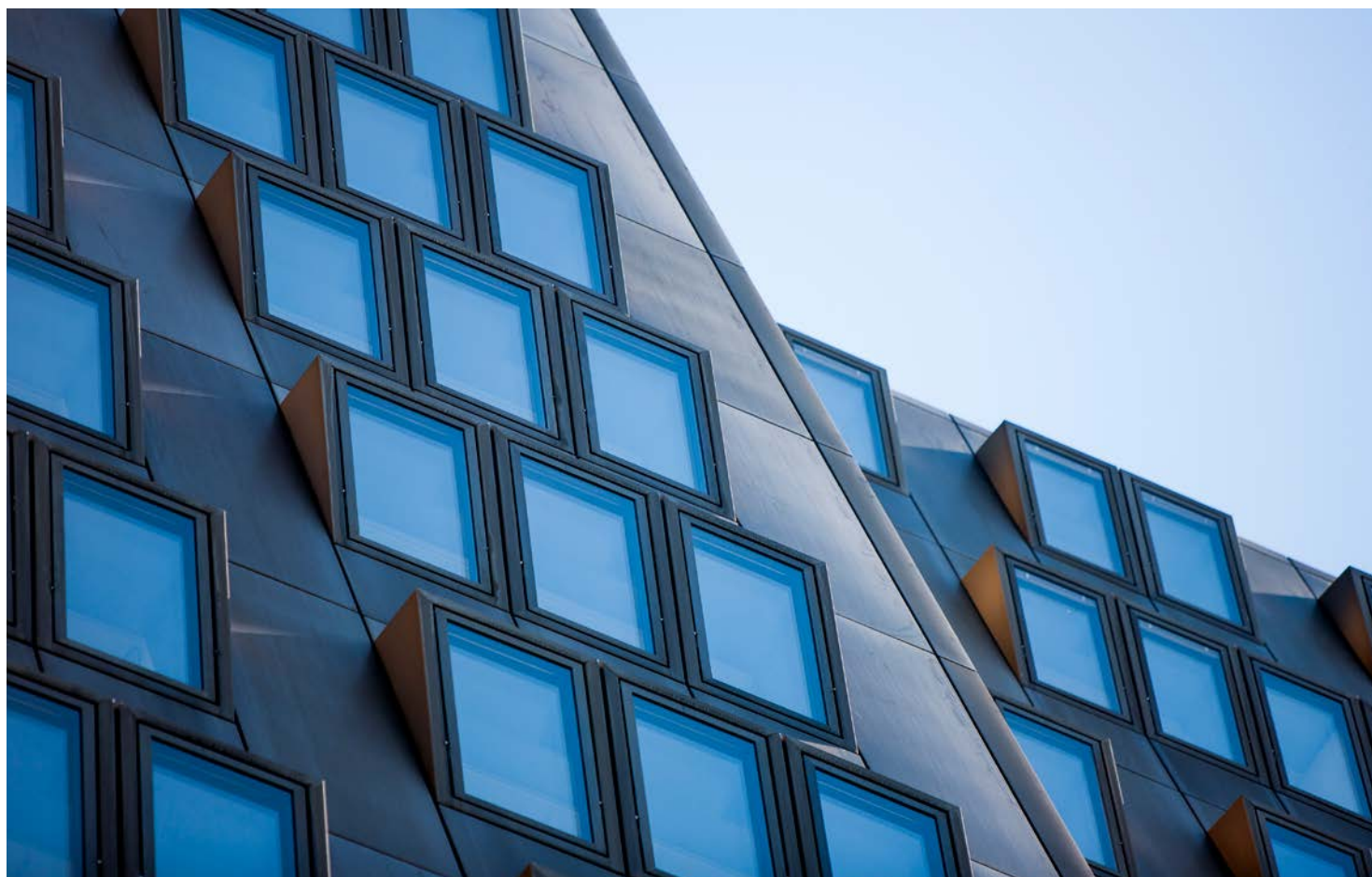
Reihe BUND 2019/23

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2019/6

Reihe STEIERMARK 2019/4

Bericht des Rechnungshofes

---





Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

---

## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Niederösterreich und Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

#### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Mai 2019

#### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8876

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

#### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis                                                                                    | 3  |
| Glossar                                                                                                  | 4  |
| Prüfungsziel                                                                                             | 7  |
| Kurzfassung                                                                                              | 7  |
| Empfehlungen                                                                                             | 10 |
| Zahlen und Fakten zur Prüfung                                                                            | 11 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand                                                                           | 13 |
| Finanzausgleichsgesetz 2008; Finanzausgleichsgesetz 2017                                                 | 14 |
| Vereinfachung des vertikalen Finanzausgleichs                                                            | 14 |
| Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs                                                          | 17 |
| Steuerungs– und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen                                              | 20 |
| Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark                                        | 23 |
| Evaluierung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen,<br>Land Niederösterreich                         | 23 |
| Richtlinien für Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich                                                | 26 |
| Zielsetzungen und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen,<br>Länder Niederösterreich und Steiermark | 28 |
| Regelungen für Projektförderung, Land Niederösterreich                                                   | 32 |
| Regelungen für Konsolidierungsgemeinden, Land Niederösterreich                                           | 34 |
| Berechnung des Haushaltsabgangs, Land Niederösterreich                                                   | 35 |
| Vergabe der Bedarfszuweisungen gemäß Soll–Prozess, Land Steiermark                                       | 36 |
| Angemessenheit der Bedarfszuweisungen für die Stadt Graz                                                 | 37 |
| Typisierung von Gemeinden                                                                                | 39 |
| Schlussempfehlungen                                                                                      | 41 |
| Anhang                                                                                                   | 44 |



## Tabellenverzeichnis

|            |                                                                                                            |    |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: | Verteilungsschlüssel im vertikalen Finanzausgleich 2013 und 2017 _____                                     | 16 |
| Tabelle 2: | Aufteilung der Ertragsanteile im horizontalen Finanzausgleich der Länder und Gemeinden 2013 und 2017 _____ | 17 |
| Tabelle 3: | Richtlinien für Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich _____                                            | 28 |
| Tabelle 4: | Verteilung der Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich ____                                              | 30 |
| Tabelle 5: | Verteilung der Bedarfszuweisungen, Land Steiermark _____                                                   | 31 |
| Tabelle 6: | Entwicklung der Bedarfszuweisungen der Landeshauptstadt Graz _____                                         | 38 |
| Tabelle 7: | Gemeindetypen 2017, Land Steiermark _____                                                                  | 40 |



## Abkürzungsverzeichnis

|            |                                                     |
|------------|-----------------------------------------------------|
| Abs.       | Absatz                                              |
| Art.       | Artikel                                             |
| BGBI.      | Bundesgesetzblatt                                   |
| BMF        | Bundesministerium für Finanzen                      |
| bspw.      | beispielsweise                                      |
| B–VG       | Bundes–Verfassungsgesetz                            |
| bzw.       | beziehungsweise                                     |
| d.h.       | das heißt                                           |
| EU         | Europäische Union                                   |
| EUR        | Euro                                                |
| FAG        | Finanzausgleichsgesetz                              |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung                          |
| i.V.m.     | in Verbindung mit                                   |
| LGBI.      | Landesgesetzblatt                                   |
| lit.       | litera (Buchstabe)                                  |
| Mio.       | Million(en)                                         |
| NÖ         | Niederösterreichisch                                |
| rd.        | rund                                                |
| RH         | Rechnungshof                                        |
| TZ         | Textzahl(en)                                        |
| USt        | Umsatzsteuer                                        |
| vgl.       | vergleiche                                          |
| VRV 2015   | Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung 2015 |
| Z          | Ziffer                                              |
| z.B.       | zum Beispiel                                        |



## Glossar

### Abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird bei der Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden (Gemeindeertragsanteile) angewandt. Er errechnet sich durch Multiplikation der Volkszahl der Gemeinden mit einem gesetzlich vorgegebenen Wert, dem sogenannten Vervielfacher.

### Abhängigenquote

Dies ist der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner, die unter 15 oder über 64 Jahre alt sind, im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern im Alter von 15 bis 64 Jahren.

### Dynamikregelung

Darunter versteht man eine Übergangsregelung des Finanzausgleichsgesetzes (**FAG**) 2017, die sicherstellt, dass die Steigerung der Ertragsanteile einer einzelnen Gemeinde gegenüber dem Vorjahr einen gewissen Prozentsatz des Landesdurchschnitts beträgt.

### Finanzkraft

Die Finanzkraft wird gemäß § 25 Abs. 2 FAG 2017 aus dem Aufkommen an Grundsteuer unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500 % und der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres ermittelt.

### Grenzsteuersatz

Dies ist jener Prozentsatz im Rahmen der Bedarfszuweisungen, um den sich die Bedarfszuweisung mit jedem Euro an Mehreinnahmen der Gemeinde reduziert.

### Horizontaler Finanzausgleich

Darunter versteht man die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Länder bzw. Gemeinden nach unterschiedlichen Schlüsseln.

### Landesdurchschnitts-Kopfquote

Die Landesdurchschnitts-Kopfquote errechnet sich aus der Finanzkraft der Gemeinden des Landes des zweitvorangegangenen Jahres geteilt durch die Einwohnerzahl des Jahres.

### Vertikaler Finanzausgleich

Darunter wird die Aufteilung des Bruttoabgabenaufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verstanden. Der vertikale Finanzausgleich erfolgt unter Heranziehung von prozentualen Aufteilungsschlüsseln, die mit dem jeweiligen Nettoabgabenaufkommen eines bestimmten Jahres multipliziert werden.



Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

---

#### Volkszählung

Dies ist gemäß § 10 Abs. 7 FAG 2017 die von der Bundesanstalt Statistik Austria festgestellte Wohnbevölkerung zum Stichtag 31. Oktober, maßgebend ab Beginn des dem Stichtag folgenden übernächsten Kalenderjahres.



Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

---





Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up–Überprüfung

#### WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Land Niederösterreich
- Land Steiermark

## Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up–Überprüfung

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte im April und Mai 2018 das Bundesministerium für Finanzen und die Länder Niederösterreich und Steiermark, um den Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Vorbericht „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihen Bund 2016/4, Niederösterreich 2016/2 und Steiermark 2016/2) zu beurteilen.

### Kurzfassung

Das Bundesministerium für Finanzen setzte von drei überprüften Empfehlungen eine um und zwei teilweise um. Das Land Niederösterreich setzte von sechs überprüften Empfehlungen drei um, zwei teilweise und eine nicht um. Das Land Steiermark setzte von vier überprüften Empfehlungen drei um und eine teilweise um. (TZ 1, TZ 14)

Nach der Veröffentlichung der Gebarungsüberprüfung im Jahr 2016 beschloss der Nationalrat das Finanzausgleichsgesetz 2017. Mit dem neuen Finanzausgleich änderten sich Berechnung und Verteilung der Gemeinde–Bedarfszuweisungen. Zur Umsetzung dieser Änderungen erließen Niederösterreich im Jahr 2017 und die Steiermark im Jahr 2018 neue Richtlinien. Dementsprechend beurteilte der RH in seiner Follow-up–Überprüfung die Umsetzung der Empfehlungen vor dem Hintergrund des neuen Finanzausgleichs und der neuen landesgesetzlichen Bestimmungen bzw. Richtlinien. (TZ 1)



Das Bundesministerium für Finanzen brachte Empfehlungen des RH zur Vereinfachung des Finanzausgleichs in die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 ein. Dabei konnten erste Schritte zur Vereinfachung umgesetzt werden. Der Wegfall der Sonderregelung zur Werbeabgabe stellte die umfassendste Änderung dar. Die Sonderregelung bei der Spielbankabgabe blieb jedoch aufrecht. (TZ 2)

Ebenfalls nur teilweise umgesetzt war die Empfehlung, die innerstaatlichen Finanzströme nachvollziehbarer und transparenter zu gestalten. So beseitigte der Finanzausgleich 2017 die Fixschlüssel zum Getränkesteuerausgleich, zum Ausgleich für den Entfall der Selbstträgerschaft, zum Landespflegegeld und zur Werbeabgabe. Der Fixschlüssel zu den Länderanteilen an der Krankenanstalten-Finanzierung und die Umschichtung von 1.780,5 Mio. EUR an Umsatzsteuer zu der nach einem Fixschlüssel verteilten Summe waren hingegen nach wie vor aufrecht. Für die Berechnung der Gemeindeertragsteile innerhalb der Länder galten nur noch drei Kriterien, nämlich die Volkszahl, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und ein Betrag je Nächtigung. (TZ 3)

Dem Bundesministerium für Finanzen sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark hatte der RH empfohlen, für die Gemeinde-Bedarfszuweisungen die Abhängigkeit der Mittelzuweisung von der Finanzkraft einzuschränken. Der neue Finanzausgleich schaffte den Ausgleich von 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf ab und verteilte die bislang ausschließlich finanzkraftabhängigen Mittel – 2016 rd. 303,6 Mio. EUR – über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Zudem gab der Gesetzgeber für die Bedarfszuweisungen erstmals bundesweit einheitliche Zwecke vor. (TZ 4)

Niederösterreich und der Steiermark hatte der RH empfohlen, Zielsetzungen und Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. Niederösterreich sah in seinen Richtlinien 2017 einen landesinternen Finanzkraftausgleich durch die Bedarfszuweisungen I vor, legte auch Ziele und Verteilungswirkungen fest, richtete die Höhe der Fördertöpfe entsprechend aus und setzte somit die Empfehlung des RH um. Das Land Steiermark verwendete die ihm zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungen unter anderem für interkommunale Zusammenarbeit und den landesinternen Finanzkraftausgleich. Da noch keine endgültigen Ergebnisse der zur Umsetzung des Finanzausgleichs 2017 eingerichteten Arbeitsgruppen vorlagen, erachtete der RH seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. (TZ 7)



Da in Niederösterreich fünf Abteilungen für die Bedarfszuweisungen zuständig waren, hatte der RH empfohlen, die Aufteilung der Zuständigkeiten zu evaluieren und alle sachdienlichen Informationen bei einer Stelle zu konzentrieren. Insbesondere hielt der RH fest, dass die für Bedarfszuweisungen grundsätzlich zuständige Abteilung Gemeinden nicht alle sachdienlichen Informationen erhielt. Nach wie vor fehlten ihr Informationen über die Mittelverwendung durch den Schul- und Kindergartenfonds. Bei größeren Projekten des Wasserwirtschaftsfonds war die Abteilung Gemeinden jedoch miteinbezogen und auch über die Auszahlungen im Rahmen des Geodatenprojekts informiert. Der RH erachtete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. Die Empfehlung, alle Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln im Hinblick auf die erforderliche Transparenz und die Verteilungsgerechtigkeit in Richtlinien zu regeln, setzte das Land um. Niederösterreich nahm alle von der Abteilung Gemeinden abgewickelten Bedarfszuweisungen in die Richtlinien 2017 auf. (TZ 5, TZ 6)

Niederösterreich präzierte in seinen Richtlinien die Kriterien für Projektförderung und nahm auch die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden auf. Allerdings fehlte in der Praxis eine durchgehend feststellbare Unterscheidung zwischen Sanierungsgemeinden und Konsolidierungsgemeinden. Weiters fehlten nach wie vor konkrete Regelungen für die Berechnung des Haushaltsabgangs von Sanierungs- und Konsolidierungsgemeinden. (TZ 8, TZ 9, TZ 10)

Während der Vorprüfung bestanden in der Steiermark abhängig vom zuständigen politischen Referenten zum Teil erhebliche Abweichungen zum vorgesehenen Soll-Prozess. Das Land gewährte Bedarfszuweisungen teilweise – entgegen den Richtlinien – auch ohne entsprechende Ansuchen der Gemeinde. Wie vom RH empfohlen, beschloss die Landesregierung einen neuen Soll-Prozess. Nach den neuen Richtlinien mussten Anträge für Bedarfszuweisungen sowohl bei der Abteilung Gemeinden als auch bei der jeweiligen politischen Referentin bzw. beim jeweiligen politischen Referenten gestellt werden. Weiters setzte das Land die Empfehlung um, die pauschalen Bedarfszuweisungen für die Stadt Graz zu prüfen. Unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderungen für die Stadt Graz erhöhte die Landesregierung den Vorweganteil für Graz rückwirkend mit 1. Juni 2015 von 11 % auf 12 % der Bedarfszuweisungen. Schließlich entwickelte das Land sein Modell der Typisierung von Gemeinden für die Vergabe von Bedarfszuweisungen weiter. Die Abteilung Gemeinden setzte das Modell darüber hinaus auch zur Information der Landesregierung über die finanzielle Situation der Gemeinden ein. (TZ 11, TZ 12, TZ 13)



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

### **EMPFEHLUNGEN**

- Das Bundesministerium für Finanzen sollte bei zukünftigen Finanzausgleichsverhandlungen danach trachten, eine weitere Vereinfachung zu erreichen, etwa bei der Spielbankabgabe, da für diesen vergleichsweise geringen Betrag noch immer eine Sonderregelung besteht.
- Auch sollte das Bundesministerium für Finanzen auf eine weitere Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs – insbesondere hinsichtlich der Verteilung der Umsatzsteueranteile – hinwirken.
- Die Abteilung für Gemeinden in Niederösterreich wäre über sämtliche Vergaben von Bedarfszuweisungsmitteln durch andere Stellen zu informieren, damit sie ihrerseits alle entscheidungswesentlichen Aspekte berücksichtigen kann.
- Das Land Niederösterreich sollte in den Richtlinien eine klare Abgrenzung von Sanierungs- und Konsolidierungsgemeinden vornehmen und insbesondere die Berechnung des Haushaltsabgangs, der für die Höhe der Bedarfszuweisungen an diese Gemeinden maßgebend ist, regeln. (TZ 14)



## Zahlen und Fakten zur Prüfung

| Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bundesrecht                                       | Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930 i.d.g.F.<br>Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl. 45/1948 i.d.g.F.<br>Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017), BGBl. I 116/2016 i.d.g.F.                                                                                                                                                                                                                       |
| Landesrecht                                       | NÖ Wasserwirtschaftsfondsgesetz, LGBl. 1300-0 i.d.g.F.<br>NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl. 5070-0 i.d.g.F.<br>Niederösterreichische Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-0 i.d.g.F.<br>Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBl. 115/1967 i.d.g.F.                                                                                                                                                           |
| Richtlinien für Bedarfszuweisungen                | Bedarfszuweisungen an Gemeinden „Richtlinien 2017“ vom 4. April und 5. Dezember 2017, Land Niederösterreich<br>Richtlinien für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände vom 1. Jänner 2018, Land Steiermark                                                                                                                                                                     |
| weitere maßgebliche Richtlinien                   | NÖ Wasserwirtschaftsfonds Förderungsrichtlinien 2016 – Siedlungswasserwirtschaft (in Kraft seit 14. Juni 2016)<br>NÖ Wasserwirtschaftsfonds Förderungsrichtlinien 2017 – Gewässerökologie für kommunale Förderungswerber (in Kraft seit 19. Juli 2017)<br>NÖ Schul- und Kindergartenfonds: Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen im Sinne des NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetzes (in Kraft seit 1. Jänner 2014) |

| vom Bund an die Länder angewiesene Gemeinde-Bedarfszuweisungen |             |         |                       |                     |          |            |        |            |        |          |
|----------------------------------------------------------------|-------------|---------|-----------------------|---------------------|----------|------------|--------|------------|--------|----------|
|                                                                | Burgenland  | Kärnten | Nieder-<br>österreich | Ober-<br>österreich | Salzburg | Steiermark | Tirol  | Vorarlberg | Wien   | Summe    |
|                                                                | in Mio. EUR |         |                       |                     |          |            |        |            |        |          |
| 2014                                                           | 30,90       | 72,73   | 194,12                | 183,81              | 80,12    | 149,15     | 101,36 | 54,45      | 299,13 | 1.165,77 |
| 2015                                                           | 31,71       | 75,19   | 201,70                | 190,88              | 83,27    | 154,54     | 106,65 | 57,46      | 313,30 | 1.214,70 |
| 2016                                                           | 32,15       | 76,45   | 204,71                | 192,72              | 85,62    | 155,95     | 109,27 | 58,19      | 322,01 | 1.237,06 |
| 2017 <sup>1</sup>                                              | 37,10       | 83,56   | 226,86                | 212,86              | 92,79    | 174,34     | 120,80 | 64,11      | 351,40 | 1.363,81 |

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Bedarfszuweisungen gemäß §§ 12 Abs. 1 und 25 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz 2017

Quellen: BMF; RH



Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

---



## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im April und Mai 2018 beim Bundesministerium für Finanzen (**Ministerium**) und bei den Ländern Niederösterreich und Steiermark die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsprüfung zum Thema Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark abgegeben hatte. Der in den Reihen Bund 2016/4, Niederösterreich 2016/2 und Steiermark 2016/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH ([www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)).

Die Follow-up-Überprüfung umfasste den Zeitraum 2014 bis 2017. Während bei der Vorprüfung das Finanzausgleichsgesetz (**FAG**) 2008 anzuwenden war, galt nunmehr das FAG 2017. Dieses führte zu Änderungen bei der Berechnung und der Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen auf Bundesebene. Zur Umsetzung dieser Änderungen erließen die Länder Niederösterreich (2017) und Steiermark (2018) neue Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen. Dementsprechend beurteilte der RH in diesem Bericht die Umsetzung seiner Empfehlungen vor dem Hintergrund der Vorgaben des FAG 2017 und der neuen landesgesetzlichen Bestimmungen bzw. Richtlinien.

Zu den Prüfungsfeststellungen des RH vom Oktober 2018 nahmen die Länder Niederösterreich und Steiermark im Dezember 2018 und das Ministerium im Jänner 2019 Stellung. Der RH übermittelte eine Gegenäußerung an das Land Niederösterreich im Mai 2019. Gegenüber dem Ministerium sowie dem Land Steiermark verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.



## Finanzausgleichsgesetz 2008; Finanzausgleichsgesetz 2017

### Vereinfachung des vertikalen Finanzausgleichs

2.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 9) empfohlen,

- auf eine Vereinfachung des vertikalen Finanzausgleichs hinzuwirken und
- Sonderregelungen im Bereich der Werbeabgabe und der Spielbankabgabe aufzuheben bzw. diese in die Gruppe jener Abgaben, die mittels einheitlichem Aufteilungsschlüssel verteilt werden, einzubeziehen.<sup>1</sup>

Dies vor dem Hintergrund, dass die Werbeabgabe und die Spielbankabgabe nur 0,22 % des gesamten Abgabenaufkommens umfassten und die Verteilungsschlüssel auf historischen Aufkommenswerten beruhten.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem FAG 2017 die Verteilung der Ertragsanteile radikal vereinfacht worden sei. Dabei sei auch die Werbeabgabe in den Kreis der Abgaben mit einheitlichem Schlüssel aufgenommen und damit der vom RH kritisierte Bezug auf historische Aufkommensdaten beseitigt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Gesetzgeber mit dem FAG 2017

- einzelne historische Bezugsgrößen eliminierte,
- den Wohnbauförderungsbeitrag ab 2018 „verländerte“ und
- weitere Vereinfachungen im vertikalen Finanzausgleich durchführte.

### Zum Wegfall historischer Bezugsgrößen

Mit dem FAG 2017 fielen historisch entstandene Bezugsgrößen weg, wobei der Wegfall der Sonderregelung zur Werbesteuer die umfassendste Änderung darstellte. Die Änderungen wurden sowohl durch eine Anpassung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben von Bund, Ländern und Gemeinden als auch durch eine entsprechende Anpassung des Fixschlüssels bei der Bildung der Ländertöpfe neutralisiert und führten zu keinen finanziellen Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften. Bei der Verteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgte die Neutralisierung im horizontalen Finanzausgleich durch eine Anpassung der Vorausanteile je Einwohnerin bzw. Einwohner. Darüber hinaus erhielten jene Gemeinden, deren Ertragsanteile sich

<sup>1</sup> vgl. auch RH-Bericht „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Niederösterreich 2016/2), TZ 4 und 7





unterhalb eines Mindestniveaus entwickelten, eine Aufstockung (Dynamikregelung) (siehe TZ 3).

Die Anteile an der Grunderwerbsteuer flossen bis 2015 an die Gemeinden (96 %) und den Bund (4 %). Im Zuge der Steuerreform 2015/2016 wurde die Grunderwerbsteuer erhöht und die erwarteten Mehreinnahmen (30 Mio. EUR) wurden zu zwei Dritteln an den Bund und zu einem Drittel an die Länder und Gemeinden verteilt. Diese Zweiteilung wurde im FAG 2017 beseitigt und der besondere Verteilungsschlüssel für die erwarteten Mehreinnahmen in den allgemeinen Schlüssel für die Verteilung der Grunderwerbsteuer einbezogen (siehe Tabelle 1).

Die Sonderregelungen zur Spielbankabgabe blieben im FAG 2017 bestehen. Laut dem Ministerium war ein Entfall der Spielbankabgabe in den Finanzausgleichsverhandlungen nicht konsensfähig. Da nach Ansicht des Ministeriums hier – anders als bei den anderen mit dem FAG 2017 beseitigten Sonderregeln – bei einer Einbeziehung der Spielbankabgabe in die Abgaben mit einheitlichem Schlüssel kein Verwaltungseinsparungspotenzial ersichtlich war, verfolgte das Ministerium diese Empfehlung des RH nicht weiter.

### Zur „Verlängerung“ des Wohnbauförderungsbeitrags

Der Wohnbauförderungsbeitrag war mit 1. Jänner 2018 aufgrund der erweiterten Abgabenautonomie für Länder eine ausschließliche Länderabgabe. Der Bund erhielt im Gegenzug einen erhöhten Bundesanteil an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel. Auf horizontaler Ebene wurden die Fixschlüssel für die länderweise Verteilung so angepasst, dass sich die Ertragsanteile der Länder nicht änderten. Die Länder konnten jedoch durch landesgesetzliche Bestimmungen den Tarif des Wohnbauförderungsbeitrags und damit ihre Einnahmen erhöhen oder vermindern.

### Zu weiteren Vereinfachungen im vertikalen Finanzausgleich

Nach dem FAG 2017 entfiel der Beitrag der Gemeinden zum EU-Beitrag, weiters wurde die Bemessungsgrundlage des Länderbeitrags für die Bruttonationaleinkommen- und Mehrwertsteuereigenmittel verringert. Als Ausgleich sah das FAG 2017 eine Verringerung der Ertragsanteile der Gemeinden um den Betrag des bisherigen EU-Beitrags und eine entsprechende Erhöhung des Bundesanteils vor. Der Anteil der Länder am EU-Beitrag wurde nicht mehr auf (fast) alle Abgaben aufgeteilt, sondern bei der Umsatzsteuer zusammengefasst. Die Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft erfolgte bisher über Abzüge bei mehreren Abgaben und wurde mit dem FAG 2017 als ein Vorwegabzug bei der Umsatzsteuer gebündelt (§ 9 Abs. 2 Z 4 FAG 2017).



# Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Änderungen der Verteilungsschlüssel im vertikalen Finanzausgleich:

Tabelle 1: Verteilungsschlüssel im vertikalen Finanzausgleich 2013 und 2017

|                                     | Finanzausgleichsgesetz 2008 –<br>Jahr 2013 |        |           | in % der<br>Verteilungs-<br>summe 2013 | Finanzausgleichsgesetz 2017 –<br>Jahr 2017 |                                  |                                 | in % der<br>Verteilungs-<br>summe 2017 |
|-------------------------------------|--------------------------------------------|--------|-----------|----------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------|
|                                     | Bund                                       | Länder | Gemeinden |                                        | Bund                                       | Länder                           | Gemeinden                       |                                        |
|                                     | in %                                       |        |           |                                        | in %                                       |                                  |                                 |                                        |
| Abgaben mit einheitlichem Schlüssel | 67,417                                     | 20,700 | 11,883    | 97,4                                   | 67,663<br>(67,934) <sup>1</sup>            | 20,486<br>(20,217) <sup>1</sup>  | 11,851<br>(11,849) <sup>1</sup> | 97,2                                   |
| sonstige Abgaben                    |                                            |        |           |                                        |                                            |                                  |                                 |                                        |
| Werbsteuerausgleich                 | 4,000                                      | 9,083  | 86,917    | 0,2                                    | –                                          | –                                | –                               | – <sup>3</sup>                         |
| Wohnbauförderungsbeitrag            | 19,450                                     | 80,550 | 0,000     | 1,3                                    | 19,450<br>(0,000) <sup>2</sup>             | 80,550<br>(100,000) <sup>2</sup> | 0,000<br>(0,000) <sup>2</sup>   | 1,3                                    |
| Grunderwerbsteuer                   | 4,000                                      | 0,000  | 96,000    | 1,1                                    | 5,702                                      | 0,556                            | 93,742                          | 1,4                                    |
| Bodenwertabgabe                     | 4,000                                      | 0,000  | 96,000    | 0,0                                    | 4,000                                      | 0,000                            | 96,000                          | 0,0                                    |
| Spielbankabgabe bis zu 725.000 EUR  | 49,000                                     | 7,000  | 44,000    | 0,0                                    | 49,000                                     | 7,000                            | 44,000                          | 0,0                                    |
| Spielbankabgabe über 725.000 EUR    | 61,000                                     | 20,000 | 19,000    | 0,1                                    | 61,000                                     | 20,000                           | 19,000                          | 0,1                                    |

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> ab 1. Jänner 2018 Veränderung unter anderem aufgrund des Wohnbauförderungsbeitrags

<sup>2</sup> ab 1. Jänner 2018 ausschließliche Länderabgabe

<sup>3</sup> Verteilung als Abgabe mit einheitlichem Schlüssel

Quelle: BMF

- 2.2 Die Empfehlung des RH wurde teilweise umgesetzt, weil durch das FAG 2017 erste Schritte in Richtung einer Vereinfachung des Finanzausgleichs erfolgten. Im FAG 2017 wurde die Sonderregelung im Bereich der Werbeabgabe aufgehoben und weitere Änderungen im vertikalen Finanzausgleich umgesetzt. Allerdings blieb bspw. die Sonderregelung bei der Spielbankabgabe. Zu Änderungen im horizontalen Finanzausgleich verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 3.

Der RH hielt seine Empfehlung an das Ministerium dahingehend aufrecht, in Kooperation mit den Finanzausgleichspartnern bei zukünftigen Finanzausgleichsverhandlungen weiter auf eine Vereinfachung der noch bestehenden Sonderregelung bei der Spielbankabgabe hinzuwirken.

- 2.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es das Thema der Verteilung der Spielbankabgabe in die Verhandlungen zum FAG 2017 eingebracht habe. Eine Verteilung der Erträge der Spielbankabgabe nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel sei wegen der Verwerfungen der Mittelverteilung zu Lasten der jeweiligen Standortgemeinden nicht konsensfähig gewesen. Es habe somit auf eine Vereinfachung hingewirkt. Das Ministerium werde diesen Vereinfachungspunkt in die Gespräche für den Finanzausgleich ab dem Jahr 2022 erneut einbringen.



## Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs

- 3.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 12, 14) empfohlen, auf eine Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der innerstaatlichen Finanzströme, insbesondere aber auf eine Vereinfachung der Aufteilung der Umsatzsteuer, hinzuwirken.

Nach Ansicht des RH sollte bspw. die Umschichtung von 1.780,5 Mio. EUR an Umsatzsteuer von der nach der Volkszahl verteilten Summe zu der nach einem Fixschlüssel verteilten Summe entfallen. Ebenso entfallen sollte der Abzug von 0,949 % des Umsatzsteueraufkommens für die Dotierung der Landesgesundheitsfonds.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit dem FAG 2017 die Verteilung der Ertragsanteile radikal vereinfacht worden sei. Dies habe insbesondere auch die Verteilung der Umsatzsteuer betroffen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, sah das FAG 2017 bei der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile auf die Länder und Gemeinden folgende wesentliche Änderungen vor:

Tabelle 2: Aufteilung der Ertragsanteile im horizontalen Finanzausgleich der Länder und Gemeinden 2013 und 2017

|                      |                                                        | Länder |        | Gemeinden |        |
|----------------------|--------------------------------------------------------|--------|--------|-----------|--------|
| Aufteilungsschlüssel |                                                        | 2013   | 2017   | 2013      | 2017   |
|                      | Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben         | in %   |        |           |        |
| (1)                  | mit einheitlichem Schlüssel                            | 94,99  | 94,55  | 90,16     | 89,33  |
|                      | davon (a) Volkszahl                                    | 61,74  | 61,69  | 15,72     | 15,40  |
|                      | davon (b) abgestufter Bevölkerungsschlüssel            | –      | –      | 53,38     | 52,27  |
|                      | davon (c) Fixschlüssel                                 | 32,88  | 31,31  | 17,23     | 21,66  |
|                      | davon (d) Fixschlüssel: 0,949 % des Aufkommens an USt  | 1,50   | 1,55   | –         | –      |
|                      | davon (e) Fixschlüssel: Getränkesteuerausgleich        | –      | –      | 4,90      | –      |
|                      | davon (f) USt-Ausgleich Selbstträgerschaft             | 0,55   | –      | 0,37      | –      |
|                      | davon (g) Fixschlüssel: USt-Ausgleich Landespflegegeld | -1,69  | –      | -1,44     | –      |
| (2)                  | gänzlich nach der Volkszahl                            | 4,87   | 5,38   | 0,43      | –      |
| (3)                  | gänzlich nach dem Aufkommen                            | 0,08   | 0,07   | 8,76      | 10,67  |
| (4)                  | Fixschlüssel: Werbeabgabe                              | 0,07   | –      | 0,65      | –      |
| Summe                |                                                        | 100,00 | 100,00 | 100,00    | 100,00 |

Rundungsdifferenzen möglich

USt = Umsatzsteuer

Quelle: BMF

Es entfielen die Fixschlüssel zum Getränkesteuerausgleich (1)(e), zum Umsatzsteuer-Ausgleich für den Entfall der Selbstträgerschaft (1)(f), zum länderweisen Abzug bei der Umsatzsteuer für das ehemalige Landespflegegeld (1)(g) und zur Werbeabgabe (4). Die Ausgleichszahlungen aufgrund des Entfalls der Selbstträgerschaft wurden in die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden eingerechnet.<sup>2</sup> Der Ausgleich für das ehemalige Landespflegegeld<sup>3</sup> wurde nunmehr durch einen einzigen Vorwegabzug von den Umsatzsteueranteilen der Länder bzw. Gemeinden geregelt.<sup>4</sup>

Keine Änderungen gab es hingegen

- beim gesonderten Fixschlüssel (0,949 %) zu den Länderanteilen an der Umsatzsteuer<sup>5</sup> (1)(d), der den Länderanteilen an der Krankenanstalten-Finanzierung<sup>6</sup> entsprach. Über eine Einrechnung des gesonderten Fixschlüssels in den allgemeinen Fixschlüssel (1)(c) konnte nach Angaben des Ministeriums in den Finanzausgleichsverhandlungen kein Konsens erzielt werden und
- bei der Umschichtung von 1.780,5 Mio. EUR<sup>7</sup> von der nach der Volkszahl verteilten Summe (1)(a) zu der nach einem Fixschlüssel verteilten Summe (1)(c).<sup>8</sup>

Die maßgeblichen Kriterien für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der Länder wurden auf

- die Volkszahl (als länder- und größenklassenmäßig differenzierter Vorausanteil je Einwohnerin bzw. Einwohner),
- den abgestuften Bevölkerungsschlüssel und
- einen Betrag je Nächtigung

reduziert.

Diese Änderungen wurden mit einer größenklassenweisen Neutralisierung bzw. einer dynamischen Ausgleichsregelung (im Folgenden: Dynamikregelung) kompensiert. Die Dynamikregelung war eine über die aktuelle Finanzausgleichsperiode hinaus angelegte Übergangsregelung, die sicherstellte, dass die Steigerung der Ertragsanteile einer einzelnen Gemeinde gegenüber dem Vorjahr einen gewissen

<sup>2</sup> Die Ausgleichszahlungen, welche die Gebietskörperschaften als Rechtsträger von gemeinnützigen Krankenanstalten in Form von Ertragsanteilen bekamen, wurden nicht in die Ertragsanteile eingerechnet, sondern in die neuen Zuschüsse für Rechtsträger gemeinnütziger Krankenanstalten (§ 23 Abs. 4 FAG 2017) einbezogen.

<sup>3</sup> Gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008 wurde von den Ertragsanteilen der einzelnen Gemeinden ein Betrag in Höhe der für das Jahr 2010 geleisteten Beiträge der Gemeinden und Sozialhilfverbände zu den Kosten des Landespflegegelds abgezogen.

<sup>4</sup> vgl. § 10 Abs. 2 Z 4 FAG 2017

<sup>5</sup> vgl. § 10 Abs. 5 Z 4 FAG 2017

<sup>6</sup> vgl. Art. 28 Abs. 1 Z 2 i.V.m. Art. 29 Abs. 1 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I 98/2017

<sup>7</sup> vgl. § 10 Abs. 5 Z 3 FAG 2017

<sup>8</sup> Diese Umschichtung wurde in Tabelle 2 aus Vereinfachungsgründen nicht dargestellt.



Prozentsatz<sup>9</sup> des Landesschnitts betrug. Zu diesem Zweck wurden die Ertragsanteile jener Gemeinden, die unter dem festgelegten Niveau lagen, auf dieses aufgestockt. Finanziert wurde die Dynamikregelung durch eine Kürzung der Ertragsanteile derjenigen Gemeinden, deren Ertragsanteile überdurchschnittlich gestiegen waren. Im Anhang sind jene zehn Gemeinden ausgewiesen, die am stärksten von der Dynamikregelung profitierten bzw. welche die größte Finanzierungslast dieser Regelung zu tragen hatten.

- 3.2 Der RH anerkannte, dass mit dem FAG 2017 die Fixschlüssel zum Getränkesteuerausgleich, zum Ausgleich für den Entfall der Selbstträgerschaft, zum Landespflegegeld und zur Werbeabgabe eliminiert wurden. Der Fixschlüssel zu den Länderanteilen an der Krankenanstalten–Finanzierung und die Umschichtung von 1.780,5 Mio. EUR an Umsatzsteuer zu der nach einem Fixschlüssel verteilten Summe blieben hingegen unverändert. Der RH erachtete seine Empfehlung damit als teilweise umgesetzt.

Der RH hielt seine Empfehlung an das Ministerium dahingehend aufrecht, bei zukünftigen Finanzausgleichsverhandlungen auf eine weitere Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs, und hier insbesondere auf die Verteilung der Umsatzsteueranteile, hinzuwirken.

- 3.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es in den Finanzausgleichsverhandlungen darauf hingewirkt, den gesonderten Fixschlüssel (0,949 %) in den allgemeinen Fixschlüssel neutral einzurechnen. Da aber die Länderanteile gemäß den zitierten Bestimmungen in der Art. 15a B–VG Vereinbarung auch nach der vorgeschlagenen Vereinfachung weiterhin berechnet werden hätten müssen, wäre dies lediglich eine Textänderung des Finanzausgleichsgesetzes gewesen und hätte keine Verwaltungsvereinfachung bewirkt. Dieser Vorschlag sei auch deshalb nicht konsensfähig gewesen, weil damit der unmittelbare Ausweis der Länderanteile an der Krankenanstaltenfinanzierung entfallen wäre. Der transparenten Ausweisung der Kriterien für die Mittelverteilung wäre somit der Vorzug zu geben gewesen.

Weiters habe das Ministerium in den Finanzausgleichsverhandlungen auch darauf hingewirkt, die Umschichtung zwischen den Verteilungsschlüsseln Volkszahl und Fixschlüssel auf Basis des Erfolgs 2016 neutral in die Anteile einzurechnen. Ein Entfall dieser Umschichtungsregelung hätte aber trotz Neutralisierung über die Zeit Verschiebungen zwischen den Ländern mit sich gebracht. Das Hinwirken des Ministeriums habe auch in diesem Punkt stattgefunden, der Vorschlag sei jedoch nicht konsensfähig gewesen. Das Ministerium werde diese beiden Vereinfachungspunkte in die Gespräche für den Finanzausgleich ab dem Jahr 2022 erneut einbringen.

<sup>9</sup> im Jahr 2017 zumindest 80 %, 2018 zumindest 65 % und ab dem Jahr 2019 50 % der prozentualen Steigerung des Landesschnitts, vgl. § 12 Abs. 9 Z 1 FAG 2017



## Steuerungs- und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen

4.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 51, 54) empfohlen, gemeinsam mit den übrigen Finanzausgleichspartnern eine Reform des Finanzausgleichs umzusetzen. 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.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass als Ergebnis der Diskussion über die Verteilungswirkungen der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel in den Finanzausgleichsverhandlungen den Ländern mit dem FAG 2017 erstmals Zwecke und Ziele für deren Verteilung vorgegeben worden seien (§ 12 Abs. 5 FAG 2017). Die weitere Konkretisierung dieser Bestimmungen obliege nun den Ländern auf Basis landesrechtlicher Regelungen.

Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, der Empfehlung des RH solle im Rahmen der derzeit laufenden Überarbeitung der Bedarfszuweisungsrichtlinien, nicht zuletzt aufgrund des FAG 2017, entsprochen werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das FAG 2017 auf Basis der in § 12 Finanz-Verfassungsgesetz<sup>10</sup> allgemein formulierten Zielsetzungen für Bedarfszuweisungen<sup>11</sup> den Ländern erstmals Zwecke und Ziele für die Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel vorgab.

Die Bestimmung des § 12 Abs. 5 FAG 2017 ermöglichte die Verwendung der Bedarfszuweisungsmittel für folgende Zwecke:

- Förderung bestehender und zusätzlicher interkommunaler Zusammenarbeit einschließlich solcher in Form von Gemeindeverbänden (Z 1),
- Unterstützung strukturschwacher Gemeinden (Z 2),
- Förderung von Gemeindezusammenlegungen einschließlich solcher, die in den jeweils letzten zehn Jahren erfolgten (Z 3),
- landesinterner Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden unter Bedachtnahme auf weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen (Z 4) und

<sup>10</sup> Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl. 45/1948 i.d.g.F.

<sup>11</sup> Die Zielsetzungen waren die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt, die Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder der Ausgleich von Härten.



- Bedarfszuweisungen an Gemeinden (Z 5).

Die Mittel für Bedarfszuweisungen in Höhe von 12,8 % der ungekürzten Ertragsanteile wurden gemäß FAG 2017 im Wesentlichen um die bisherigen Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG 2008 erhöht. In den Jahren 2017 bis 2019 waren zumindest 15 % und ab dem Jahr 2020 zumindest 20 % der gesamten Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel für interkommunale Zusammenarbeit, strukturschwache Gemeinden oder Gemeindezusammenlegungen (Z 1 bis 3) zu verwenden. Die Prozentsätze waren in einer Gesamtbetrachtung der Finanzausgleichsperiode (d.h. bis 2021) zu erreichen. Im Sinne der Transparenz sah das FAG 2017 vor, dass die Länder die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Finanzen zumindest alle zwei Jahre über die Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel informieren. Wie das Ministerium dem RH mitteilte, werde das Format für die Information der Länder an das Ministerium im Laufe des Jahres 2018 mit den Ländern diskutiert. Da erst im Zeitraum des nächsten Finanzausgleichsgesetzes endgültig festgestellt werden kann, ob die vorgegebene prozentuelle Verteilung erreicht wurde, sah das Ministerium vorerst von einer bundesrechtlichen Regelung zu Konsequenzen bei Nichterreichung ab.

Das FAG 2017 schränkte die Verteilung der Ertragsanteile nach der Finanzkraft stark ein, indem

- der Ausgleich von 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf abgeschafft wurde und die bislang ausschließlich finanzkraftabhängigen Mittel (2016 rd. 303,6 Mio. EUR) über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt wurden sowie
- die Regelung für die nach der Finanzkraft verteilten Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG 2008 größtenteils entfiel (2017 rd. 110,8 Mio. EUR).

Eine finanzkraftabhängige Verteilung war laut FAG 2017 hingegen vorgesehen bei

- Bedarfszuweisungen für einen bundesweiten Finanzkraftausgleich, wobei jenen Ländern, deren Finanzkraft je Einwohnerin bzw. Einwohner unter 80 % der bundesweiten durchschnittlichen Finanzkraft lag, 10 % der Differenz ersetzt wurde; von dieser Regelung profitierte im Jahr 2017 nur das Burgenland im Ausmaß von 1,33 Mio. EUR (4,57 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner);
- Mitteln des neu geschaffenen Strukturfonds für finanzschwache oder von Abwanderung betroffene Gemeinden (60,0 Mio. EUR)<sup>12</sup> sowie
- Finanzzuweisungen zur Finanzkraftstärkung von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern (2,4 Mio. EUR).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Die Vergabe erfolgte nach den Kriterien Einwohnerentwicklung, Abhängigenquote und Finanzkraft (vgl. § 24 FAG 2017).

<sup>13</sup> vgl. § 25 Abs. 3 lit. 3 FAG 2017



Die Länder konnten einen landesinternen Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden mit Bedarfszuweisungsmitteln in ihren Richtlinien vorsehen. Aus Sicht des Ministeriums sollten die Länder in diesem Fall mit den ihnen zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungsmitteln den gewünschten Finanzkraftausgleich ohne ungewollte Effekte, wie bspw. einen „Grenzsteuersatz“ auf Bedarfszuweisungen über 100 %, erzielen. Zu den entsprechenden Zielen und Verteilungswirkungen der Länder Niederösterreich und Steiermark verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 7.

- 4.2 Das FAG 2017 schränkte die Abhängigkeit der Mittelzuweisungen von der Finanzkraft stark ein, indem die Finanzzuweisungen nach § 21 FAG 2008 und der 30 %ige Unterschiedsbetrag zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf entfielen. Zudem gab der Gesetzgeber für die Bedarfszuweisungen erstmals bundesweit einheitliche Zwecke vor. Der RH erachtete seine Empfehlungen damit als umgesetzt.

Der RH anerkannte die im FAG 2017 erstmals vorgegebenen Zielsetzungen für Bedarfszuweisungen. Er wies jedoch darauf hin, dass die Form der Meldung der Länder an das Ministerium für die Mittelverwendung sowie etwaige Konsequenzen bei Nichterreichung der prozentualen Verteilung zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht feststanden.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, die Art und Weise der Informationsübermittlung der Länder über die Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen sowie die Konsequenzen bei Nichterreichung der prozentualen Verteilung bereits vor Ablauf der derzeit geltenden Finanzausgleichsperiode festzulegen, sodass für die beteiligten Finanzausgleichspartner Planungssicherheit gegeben ist.

- 4.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Neuregelung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen wesentliche Vereinfachungen und Klärungen mit sich gebracht habe und die Empfehlung des RH umgesetzt worden sei.

Zu den nunmehr vom RH neu eingebrachten Empfehlungen zur Festlegung des Formats der Informationsübermittlung durch die Länder und der Konsequenzen bei Nichterreichung der prozentuellen Verteilung merkte das Ministerium an, es habe den Ländern mit Schreiben vom 6. Dezember 2018 ein einheitliches Format vorgeschlagen. Kern des Berichts solle demnach eine Excel-Tabelle sein, in der je Gemeinde bzw. Gemeindeverband sowohl der Jahresbetrag als auch der Verwendungszweck im Sinne der Z 1 bis 5 des § 12 Abs. 5 FAG 2017 ausgewiesen seien. Das mit den Ländern abgestimmte endgültige Format der Informationsübermittlung sei dem RH mit Schreiben vom 15. Jänner 2019 übermittelt worden. Der Bericht der Länder werde demnach bis Ende März an das Ministerium übermittelt, erstmals bis 31. März 2019. Das Ministerium werde die Berichte der Länder zudem auf seiner Homepage veröffentlichen.





Weiters gehe das Ministerium davon aus, dass die Länder beim Vollzug der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel die Vorgabe des FAG 2017 einhalten. Die Anregung des RH, die Konsequenzen aus der Zielverfehlung zu normieren, werde als Thema für die Verhandlungen zum nächsten Finanzausgleich vorgemerkt.

## Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark

### Evaluierung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich

- 5.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 24, 41) empfohlen, die Aufteilung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen auf insgesamt fünf Abteilungen zu evaluieren und gegebenenfalls die Anzahl der mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befassten Stellen zu verringern. Weiters hatte er empfohlen, alle sachdienlichen Informationen bei einer Stelle zu konzentrieren, um sicherzustellen, dass alle entscheidungswesentlichen Aspekte bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen bekannt sind und berücksichtigt werden können.

Die grundsätzlich für Bedarfszuweisungen zuständige Abteilung Gemeinden war bei der Vergabe von Bedarfszuweisungen durch den Niederösterreichischen Wasserwirtschaftsfonds, durch den Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds und durch die Finanzabteilung nicht bzw. nur bei größeren Projekten eingebunden.

(2) Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich im Nachfrageverfahren würde die Abteilung Gemeinden von allen bewilligten Fördermaßnahmen des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds in Kenntnis gesetzt werden, um Doppelförderungen zu vermeiden. Die entsprechende Anpassung in den Richtlinien des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds würde nach der nächsten Änderung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfondsgesetzes umgesetzt werden.

(3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass neben der für Bedarfszuweisungen grundsätzlich zuständigen Abteilung Gemeinden (Ausstattung mit Bedarfszuweisungsmitteln 2017: 205,27 Mio. EUR) folgende vier Stellen des Landes Niederösterreich ebenfalls mit Bedarfszuweisungen befasst waren:

- Die **Abteilung Siedlungswasserwirtschaft**, der die Verwaltung des Niederösterreichischen Wasserwirtschaftsfonds oblag (2017: 10 Mio. EUR): Die Abteilung Gemeinden war bei der Vergabe von Förderungen für größere, baubeiratspflichtige Projekte durch den Wasserwirtschaftsfonds eingebunden und konnte dadurch die finanziellen Auswirkungen des Projekts auf die Gemeinde beurteilen. Die Abteilung Gemeinden erhielt nach eigenen Angaben zudem eine jährliche Meldung des Wasserwirtschaftsfonds über die Verwendung der Bedarfszuweisungen.
- Die **Abteilung Schulen**, die für die Verwaltung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds zuständig war (2017: 27,6 Mio. EUR): Die Abteilung Gemeinden war bei Projekten des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds nicht eingebunden und erhielt auch keine Meldung über die umgesetzten Projekte des Fonds. Eine Anpassung der Richtlinien des Schul- und Kindergartenfonds bzw. eine Änderung des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfondsgesetzes war vom Land zugesagt, aber noch nicht umgesetzt.
- Die **Abteilung Hydrologie und Geoinformation** (2017: 0,16 Mio. EUR) für die Bereitstellung eines „Geodatenpakets“ an die niederösterreichischen Gemeinden: Die Mittelverwendungen für das Geodatenpaket wurden der Abteilung Gemeinden erstmalig für die Jahre 2016 bis 2018 zur Kenntnis gebracht.
- Die **NÖ.Regional.GmbH**<sup>14</sup> erhielt für Zwecke der Regionalentwicklung von Gemeinden ab dem Jahr 2015 einen Betrag in Höhe von 1,01 Mio. EUR aus Bedarfszuweisungsmitteln im Wege eines Vorwegabzugs. Damit waren der Sach- und Personalaufwand der Gesellschaft zu finanzieren.<sup>15</sup> Die Abteilung Gemeinden war in die Verteilung der Mittel durch die NÖ.Regional.GmbH nicht eingebunden und hatte auch keine Kenntnis über deren Verwendung.

b) Die Abteilung Finanzen war bis 2016 für die Abwicklung von Bedarfszuweisungen im Rahmen des Investitionsprogramms Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden zuständig. Nach Auslaufen des Programms war die Abteilung ab 2017 nicht mehr mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln befasst.

c) Bedarfszuweisungen waren – außer in Wien – sowohl laut FAG 2008 als auch FAG 2017 für die Verteilung an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt (Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel).<sup>16</sup>

5.2 Der RH hob hervor, dass weder die Anzahl der mit der Vergabe von Bedarfszuweisungen befassten Stellen verringert wurde noch die für Bedarfszuweisungen grundsätzlich zuständige Abteilung Gemeinden alle sachdienlichen Informationen erhielt. Der RH stellte fest, dass der Abteilung Gemeinden nach wie vor Informationen über

<sup>14</sup> Das Land Niederösterreich hielt 51 % der Anteile, die restlichen Anteile waren auf sechs Vereine (vor allem Regionalverbände) aufgeteilt.

<sup>15</sup> Gemäß § 28 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014 waren der Sach- und Personalaufwand der NÖ.Regional.GmbH aus Bedarfszuweisungen in Höhe von 0,54 % der Bedarfszuweisungsmittel des Jahres 2013 zu finanzieren.

<sup>16</sup> vgl. § 11 Abs. 1 FAG 2008 und § 12 Abs. 1 FAG 2017



die Mittelverwendung durch den Schul- und Kindergartenfonds fehlten. Bei größeren Projekten des Wasserwirtschaftsfonds wurde sie miteinbezogen und über die Auszahlungen im Rahmen des Geodatenprojekts informiert. Der RH erachtete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

Da es sich bei den Bedarfszuweisungen um Gemeindemittel handelte, stellte die Kürzung der Bedarfszuweisungen durch einen Vorwegabzug zugunsten der NÖ.Regional.GmbH nach Ansicht des RH keine zweckentsprechende Verwendung dar.

Der RH hielt seine Empfehlung an das Land Niederösterreich weiterhin aufrecht, die Abteilung Gemeinden über die Vergaben von Bedarfszuweisungen, insbesondere auch über bewilligte Fördermaßnahmen des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds, in Kenntnis zu setzen, damit alle entscheidungswesentlichen Aspekte für die Gewährung von Bedarfszuweisungen bekannt sind und berücksichtigt werden können.

Er wiederholte seine Empfehlung an das Land Niederösterreich, die Aufteilung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen auf fünf Stellen in verwaltungsökonomisch vertretbaren Zeitabständen zu evaluieren und gegebenenfalls die Anzahl der Stellen zu verringern.

Weiters empfahl der RH dem Land Niederösterreich, Bedarfszuweisungen – wie im FAG 2017 vorgesehen – ausschließlich für Gemeinden und Gemeindeverbände zu verwenden.

- 5.3 Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme an, dass der Schul- und Kindergartenfonds der Abteilung Gemeinden künftig alle bewilligten Fördermaßnahmen mitteilen werde. Im Rahmen der Änderung der Richtlinien für Förderungen aus dem Schul- und Kindergartenfonds werde eine diesbezügliche Regelung aufgenommen.

Die Aufteilung der Zuständigkeit innerhalb des Amtes der NÖ Landesregierung sei in der Geschäftseinteilung geregelt. Die Geschäfte innerhalb des Amtes der NÖ Landesregierung seien nach ihrem Gegenstand und ihrem sachlichen Zusammenhang auf die Abteilungen aufgeteilt. Die Bedarfszuweisungsmittel würden für unterschiedliche Zwecke (z.B. Zwecke des NÖ Wasserwirtschaftsfonds, Bedarfszuweisungen für Hochwasserschutzprojekte, etc.) verwendet. Durch die Zuweisung der Geschäfte auf verschiedene Abteilungen sei gewährleistet, dass jeweils fachlich kompetente Bedienstete nach ihrem Aus- und Weiterbildungsstand Geschäfte zweckmäßig, sparsam und effizient erledigen. Schon aus Zweckmäßigkeitsgründen sei daher nicht ersichtlich, warum Bedarfszuweisungen z.B. für Schulen von Abteilungen zentral erledigt werden sollten, die mit Angelegenheiten der Schulverwaltung nicht befasst sind. Der Empfehlung des RH, die Aufteilung der Zuständigkeiten



für Bedarfszuweisungen auf fünf Stellen in verwaltungsökonomisch vertretbaren Zeitabständen zu evaluieren und gegebenenfalls die Anzahl der Stellen zu verringern, würde dennoch in einiger Zeit nachgekommen und dann entschieden werden, ob eine Veränderung der Zuständigkeiten sinnvoll und zweckmäßig ist.

Die Verwendung von Bedarfszuweisungsmitteln für die NÖ.Regional.GmbH, die von den Gemeinden zum Zweck der Regionalentwicklung im Wege der Regionalverbände mitbegründet wurde, sei landesgesetzlich in § 28 NÖ Raumordnungsgesetz 2014 festgelegt.

- 5.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass nach den Bestimmungen des FAG 2008 und FAG 2017 eine Zweckbindung für Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Sinne einer Verteilung an Gemeinden und Gemeindeverbände gegeben war. Die NÖ.Regional.GmbH befand sich im Mehrheitseigentum des Landes Niederösterreich (51 %) und wurde von den Gemeinden indirekt im Wege der fünf Regionalverbände, die gemeinsam 30 % der Anteile hielten, mitbegründet. Gemäß § 28 NÖ Raumordnungsgesetz 2014 kamen die Gemeinde-Bedarfszuweisungen den Gemeinden ebenfalls nur indirekt zugute, indem die Mittel zur Finanzierung des Sach- und Personalaufwands der NÖ.Regional.GmbH zu verwenden waren. Dadurch war eine Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen für die im FAG 2008 und FAG 2017 festgelegten Zwecke nicht mehr gegeben. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

## Richtlinien für Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich

- 6.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 33, 39, 40) empfohlen, alle Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln im Hinblick auf die erforderliche Transparenz und die Verteilungsgerechtigkeit in Richtlinien zu regeln.

Neben den in den Richtlinien geregelten Bedarfszuweisungen bestanden noch weitere aus Bedarfszuweisungsmitteln dotierte Förderprogramme, ohne dass in den Richtlinien explizite Regelungen über Förderzweck und Förderkriterien enthalten waren. Dabei handelte es sich etwa um Energie-Spar-Gemeinden, Konsolidierungsgemeinden oder um das Investitionsprogramm zum Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden.

(2) Wie das Land Niederösterreich im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, seien mit Inkrafttreten des neuen FAG 2017 auch die Richtlinien für Bedarfszuweisungen überarbeitet worden. Diese würden nun genaue Regelungen für die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Energie-Spar-Gemeinden vorsehen. Die Maßnahmen des Hochwasserschutzes seien 2016 ausgelaufen.



(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erließ das Land Niederösterreich im Dezember 2017 neue Richtlinien für die Vergabe der Bedarfszuweisungen (**Richtlinien 2017**). Bis zum Jahr 2016 erfolgte die Vergabe nach den Richtlinien 2011.

Die Richtlinien 2017 sahen folgende Arten von Bedarfszuweisungen vor (die Bezeichnungen sind den Richtlinien entnommen):

- Bedarfszuweisungen I für den landesinternen Finanzkraftausgleich (siehe TZ 7),
- Bedarfszuweisungen II zur Verringerung eines Haushaltsabgangs bei Sanierungsgemeinden,
- Bedarfszuweisungen III zu Projektförderung und Haushaltshilfen: Für die Gewährung von Haushaltshilfen musste entweder ein Abgang im ordentlichen Voranschlag (Konsolidierungsgemeinden<sup>17</sup>), außergewöhnliche Umstände (z.B. gesetzliche Veränderungen) oder sonstige Härtefälle aufgrund der Umstellung auf das FAG 2017 vorliegen. Bis 2016 war die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden nicht in den Richtlinien geregelt (siehe TZ 9). Auch die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Energie–Spar–Gemeinden war nunmehr geregelt.
- Bedarfszuweisungen IV für Gemeindekooperationen und Gemeindezusammenlegungen: Diese ersetzen die Bedarfszuweisungen für den Härteausgleich, die letztmalig im Jahr 2002 ausgezahlt wurden.

Das Investitionsprogramm Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden wurde, wie vom RH im Vorbericht ausgeführt, zum Teil aus Bedarfszuweisungsmitteln finanziert und von der Abteilung Finanzen außerhalb der Richtlinien des Landes abgewickelt. Nach Auslaufen des Programms im Jahr 2016 vergab die Abteilung Finanzen keine weiteren Bedarfszuweisungen.

Tabelle 3 stellt die Arten an Bedarfszuweisungen und deren Regelung in den Richtlinien 2011 und 2017 dar:

<sup>17</sup> Unter Konsolidierungsgemeinden waren jene Gemeinden zu verstehen, die zwar einen Haushaltsabgang auswiesen, aber nicht als Sanierungsgemeinden zu qualifizieren waren.



## Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Tabelle 3: Richtlinien für Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich

| Arten von Bedarfszuweisungen (bis 2016)                                         | Regelung in Richtlinien 2011 | Arten von Bedarfszuweisungen (ab 2017)                                                                                     | Regelung in Richtlinien 2017 |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden (Bedarfszuweisung I)                 | ja                           | Finanzkraftausgleich (Bedarfszuweisung I)                                                                                  | ja                           |
| Verringerung des Haushaltsabgangs bei Sanierungsgemeinden (Bedarfszuweisung II) | ja                           | Verringerung des Haushaltsabgangs bei Sanierungsgemeinden (Bedarfszuweisung II)                                            | ja                           |
| Projektförderung (Bedarfszuweisung III)                                         | ja                           | Projektförderung (Bedarfszuweisung III)                                                                                    | ja                           |
| Konsolidierungsgemeinden                                                        | nein                         | Haushaltshilfen (Bedarfszuweisung III)                                                                                     | ja                           |
| Härteausgleich (Bedarfszuweisung IV)                                            | ja                           | Gemeindekooperationen und Gemeindezusammenlegungen aufgrund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse (Bedarfszuweisung IV) | ja                           |
| Förderung für Energie-Spar-Gemeinden                                            | nein                         | Förderung für energiesparende Maßnahmen (Bedarfszuweisung III)                                                             | ja                           |
| Hochwasserschutz für finanzschwache Gemeinden <sup>1</sup>                      | nein                         | 2016 ausgelaufen                                                                                                           | –                            |

<sup>1</sup> Mittel wurden von der Abteilung Finanzen vergeben.

Quellen: Land Niederösterreich; RH

- 6.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH um, indem es alle von der Gemeindeabteilung abgewickelten Bedarfszuweisungen in die Richtlinien 2017 aufnahm.

## Zielsetzungen und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen, Länder Niederösterreich und Steiermark

- 7.1 (1) Der RH hatte den Ländern Niederösterreich und Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 41, 48) empfohlen, die Zielsetzungen und die Verteilungswirkungen, die mit der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln erreicht werden sollen, in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen. An den festgelegten Zielsetzungen und Verteilungswirkungen wären die einzelnen Fördertöpfe im Hinblick auf Förderhöhe und –umfang auszurichten.

(2) Das Land Niederösterreich hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, die neuen Richtlinien für Bedarfszuweisungen, die eine neue Verteilungswirkung sowie Zielsetzung bei der Vergabe vorgeben, seien mit den Interessensvertretern der Gemeinden abgestimmt.

Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren auf die derzeit laufende Überarbeitung der Bedarfszuweisungsrichtlinie verwiesen.



(3) Der RH hielt dazu fest, dass das FAG 2017 nunmehr die möglichen Zwecke für Bedarfszuweisungen vorgab und jedes Land die Ziele und Verteilungswirkungen für die ihm zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungsmittel festsetzen sollte.

Das Land Niederösterreich sah in den Richtlinien 2017 einen landesinternen Finanzausgleich durch die Bedarfszuweisungen I vor. Diese Zuweisung erhielten jene Gemeinden, deren Finanzkraft je Einwohnerin bzw. Einwohner unter 90 % der Landesdurchschnitts-Kopfquote (2017: 1.207,89 EUR) lag. Die für die Bedarfszuweisung I zur Verfügung stehenden Mittel wurden von 27 Mio. EUR (2016) auf rd. 52 Mio. EUR (2017) nahezu verdoppelt und betrugen im Jahr 2017 rund ein Viertel der von der Gemeindeabteilung verteilten Bedarfszuweisungen (205,27 Mio. EUR). Mit der Neuregelung erreichte das Land, dass

- wesentlich mehr Gemeinden von den Bedarfszuweisungen I profitierten (2016: 290; 2017: 419), dies allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Jene Gemeinden, deren Finanzkraft gemessen an der Landesdurchschnitts-Kopfquote stark unterdurchschnittlich war, erhielten einen größeren Teil ihres Differenzbetrags zum Landesdurchschnitt ersetzt als Gemeinden, die näher am Landesdurchschnitt lagen. Ein gestaffelter Vervielfacher bewirkte, dass für Kopfquoten unter 75 % des Landesdurchschnitts 90 % des Differenzbetrags, für Kopfquoten bspw. zwischen 87 % und 90 % des Landesdurchschnitts nur 40 % des Differenzbetrags ersetzt wurden.
- der „Grenzsteuersatz“ auf die Bedarfszuweisung I von höchstens 100 % auf 66,5 % sank, d.h. mit jedem Euro an Mehreinnahmen der Gemeinde reduzierte sich die Bedarfszuweisung I statt um 1 EUR nunmehr um rd. 67 Cent. Nach Angaben des Landes Niederösterreich sollte dadurch für die betreffende Gemeinde der Anreiz, Mehreinnahmen aus eigenen Steuern, bspw. durch Betriebsansiedelungen, zu lukrieren, erhöht werden. Auf die unterschiedlichen Anreizwirkungen durch den „Grenzsteuersatz“ auf eigene Einnahmen hatte der RH auch schon in seinem Bericht zu den Finanzzuweisungen laut § 21 FAG 2008 hingewiesen.<sup>18</sup>

Die folgende Tabelle stellt die Aufteilung der Mittel auf die Fördertöpfe nach den Richtlinien 2011 (in Geltung bis 2016) und Richtlinien 2017 (in Geltung ab 2017) dar:

<sup>18</sup> vgl. RH-Bericht „Finanzausgleich: Finanzzuweisungen laut § 21 FAG“ (Reihe Bund 2017/38)

Tabelle 4: Verteilung der Bedarfszuweisungen, Land Niederösterreich

| Art der Bedarfszuweisung                         | 2014        | 2015   | 2016   | 2017   | Veränderung<br>2016 bis 2017 |
|--------------------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|------------------------------|
|                                                  | in Mio. EUR |        |        |        | in %                         |
| Bedarfszuweisung I                               | 27,00       | 27,00  | 27,00  | 52,00  | 92,59                        |
| Bedarfszuweisung II                              | 14,03       | 13,10  | 12,08  | 11,12  | -7,93                        |
| Bedarfszuweisung III                             | 110,82      | 125,00 | 124,27 | 139,77 | 12,47                        |
| Bedarfszuweisung IV <sup>1</sup>                 | –           | –      | –      | –      | –                            |
| Bedarfszuweisungen für<br>Energie–Spar–Gemeinden | 3,09        | 2,55   | 2,65   | 2,38   | -10,02                       |
| Summe                                            | 154,94      | 167,62 | 166,00 | 205,27 | 23,66                        |

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Für die Bedarfszuweisung IV lagen im überprüften Zeitraum keine Anträge vor.

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Das Land Steiermark wies im Voranschlag für das Jahr 2018 zwei Wirkungsziele für Bedarfszuweisungen aus: die Sicherstellung der finanziellen Stabilität der steirischen Gemeindehaushalte und die Unterstützung von Projekten auf Gemeindeebene zur Erhaltung der Lebensqualität der steirischen Bevölkerung.

Das Land erließ mit 1. Jänner 2018 neue Richtlinien (**Richtlinien 2018**) für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. Nach Angabe des Landes bestanden Arbeitsgruppen zur weiteren Umsetzung des FAG 2017, für die bereits Teilergebnisse vorlagen. Eine Anpassung der Richtlinien 2018 sollte nach Vorliegen der endgültigen Ergebnisse der Arbeitsgruppen erfolgen. Bis 2017 erfolgte die Verteilung nach den Richtlinien 2009 (siehe Tabelle 5).

Für jene Gemeinden, die sich im Zuge der steiermärkischen Gemeindestrukturreform fusioniert hatten, sah das FAG 2008 Fusionsprämien vor,<sup>19</sup> die bis 2016 aus Mitteln der Finanzzuweisungen gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008 zu bedecken waren. Für die Finanzierung der Fusionsprämien wurden in den Jahren 2015 und 2016 Ausleihungen aus den Ertragsanteilen der steiermärkischen Gemeinden getätigt.<sup>20</sup> Mit dem FAG 2017 entfielen die Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG 2008, das Land verwendete aufgrund eines Beschlusses der Steiermärkischen Landesregierung<sup>21</sup> Bedarfszuweisungen in Höhe von 10,08 Mio. EUR zur Bedeckung der ausstehenden Fusionsprämien. Ab dem Jahr 2018 waren die aus den Ertragsanteilen ausgelieh-

<sup>19</sup> Die Prämie betrug im ersten Jahr mindestens 80.000 EUR, im zweiten Jahr 60.000 EUR, im dritten Jahr 40.000 EUR und im vierten Jahr 20.000 EUR je Gemeindefusion.

<sup>20</sup> vgl. auch RH-Bericht „Finanzausgleich: Finanzzuweisungen laut § 21 FAG“ (Reihe Salzburg 2017/3, Steiermark 2017/4, Tirol 2017/7), TZ 24

<sup>21</sup> Grundsatzbeschluss der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Dezember 2016 sowie Beschluss vom 6. Juli 2017 über die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden





nen Beträge (insgesamt 25,38 Mio. EUR) zu Lasten der Bedarfszuweisungen wieder an die Ertragsanteile zurückzuführen.

Für einen Finanzkraftausgleich bei jenen Gemeinden, deren Finanzkraft unter 90 % des Landesdurchschnitts (ohne Graz) lag, waren im Jahr 2017 laut einem Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung 11,76 Mio. EUR der Bedarfszuweisungen zu verwenden.

Weitere 6,17 Mio. EUR waren laut Richtlinien 2018 für die Förderung bestehender oder zusätzlicher interkommunaler Zusammenarbeit im Weg eines Vorwegabzugs der Gemeinde–Bedarfszuweisungsmittel aufzubringen.<sup>22</sup>

Tabelle 5 zeigt die Aufteilung der Bedarfszuweisungen von 2014 bis 2017 auf die einzelnen Fördertöpfe. Zum Vorweganteil aus Bedarfszuweisungen der Landeshauptstadt Graz siehe TZ 12.

Tabelle 5: Verteilung der Bedarfszuweisungen, Land Steiermark

| Art der Bedarfszuweisung            | 2014        | 2015   | 2016   | 2017   | Veränderung<br>2016 bis 2017 |
|-------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|------------------------------|
|                                     | in Mio. EUR |        |        |        | in %                         |
| Härteausgleich <sup>1</sup>         | 17,74       | 15,41  | 17,32  | 17,96  | 3,72                         |
| Haushaltsgleichgewicht <sup>1</sup> | 12,10       | 15,19  | 6,83   | 7,45   | 9,15                         |
| Projektunterstützung <sup>1,2</sup> | 101,30      | 84,32  | 90,14  | 111,89 | 24,13                        |
| Finanzkraftstärkung <sup>3</sup>    | –           | –      | –      | 11,76  | –                            |
| Fusionsprämien <sup>3</sup>         | –           | –      | –      | 10,08  | –                            |
| Summe                               | 131,14      | 114,92 | 114,29 | 159,15 | 39,25                        |

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Verteilung nach den Richtlinien 2009

<sup>2</sup> ohne Vorweganteil der Landeshauptstadt Graz (siehe TZ 12)

<sup>3</sup> Verteilung gemäß Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung

Quellen: Land Steiermark; RH

7.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlung des RH um, indem es in seinen Richtlinien für die Bedarfszuweisungen I auch Ziele und Verteilungswirkungen festlegte und die Höhe der Fördertöpfe entsprechend ausrichtete.

Das Land Steiermark verwendete die ihm zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungen unter anderem für interkommunale Zusammenarbeit und den landesinternen Finanzkraftausgleich. Der RH wies darauf hin, dass noch keine endgültigen

<sup>22</sup> Die Abteilung Gemeinden war für die Auszahlung des Betrags an die Regional–Entwicklungsgesellschaften zuständig und hatte Kenntnis von der Aufteilung dieses Betrags auf die einzelnen Gemeinden. Dadurch konnte sie deren ordnungsmäßige Veranschlagung durch die Gemeinden überprüfen.



Ergebnisse der zur Umsetzung des FAG 2017 eingerichteten Arbeitsgruppen vorlagen. Er erachtete daher seine Empfehlung als teilweise umgesetzt.

[Dementsprechend hielt er seine Empfehlung an das Land Steiermark aufrecht, Zielsetzungen und Verteilungswirkungen für Bedarfszuweisungen festzulegen.](#)

- 7.3 Das Land Steiermark bekräftigte in seiner Stellungnahme das Bekenntnis des Landes zu einer möglichst transparenten, nachvollziehbaren, einheitlichen und richtlinienkonformen Vergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen. Es wies darauf hin, dass die Richtlinien für die Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Jahr 2019 aufgrund der Auswirkungen der umfassenden Gemeindehaushaltsreform zur Umsetzung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 geändert werden müssten. Im Zuge dieser Anpassungen sollten unter besonderer Würdigung der im Jahr 2019 absehbaren Auswirkungen der Gemeindehaushaltsreform Zielsetzungen und Verteilungswirkungen für die Vergabe von Gemeinde-Bedarfszuweisungen geprüft werden.

## Regelungen für Projektförderung, Land Niederösterreich

- 8.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, die Projektförderung (Bedarfszuweisungen III) in den Richtlinien klar zu regeln. 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. Die Anzahl der förderbaren Projekte je Gemeinde wurde in allen Jahren mehrfach überschritten, obwohl die Richtlinien 2011 eine Zusammenfassung von Projekten nicht vorsahen.
- (2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die neuen Bedarfszuweisungsrichtlinien überarbeitet worden seien und aktualisierte Kriterien für die Vergabe von Bedarfszuweisungen III enthielten. Überdies sei die Zusammenfassung mehrerer Vorhaben zu einem förderbaren Vorhaben bei sachlichem und örtlichem Zusammenhang geregelt worden.
- (3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Regelungen für Projektförderung (Bedarfszuweisungen III) in den Richtlinien 2017 neben der Vergabe projektbezogener Förderungen auch die Gewährung von Haushaltshilfen umfassten. Zusätzlich wurden folgende Punkte konkretisiert:
- Von der Begrenzung auf maximal drei förderbare Vorhaben je Gemeinde waren die Vorhaben Güterwegeerhaltung, Rettungsdienst, energiesparende Maßnahmen, Umsatzsteuer für Feuerwehrfahrzeuge, Förderung strukturschwacher Gemeinden und Gemeindekooperationen explizit ausgenommen und konnten auch als zusätzliche Vorhaben gefördert werden.



- Bei sachlichem und örtlichem Zusammenhang bestand die Möglichkeit, mehrere Vorhaben zu einem förderbaren Vorhaben zusammenzufassen.
- Als maßgebliche Kriterien bei der Förderung von Projekten waren der Finanzbedarf, eine Strukturschwäche gemäß § 24 FAG 2017 und die finanzielle Situation der Gemeinde sowie überdies die raumordnungspolitische Bedeutung der Vorhaben zu berücksichtigen.

Nach den Regelungen für Gemeindekooperationen (Punkt 1.4.1. der Richtlinien 2017) konnten Haushaltshilfen (Bedarfszuweisungen III) nicht zusätzlich zu Förderungen für Gemeindekooperationen (Bedarfszuweisungen IV) vergeben werden. In den Regelungen zu Form und Umfang der Förderung (Punkt 3.3. der Richtlinien 2017) war hingegen die Möglichkeit einer gemeinsamen Vergabe der beiden Bedarfszuweisungen vorgesehen.

- 8.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlungen des RH um, indem es die Vergabekriterien für Projektförderung in den Richtlinien 2017 präziserte. Der RH wies allerdings kritisch auf den Widerspruch zwischen den Regelungen für Gemeindekooperationen einerseits und jenen zu Form und Umfang der Förderung bei gleichzeitiger Vergabe unterschiedlicher Bedarfszuweisungen andererseits hin.

[Der RH empfahl dem Land Niederösterreich eine Richtigstellung der widersprüchlichen Regelungen in den Richtlinien 2017.](#)

- 8.3 Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme an, dass zwar der im Bericht angesprochene Widerspruch nach Ansicht der NÖ Landesregierung nicht gegeben sei, da die derzeit gültigen Bedarfszuweisungsrichtlinien Haushaltshilfen nur für Gemeindekooperationen selbst ausschließen und für diese eine spezielle Kooperationsförderung vorgesehen sei. Für eine einzelne Gemeinde hingegen, die sich aus Effizienzgründen und im Hinblick auf nachhaltige Kostenersparnis dazu entschließt, einer Gemeindekooperation neu beizutreten, solle im Sinne eines Anreizsystems neben einer allfälligen Haushaltshilfe auch eine einmalige Kooperationsförderung zusätzlich möglich sein. Die Bedenken des RH hinsichtlich der Lesart der Richtlinien würden jedoch insofern aufgegriffen, als bei der nächsten Änderung eine Präzisierung der Formulierung angestrebt werde.



## Regelungen für Konsolidierungsgemeinden, Land Niederösterreich

- 9.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 37) empfohlen, die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden klar zu regeln.

Das Land verwendete Mittel der Projektförderung auch für Konsolidierungsgemeinden zum Ausgleich des Haushaltsabgangs. Weder für die Vergabe dieser Mittel noch über einzuleitende Sanierungsmaßnahmen oder für die Berechnung des Haushaltsabgangs gab es schriftliche Vorgaben.

(2) Das Land Niederösterreich hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die neuen Richtlinien zwischen Bedarfszuweisung II (Mittel zur Verringerung des Haushaltsabgangs), die unter den Voraussetzungen des Punktes 6.4. nur an Sanierungsgemeinden gewährt werden können, und Haushaltshilfen, die ausdrücklich in Punkt 1.3. und 6.5.1. geregelt sind, unterscheiden würden.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Richtlinien 2017 eine Förderung von Konsolidierungsgemeinden durch Bedarfszuweisungen in Form von Haushaltshilfen (Bedarfszuweisung III) vorsahen (siehe TZ 8). Eine Konsolidierungsgemeinde war als Gemeinde mit einem Abgang im ordentlichen Voranschlag definiert.

Gemeinden, die einen mehrjährigen Haushaltsabgang aufwiesen – die Richtlinien gingen von einem fünfjährigen Beobachtungszeitraum aus – gewährte das Land hingegen Bedarfszuweisungen II zur Verringerung des Haushaltsabgangs (Sanierungsgemeinden). Regelungen zur Berechnung des Haushaltsabgangs sahen die Richtlinien nicht vor (siehe TZ 10). Die Einstufung als Konsolidierungsgemeinde oder Sanierungsgemeinde hatte für die Gemeinde unterschiedliche Konsequenzen: Während bei der Einstufung als Sanierungsgemeinde (im überprüften Zeitraum zwischen 24 und 29 Gemeinden) die betreffende Gemeinde ein im Gemeinderat beschlossenes und mit dem Land vereinbartes Sanierungsübereinkommen einhalten musste, genügte bei Konsolidierungsgemeinden (zwischen 29 und 47 Gemeinden) ein Bericht über geplante oder bereits durchgeführte Maßnahmen zur Verbesserung des Haushalts.

Eine in den Richtlinien klar festgelegte und in der Praxis durchgängig feststellbare Abgrenzung zwischen Konsolidierungsgemeinden und Sanierungsgemeinden bestand nicht. So wiesen bspw. im Jahr 2017 rund die Hälfte (14) der 29 Konsolidierungsgemeinden über einen bereits länger als fünf Jahre andauernden Zeitraum einen Haushaltsabgang auf. Einzelne Gemeinden bezogen bereits seit acht Jahren Förderungen als Konsolidierungsgemeinden.



- 9.2 Das Land Niederösterreich nahm in die Richtlinien 2017 die Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden auf. Allerdings fehlte in der Praxis eine durchgehend feststellbare Unterscheidung zwischen Sanierungsgemeinden und Konsolidierungsgemeinden. Der RH erachtete die Empfehlung daher als teilweise umgesetzt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Bedarfszuweisungen für Konsolidierungsgemeinden klar zu regeln und insbesondere eine klare Abgrenzung zwischen Sanierungsgemeinden und Konsolidierungsgemeinden vorzunehmen und dies auch umzusetzen.

- 9.3 Das Land Niederösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass die in der derzeitigen Bedarfszuweisungsrichtlinie enthaltene Definition von Sanierungsgemeinden und Konsolidierungsgemeinden im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform durch Anpassung an die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (**VRV 2015**) überarbeitet werde, da aufgrund der VRV 2015 das grundlegende Anknüpfungskriterium des Abgangs im ordentlichen Haushalt entfalle.

## Berechnung des Haushaltsabgangs, Land Niederösterreich

- 10.1 (1) Der RH hatte dem Land Niederösterreich in seinem Vorbericht (TZ 35, 37) empfohlen, zur Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Gemeinden 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, zu erlassen.

(2) Wie das Land Niederösterreich im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, seien zur Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Gemeinden in den neuen Richtlinien für Bedarfszuweisungen die Anspruchsvoraussetzungen für die Vergabe von Bedarfszuweisungen II und III (für Haushaltshilfen) definiert worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sowohl bei den Sanierungsgemeinden als auch bei den Konsolidierungsgemeinden ein Abgang im ordentlichen Haushalt Voraussetzung für die Gewährung einer Bedarfszuweisung war (siehe **TZ 9**). Bei Sanierungsgemeinden war bei mehrjähriger Betrachtungsweise (der letzten fünf Jahre) eine Deckung des Abgangs im ordentlichen Haushalt nicht zu erwarten. Bei Konsolidierungsgemeinden war die Dauer eines Haushaltsabgangs in den Richtlinien nicht festgelegt.

Die Ermittlung des Haushaltsabgangs bei Sanierungsgemeinden erfolgte ausschließlich durch die Prüferinnen bzw. Prüfer der Abteilung Gemeinden, während der Abgang bei Konsolidierungsgemeinden durch den jeweils zuständigen Bezirks-Sachbearbeiter berechnet wurde.



Schriftliche Anweisungen für eine einheitliche Berechnung des Haushaltsabgangs durch die unterschiedlichen Prüfgruppen konnten dem RH nicht vorgelegt werden. Nach Angaben des Landes wurden auf Ebene der Fachbereichsleitung (Leitung der Prüfgruppen) Abstimmungsgespräche geführt, welche Beträge jedenfalls bei der Berechnung des Haushaltsabgangs herauszurechnen waren.

- 10.2 Das Land Niederösterreich setzte die Empfehlungen des RH nicht um, weil konkrete Regelungen für die Berechnung des Haushaltsabgangs von Sanierungs- und Konsolidierungsgemeinden fehlten.

Der RH hielt seine Empfehlung an das Land Niederösterreich weiterhin aufrecht, Regelungen für die Berechnung des Haushaltsabgangs, der für die Höhe der Bedarfszuweisungen an Sanierungs- und Konsolidierungsgemeinden maßgebend ist, zu erlassen.

- 10.3 Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass durch den hinkünftigen Entfall des bisherigen Anknüpfungskriteriums des Abgangs im ordentlichen Haushalt durch die Haushaltsrechtsreform im Zuge der VRV 2015 eine Überarbeitung der Bedarfszuweisungsrichtlinien erforderlich werde, wobei die Ergebnisse der erforderlichen Novelle zur NÖ Gemeindeordnung 1973 zu berücksichtigen seien.

## Vergabe der Bedarfszuweisungen gemäß Soll-Prozess, Land Steiermark

- 11.1 (1) Der RH hatte dem Land Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 49) empfohlen, durchgängig eine richtlinienkonforme Vergabe der Bedarfszuweisungen in Übereinstimmung mit dem festgelegten Soll-Prozess sicherzustellen.

Dies vor dem Hintergrund, dass – abhängig vom zuständigen politischen Referenten – zum Teil erhebliche Abweichungen zum vorgesehenen Soll-Prozess bestanden und Bedarfszuweisungen teilweise entgegen den Richtlinien auch ohne entsprechende Ansuchen der Gemeinde gewährt wurden.

(2) Wie das Land Steiermark im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, sei dieser Empfehlung mit dem Beschluss eines Soll-Prozesses durch die Landesregierung entsprochen worden.



(3) Wie der RH nunmehr feststellte, sahen die Richtlinien 2018 vor, dass

- die Antragstellung für Bedarfszuweisungen sowohl bei der Abteilung Gemeinden als auch bei der zuständigen politischen Referentin bzw. beim zuständigen politischen Referenten<sup>23</sup> zu erfolgen hatte. Damit stellte das Land sicher, dass die Anträge auf Gewährung von Bedarfszuweisungen lückenlos bei der Abteilung Gemeinden vorlagen. Zudem konnten Projekte dadurch mit ihren Gesamtkosten bzw. den bereits zugesagten Förderungen vollständig in der landesweiten Datenbank zur Förderungsabwicklung erfasst werden. Die Abteilung Gemeinden konnte jederzeit vergleichen, in welchem Ausmaß die zur Verfügung stehenden Mittel bereits durch Verwendungszusagen gebunden waren;
- die Zusage auf Gewährung von Bedarfszuweisungen nur mehr erteilt werden konnte, wenn ein schriftlicher Antrag der Gemeinde mit dem zur Verfügung gestellten Antragsformular vorlag.

Darüber hinaus übermittelte die Abteilung Gemeinden dem politischen Referenten eine Einschätzung der Leistbarkeit des beantragten Projekts für die Gemeinde. Die Leistbarkeit wurde anhand des von der Gemeindeabteilung entwickelten Modells der Gemeindetypisierung beurteilt (siehe [TZ 13](#)). Auf Grundlage dieser Einschätzung kam es bei negativer Beurteilung durch die Gemeindeabteilung nunmehr in jedem Fall zu Abstimmungsgesprächen zwischen dem politischen Referenten, der Gemeindeabteilung und der betreffenden Gemeinde.

11.2 Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH um.

## Angemessenheit der Bedarfszuweisungen für die Stadt Graz

12.1 (1) Der RH hatte dem Land Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen, die pauschale Festlegung der Bedarfszuweisungen für die Landeshauptstadt Graz auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen.

Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Stadt Graz einen Pauschalbetrag im Ausmaß von 11 % der gesamten Bedarfszuweisungen erhielt, über dessen Höhe und Angemessenheit dem RH keine aktuellen Berechnungsgrundlagen vorlagen.

(2) Wie das Land Steiermark im Nachfrageverfahren mitgeteilt hatte, wurde unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderungen für die Stadt Graz der Vorwagenteil mit Beschluss der Landesregierung am 24. September 2015 leicht erhöht.

<sup>23</sup> Das war für ÖVP–, FPÖ– und Namenslisten–Gemeinden der Landeshauptmann, für SPÖ–Gemeinden der Landeshauptmann–Stellvertreter.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Vorweganteil der Landeshauptstadt Graz rückwirkend mit 1. Juni 2015 von 11 % auf 12 % der Bedarfszuweisungen erhöht wurde.

Mit dem FAG 2017 wurden die Bedarfszuweisungen in Höhe von 12,8 % (gemäß FAG 2008 12,7 %) der ungekürzten Ertragsanteile um die Ländertöpfe gemäß § 25 Abs. 2 FAG 2017 aufgestockt.<sup>24</sup> Dem Land Steiermark standen im Jahr 2017 dadurch Bedarfszuweisungen in Höhe von 16,66 Mio. EUR zusätzlich zur Verfügung. Diese zusätzlichen Mittel erhöhten die Bemessungsgrundlage für den Vorweganteil der Stadt Graz allerdings nicht, sondern flossen zur Gänze an finanzschwache Gemeinden sowie in die Finanzierung der Fusionsprämien für Gemeindezusammenlegungen (siehe TZ 7).<sup>25</sup> Zusätzlich zum pauschalen Vorweganteil wurden der Stadt Graz weitere Bedarfszuweisungen für Projekte gewährt.<sup>26</sup> Die Entwicklung der Bedarfszuweisungen zeigt die Tabelle 6:

Tabelle 6: Entwicklung der Bedarfszuweisungen der Landeshauptstadt Graz

|                                                            | 2014        | 2015   | 2016   | 2017   |
|------------------------------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|
|                                                            | in Mio. EUR |        |        |        |
| Vorweganteil                                               | 16,48       | 17,75  | 20,56  | 18,64  |
| Bedarfszuweisungen für Projekte                            | 0,25        | 0,44   | 0,82   | 1,14   |
|                                                            | in EUR      |        |        |        |
| Bedarfszuweisungen pro Kopf Stadt Graz <sup>1</sup>        | 62,97       | 67,58  | 78,08  | 70,92  |
| Bedarfszuweisungen pro Kopf Landesdurchschnitt (ohne Graz) | 138,35      | 121,04 | 119,82 | 143,25 |

<sup>1</sup> Bemessungsgrundlage Vorweganteil und Projekte

Quellen: Land Steiermark; RH

Die Änderung des Vorweganteils erfolgte nach Angaben der Abteilung Gemeinden des Landes Steiermark aufgrund der finanziellen Erfordernisse der Stadt durch den im Vergleich zu anderen Gemeinden höheren Zuzug. Die Einwohnerzahl der Stadt Graz stieg zwischen 2014 und 2017 um 4,96 %, die Bevölkerung des Landes Steiermark (ohne Graz) im Vergleich um 0,47 %. Die Höhe der Bedarfszuweisungen pro Kopf der Stadt Graz bewegte sich zwischen 62,97 EUR und 78,08 EUR und lag damit im überprüften Zeitraum weit unter dem Landesdurchschnitt (zwischen 119,82 EUR und 143,25 EUR).

<sup>24</sup> Ausnahme war der 16 Mio.-Euro-Topf gemäß § 25 Abs. 3 FAG 2017, der außerhalb der Bedarfszuweisungen an Gemeinden über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner verteilt wurde.

<sup>25</sup> vgl. Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung vom 22. Dezember 2016

<sup>26</sup> Darüber hinaus erhielt die Stadt Graz Ertragsanteile in Höhe von 337 Mio. EUR (2017) und zusätzliche Landesmittel für besondere investive Vorhaben.





- 12.2 Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH um, indem es die pauschalen Bedarfszuweisungen für die Stadt Graz auf ihre Angemessenheit überprüfte.
- 12.3 Das Land Steiermark hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es sich ausdrücklich zur Zielsetzung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen nach dem FAG 2017 bekenne, die in den aktuellen Richtlinien für Gemeinde-Bedarfszuweisungen des Landes Steiermark verankert sei.

Die Landeshauptstadt Graz sei für das Land Steiermark und seine Bevölkerung eine wichtige Gebietskörperschaft mit zahlreichen zentralörtlichen Funktionen. Die mit diesen zentralörtlichen Funktionen einhergehenden monetären Herausforderungen habe das FAG 2017 in besonderem Maße berücksichtigt. So habe die Stadt Graz im Jahr 2017 rd. 332 Mio. EUR an Ertragsanteilen erhalten. Das entspreche einer Kopfquote von 1.190 EUR pro Jahr und Einwohnerin bzw. Einwohner. Die übrigen Gemeinden der Steiermark hätten eine durchschnittliche Kopfquote von 785 EUR. Damit habe die Stadt Graz um 405 EUR pro Einwohnerin bzw. Einwohner und Jahr mehr als der Durchschnitt der anderen steirischen Gemeinden erhalten. Darüber hinaus habe die Stadt Graz einen Finanzausschuss von rd. 4,2 Mio. EUR zur Finanzkraftstärkung für Städte mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erhalten.

Trotz der besonderen Herausforderungen im Budget des Landes Steiermark unterstütze das Land aus Landesmitteln besondere investive Vorhaben der Landeshauptstadt Graz. Zuletzt habe die Landeshauptstadt Graz in den Jahren 2015 bis 2018 z.B. im Rahmen eines Sonderprogramms 23,65 Mio. EUR zur Bewältigung der investiven Vorhaben „Eishalle, UPC-Arena, FH-Erweiterung und die Sporthalle in der Hüttenbrennergasse“ erhalten. Um die Ausbaustufe II für die Eishalle und die UPC-Arena zu ermöglichen, seien der Landeshauptstadt Graz für die Jahre 2018 und 2019 insgesamt weitere 3 Mio. EUR zugesagt worden. Auch beim künftigen Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs werde das Land Steiermark die Landeshauptstadt Graz mit einem erheblichen Millionenbetrag unterstützen.

## Typisierung von Gemeinden

- 13.1 (1) Der RH hatte dem Land Steiermark in seinem Vorbericht (TZ 56) empfohlen, das Modell zur Typisierung von Gemeinden für eine Verwendung bei der Vergabe von Bedarfszuweisungen zur Sicherstellung einer bedarfsorientierten Zuweisung der Mittel weiterzuentwickeln.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einstufung der Gemeinden nach dem Typisierungsmodell:



## Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

Tabelle 7: Gemeindetypen 2017, Land Steiermark

| Gemeindetyp | Merkmale                                                                                                              | Maßnahmen                                                             | Anzahl der Gemeinden |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Typ 1       | Voranschlag nachvollziehbar                                                                                           | keine                                                                 | 80                   |
| Typ 2       | ordentlicher Haushalt negativ und zu vorsichtig geplant bzw. außerordentlicher Haushalt weist unbedeckte Vorhaben auf | Nachtragsvoranschlag                                                  | 144                  |
| Typ 3       | Stabilität des Haushalts ist gefährdet                                                                                | Konsolidierungskonzept ist zu erarbeiten und einzuhalten              | 47                   |
| Typ 4       | Ausgleich nur durch strukturelle Maßnahmen möglich                                                                    | strukturelle Maßnahmen für einen Ausgleich des ordentlichen Haushalts | 16                   |
| Summe       |                                                                                                                       |                                                                       | 287                  |

Quellen: Land Steiermark; RH

(2) Das Land Steiermark hatte im Nachfrageverfahren auf die derzeit laufende Überarbeitung der Bedarfszuweisungsrichtlinien verwiesen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, nutzte die Abteilung Gemeinden des Landes Steiermark ihr Modell der Typisierung von Gemeinden in mehrfacher Hinsicht, insbesondere

- zur Information der politischen Referentinnen bzw. Referenten für die Beurteilung der Leistbarkeit von Projekten im Rahmen der Vergabe von Bedarfszuweisungen;
- bei der Behebung von Mängeln bzw. Fehlern des Voranschlags ab Typ 2;
- bei der Genehmigung von Darlehen oder Haftungen;
- bei der Erstellung des jährlichen Gebärungsprüfungsplans;
- zur Information der Landesregierung in Form eines jährlichen Berichts über die Einstufung der einzelnen Gemeinden.

13.2 Das Land Steiermark setzte die Empfehlung des RH um, indem es ihr Modell der Typisierung von Gemeinden für die Vergabe von Bedarfszuweisungen weiterentwickelte. Der RH hob hervor, dass die Abteilung Gemeinden das Modell darüber hinaus bspw. zur Information der Steiermärkischen Landesregierung über die finanzielle Situation der Gemeinden einsetzte.



## Schlussempfehlungen

- 14 Der RH stellte fest, dass das Bundesministerium für Finanzen von drei überprüften Empfehlungen des Vorberichts eine umsetzte und zwei teilweise umsetzte. Das Land Niederösterreich setzte von sechs überprüften Empfehlungen drei um, zwei teilweise und eine nicht um. Das Land Steiermark setzte von vier Empfehlungen drei um und eine teilweise um.

| Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts<br>Reihe Niederösterreich 2016/2, Steiermark 2016/2 |                                                                                                                                                                          |                       |                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------|
| Vorbericht                                                                                          |                                                                                                                                                                          | Follow-up-Überprüfung |                     |
| TZ                                                                                                  | Empfehlungsinhalt                                                                                                                                                        | TZ                    | Umsetzungsgrad      |
| <b>Bundesministerium für Finanzen</b>                                                               |                                                                                                                                                                          |                       |                     |
| 9                                                                                                   | Vereinfachung des vertikalen Finanzausgleichs; Aufhebung von Sonderregelungen im Bereich Werbeabgabe und Spielbankabgabe                                                 | 2                     | teilweise umgesetzt |
| 12, 14                                                                                              | Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs; insbesondere Vereinfachung der Aufteilung der Umsatzsteuer                                                              | 3                     | teilweise umgesetzt |
| 51, 54                                                                                              | Festlegung von Steuerungs- und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen sowie von Parametern für einheitliche und transparente Aufteilung der Bedarfszuweisungsmittel | 4                     | umgesetzt           |
| <b>Land Niederösterreich</b>                                                                        |                                                                                                                                                                          |                       |                     |
| 24, 41                                                                                              | Evaluierung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen; Konzentrieren von sachdienlichen Informationen bei einer Stelle                                                  | 5                     | teilweise umgesetzt |
| 33, 39, 40                                                                                          | Regelung aller Förderungen aus Bedarfszuweisungsmitteln in Richtlinien                                                                                                   | 6                     | umgesetzt           |
| 41, 48                                                                                              | Festlegung der Zielsetzungen und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen; entsprechende Ausrichtung der Fördertöpfe                                                  | 7                     | umgesetzt           |
| 36                                                                                                  | klare Regelung der Projektförderung (Bedarfszuweisung III) in Richtlinien                                                                                                | 8                     | umgesetzt           |
| 37                                                                                                  | klare Regelung der Vergabe von Bedarfszuweisungen an Konsolidierungsgemeinden                                                                                            | 9                     | teilweise umgesetzt |
| 35, 37                                                                                              | Erlassen von Regelungen für die Berechnung des Haushaltsabgangs                                                                                                          | 10                    | nicht umgesetzt     |
| <b>Land Steiermark</b>                                                                              |                                                                                                                                                                          |                       |                     |
| 41, 48                                                                                              | Festlegung der Zielsetzungen und Verteilungswirkungen von Bedarfszuweisungen; entsprechende Ausrichtung der Fördertöpfe                                                  | 7                     | teilweise umgesetzt |
| 49                                                                                                  | richtlinienkonforme Vergabe der Bedarfszuweisungen in Übereinstimmung mit dem Soll-Prozess                                                                               | 11                    | umgesetzt           |
| 43                                                                                                  | Überprüfung der pauschalen Festlegung von Bedarfszuweisungen für die Stadt Graz auf Angemessenheit                                                                       | 12                    | umgesetzt           |
| 56                                                                                                  | Weiterentwicklung des Modells der Typisierung von Gemeinden für eine Verwendung bei Vergaben von Bedarfszuweisungen                                                      | 13                    | umgesetzt           |



Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden teilweise oder nicht umgesetzten Empfehlungen hervor:

## Bundesministerium für Finanzen

- (1) Bei zukünftigen Finanzausgleichsverhandlungen wäre auf eine Vereinfachung der noch bestehenden Sonderregelung bei der Spielbankabgabe hinzuwirken. (TZ 2)
- (2) Bei zukünftigen Finanzausgleichsverhandlungen wäre auf eine weitere Vereinfachung des horizontalen Finanzausgleichs, und hier insbesondere auf die Verteilung der Umsatzsteueranteile, hinzuwirken. (TZ 3)

## Land Niederösterreich

- (3) Die Abteilung Gemeinden wäre über die Vergaben von Bedarfszuweisungen, insbesondere auch über bewilligte Fördermaßnahmen des Niederösterreichischen Schul- und Kindergartenfonds, in Kenntnis zu setzen, damit alle entscheidungswesentlichen Aspekte für die Gewährung von Bedarfszuweisungen bekannt sind und berücksichtigt werden können. (TZ 5)
- (4) Die Aufteilung der Zuständigkeiten für Bedarfszuweisungen auf fünf Stellen wäre in verwaltungsökonomisch vertretbaren Zeitabständen zu evaluieren und gegebenenfalls die Anzahl der Stellen zu verringern. (TZ 5)
- (5) Bedarfszuweisungen wären – wie im Finanzausgleichsgesetz 2017 vorgesehen – ausschließlich für Gemeinden und Gemeindeverbände zu verwenden. (TZ 5)
- (6) Die widersprüchlichen Regelungen bei der gleichzeitigen Vergabe unterschiedlicher Bedarfszuweisungen in den Richtlinien 2017 wären richtigzustellen. (TZ 8)
- (7) Bedarfszuweisungen für Konsolidierungsgemeinden wären klar zu regeln, und es wäre insbesondere eine klare Abgrenzung zwischen Sanierungsgemeinden und Konsolidierungsgemeinden vorzunehmen und umzusetzen. (TZ 9)
- (8) Für die Berechnung des Haushaltsabgangs, der für die Höhe der Bedarfszuweisungen an Sanierungs- und Konsolidierungsgemeinden maßgebend ist, wären Regelungen zu erlassen. (TZ 10)

## Land Steiermark

- (9) Für Bedarfszuweisungen wären Zielsetzungen und Verteilungswirkungen festzulegen. (TZ 7)



Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

---



**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im Mai 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark; Follow-up-Überprüfung

## Anhang

Tabelle A: Auswirkungen der Dynamikregelung auf ausgewählte Gemeinden

| Name                                     | Bundesland       | Einwohnerinnen<br>und Einwohner <sup>1</sup> | Aufstockung/<br>Finanzierungslast | Ertragsanteile je<br>Einwohnerin bzw.<br>Einwohner nach<br>der Aufstockung | Aufstockung/<br>Finanzierungslast<br>je Einwohnerin<br>bzw. Einwohner |
|------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                                          |                  | Anzahl                                       | in EUR                            |                                                                            |                                                                       |
| Top 10 Empfänger von Ausgleichszahlungen |                  |                                              |                                   |                                                                            |                                                                       |
| Warth                                    | Vorarlberg       | 154                                          | 29.837                            | 1.933                                                                      | 194                                                                   |
| Tulln an der Donau                       | Niederösterreich | 15.910                                       | 2.253.830                         | 1.062                                                                      | 142                                                                   |
| Tweng                                    | Salzburg         | 271                                          | 38.097                            | 2.341                                                                      | 141                                                                   |
| Rattenberg                               | Tirol            | 414                                          | 58.128                            | 996                                                                        | 140                                                                   |
| Vösendorf                                | Niederösterreich | 6.751                                        | 906.709                           | 945                                                                        | 134                                                                   |
| Lech                                     | Vorarlberg       | 1.501                                        | 196.567                           | 1.599                                                                      | 131                                                                   |
| Gerersdorf                               | Niederösterreich | 950                                          | 101.053                           | 886                                                                        | 106                                                                   |
| Dürnstein                                | Niederösterreich | 869                                          | 90.737                            | 938                                                                        | 104                                                                   |
| Pettnau                                  | Tirol            | 993                                          | 94.577                            | 957                                                                        | 95                                                                    |
| Aistersheim                              | Oberösterreich   | 884                                          | 81.934                            | 896                                                                        | 93                                                                    |
| Top 10 Gemeinden nach Finanzierungslast  |                  |                                              |                                   |                                                                            |                                                                       |
| Fiss                                     | Tirol            | 906                                          | 227.110                           | 1.517                                                                      | 251                                                                   |
| Damüls                                   | Vorarlberg       | 299                                          | 37.509                            | 1.514                                                                      | 125                                                                   |
| Bad Schönau                              | Niederösterreich | 735                                          | 89.579                            | 950                                                                        | 122                                                                   |
| Moorbad Harbach                          | Niederösterreich | 694                                          | 79.755                            | 980                                                                        | 115                                                                   |
| Serfaus                                  | Tirol            | 1.119                                        | 121.767                           | 1.658                                                                      | 109                                                                   |
| Ladis                                    | Tirol            | 532                                          | 55.107                            | 1.210                                                                      | 104                                                                   |
| Kleinarl                                 | Salzburg         | 780                                          | 63.525                            | 1.136                                                                      | 81                                                                    |
| Flachau                                  | Salzburg         | 2.814                                        | 218.445                           | 1.139                                                                      | 78                                                                    |
| Grän                                     | Tirol            | 592                                          | 45.416                            | 1.397                                                                      | 77                                                                    |
| Lermoos                                  | Tirol            | 1.115                                        | 82.953                            | 1.236                                                                      | 74                                                                    |

<sup>1</sup> Einwohnerstand mit 31. Oktober 2015

Quellen: BMF; Berechnungen: RH



# R — H

