

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

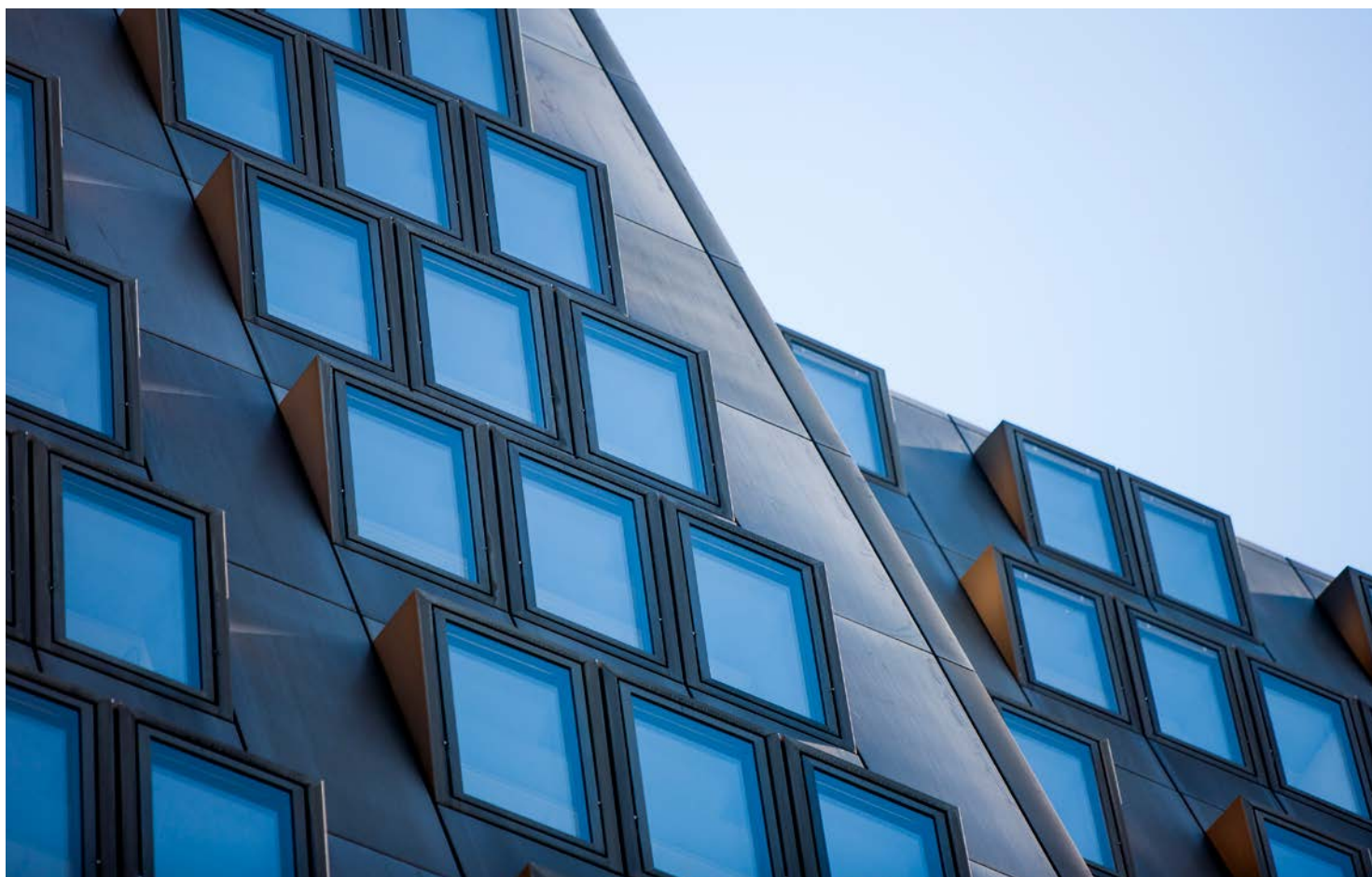
Unabhängig und objektiv für Sie.

Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020

Reihe BUND 2022/34

Reihe WIEN 2022/4

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz sowie dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 8 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungüberprüfung 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 verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im November 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

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

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 7 |
| Prüfungsziel _____ | 9 |
| Kurzfassung _____ | 9 |
| Zentrale Empfehlungen _____ | 16 |
| Zahlen und Fakten zur Prüfung _____ | 17 |
| Prüfungsablauf und –gegenstand _____ | 19 |
| Rechtsgrundlagen _____ | 20 |
| Gesetzliche Bestimmungen _____ | 20 |
| Richtlinien _____ | 22 |
| Ziele der kommunalen Investitionsprogramme und wirtschaftliches Umfeld _____ | 26 |
| Kommunales Investitionsprogramm 2017 _____ | 26 |
| Kommunales Investitionsprogramm 2020 _____ | 31 |
| Voraussetzungen zur Erlangung der Zweckzuschüsse _____ | 33 |
| Zuschussfähige Investitionen _____ | 33 |
| Zeitrahmen _____ | 36 |
| Buchhaltungsagentur als Abwicklungsstelle _____ | 38 |
| Einbeziehung der Länder in die Kommunalen Investitionsprogramme _____ | 40 |
| Systematik der Mittelverteilung _____ | 42 |
| Abwicklung der Kommunalen Investitionsprogramme _____ | 44 |
| Zuständigkeiten und Prozesse _____ | 44 |
| Verspätete Anträge _____ | 48 |
| Phasen der Abwicklung _____ | 50 |
| Rückabwicklung von Zweckzuschüssen _____ | 59 |
| Dokumentation der Abwicklung _____ | 61 |
| Kosten der Abwicklung _____ | 66 |

| | |
|---|----|
| Auszahlung der Zweckzuschüsse und Verteilungswirkungen _____ | 68 |
| Einordnung der Zuschüsse ins System des Finanzausgleichs _____ | 68 |
| Verteilungswirkungen der Zweckzuschüsse _____ | 70 |
| Analyse der Zweckzuschüsse _____ | 74 |
| Mittelverwendung _____ | 74 |
| Investitionsanreize aus der Perspektive des Bundes _____ | 80 |
| Investitionsanreize aus der Perspektive der Gemeinden _____ | 84 |
| Stadt Wien _____ | 90 |
| Anträge _____ | 90 |
| Pilotprojekt Sanierung Rundturnhalle Steigenteschgasse _____ | 92 |
| Evaluierung der Kommunalen Investitionsprogramme _____ | 93 |
| Schlussempfehlungen _____ | 95 |
| Anhang _____ | 98 |
| Ablauf des Gesetzgebungsprozesses _____ | 98 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1: | Wesentliche Inhalte der Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 _____ | 21 |
| Tabelle 2: | Richtlinien für die Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 _____ | 23 |
| Tabelle 3: | Zuschussfähige Investitionen, Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020 _____ | 34 |
| Tabelle 4: | Zeitraumen der Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 _____ | 36 |
| Tabelle 5: | Zweckzuschüsse und Förderungen, Kommunale Investitionsprogramme (KIP) 2017 und 2020 _____ | 39 |
| Tabelle 6: | Maximalbeträge der Zweckzuschüsse KIG 2017 und KIG 2020 ____ | 42 |
| Tabelle 7: | Anträge und Auszahlungen für Zweckzuschüsse, Kommunales Investitionsprogramm 2017, Stand 31. Dezember 2021 _____ | 50 |
| Tabelle 8: | Anträge und Auszahlungen für Zweckzuschüsse, Kommunales Investitionsprogramm 2020, Stand 31. Dezember 2021 _____ | 52 |
| Tabelle 9: | Risikoklassen für die Einzelfallüberprüfung _____ | 56 |
| Tabelle 10: | Einzelfallüberprüfungen durch die Buchhaltungsagentur, Stand 31. Dezember 2021 _____ | 57 |
| Tabelle 11: | Rückforderungen von Zweckzuschüssen und umgewidmete Mittel, Stand 31. Dezember 2021 _____ | 59 |
| Tabelle 12: | Mängel in der Dokumentation des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 _____ | 63 |
| Tabelle 13: | Gegenüberstellung der Software, Kommunale Investitionsprogramme (KIP) 2017 und 2020 _____ | 64 |

| | |
|--|----|
| Tabelle 14: Entgelt für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 _____ | 66 |
| Tabelle 15: Vergütung der Buchhaltungsagentur, Kommunales Investitionsprogramm 2017 _____ | 67 |
| Tabelle 16: KIG 2017, Auszahlungen und nicht ausgeschöpfte Beträge nach Ländern _____ | 68 |
| Tabelle 17: Kommunales Investitionsprogramm 2017 – über den Strukturfonds abgewickelte Restbeträge nach Ländern _____ | 69 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|----|
| Abbildung 1: | Jährliches Wirtschaftswachstum (real), 2012 bis 2019 _____ | 27 |
| Abbildung 2: | Jährliche Veränderung der Gemeindeinvestitionen und des Bruttoinlandsprodukts, 2013 bis 2019 _____ | 28 |
| Abbildung 3: | Investitionsausgaben in Mio. EUR in den Gemeinden nach Aufgabenbereichen (Voranschlagsgruppen (VA)), 2012 bis 2019 _____ | 30 |
| Abbildung 4: | Zuständigkeiten und Abwicklung, KIP 2017 _____ | 46 |
| Abbildung 5: | Kommunales Investitionsprogramm 2017: Anzahl der Anträge und durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Tagen, nach Antragsdatum _____ | 53 |
| Abbildung 6: | Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 nach Einwohnerdezilen _____ | 71 |
| Abbildung 7: | Anteil der Zweckzuschüsse nach Investitionskategorie, Kommunales Investitionsprogramm 2017 _____ | 74 |
| Abbildung 8: | Anteil der Zweckzuschüsse nach Investitionskategorie, Kommunales Investitionsprogramm 2020, Stand Dezember 2021 _____ | 76 |
| Abbildung 9: | Anteil der teilnehmenden Gemeinden am Kommunalen Investitionsprogramm 2017, nach Ländern _____ | 77 |
| Abbildung 10: | Anteil der teilnehmenden Gemeinden am Kommunalen Investitionsprogramm 2017, nach Einwohnerzahl _____ | 78 |
| Abbildung 11: | Anteil der teilnehmenden Gemeinden am Kommunalen Investitionsprogramm 2017, nach der Finanzstärke aus dem Jahr 2016 _____ | 78 |
| Abbildung 12: | Zweckzuschüsse, Kapitaltransfers von Bund und Ländern sowie Investitionsvolumen aggregiert für alle Gemeinden, 2014 bis 2019 _____ | 81 |

| | |
|--|----|
| Abbildung 13: Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017, freie Finanzspitze sowie Investitionsvolumen aggregiert für alle Gemeinden, 2014 bis 2019 _____ | 82 |
| Abbildung 14: Verteilung des Zuschussanteils an der Investitionssumme nach Projekten _____ | 84 |
| Abbildung 15: Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020, Ausschöpfungsgrad in Prozent im Zeitablauf (Tage ab erstmöglichem Antragsdatum) _____ | 85 |
| Abbildung 16: Beispielgemeinde 1 mit 1.000 bis 1.500 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern in Niederösterreich, Werte in Prozent der Kerneinnahmen _____ | 87 |
| Abbildung 17: Beispielgemeinde 2 mit 5.000 bis 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern im Land Salzburg, Werte in Prozent der Kerneinnahmen _____ | 88 |
| Abbildung 18: Beispielgemeinde 3 mit 15.000 bis 50.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern in Oberösterreich, Werte in Prozent der Kerneinnahmen _____ | 89 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|--|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BHAG | Buchhaltungsagentur des Bundes |
| BHV | Bundeshaushaltsverordnung |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BlgNR | Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| COVID-19 | corona virus disease 2019 |
| d.h. | das heißt |
| EUR | Euro |
| FFG | Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GP | Gesetzgebungsperiode |
| HV | Haushaltsverrechnung |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| IT | Informationstechnologie |
| KIG | Kommunales Investitionsgesetz |
| KIP | Kommunales Investitionsprogramm |
| KMU | kleine und mittlere Unternehmen |
| KPC | Kommunalkredit Public Consulting GmbH |
| leg. cit. | legis citatae (der zitierten Vorschrift) |
| MA | Magistratsabteilung |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |

| | |
|------|--|
| ÖREK | Österreichisches Raumentwicklungskonzept |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| usw. | und so weiter |
| VA | Voranschlagsgruppe |
| VRV | Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung |
| WIFO | Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut |
| Z | Ziffer |
| z.B. | zum Beispiel |

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Stadt Wien

Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis September 2021 die Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 im Bundesministerium für Finanzen, in der Buchhaltungsagentur des Bundes und in der Stadt Wien. Im Rahmen dieser beiden Investitionsprogramme stellte der Bund Gemeinden und Gemeindeverbänden Zweckzuschüsse für die Umsetzung von Infrastrukturprojekten von insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR zur Verfügung. Prüfungsziele waren die Analyse und Beurteilung der Entstehung, Ziele und Rechtsgrundlagen der Kommunalen Investitionsprogramme, der Systematik der Verteilung, der getätigten Auszahlungen sowie der Verteilungswirkungen. Der Bericht umfasst den Zeitraum 2017 bis 2021.

Kurzfassung

Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020

Mit dem Kommunalen Investitionsgesetz 2017 stellte der Bund den Gemeinden ab 1. Juli 2017 Zweckzuschüsse von 175 Mio. EUR zur Verfügung. Die Zuschüsse waren für zusätzliche Bauinvestitionen zu verwenden, damit sollte die Infrastruktur von Gemeinden modernisiert werden. Das Kommunale Investitionsgesetz 2020 sah zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ab 1. Juli 2020 insgesamt 1 Mrd. EUR an Zweckzuschüssen vor. (TZ 2)

Die Zweckzuschüsse im Rahmen der Kommunalen Investitionsprogramme waren nicht mit weiteren Förderungen und Transfers der öffentlichen Hand – etwa mit den Förderungen im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft – abgestimmt. Die Anspruchsvoraussetzungen wichen von jenen bestehender Fördersysteme ab. Somit war nicht sichergestellt, dass die Zweckzuschüsse für die ökologisch und volkswirtschaftlich dringendsten Maßnahmen eingesetzt wurden. (TZ 2, TZ 3)

Die Dotierung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 mit 175 Mio. EUR entsprach in Summe rd. 6,2 % der Gesamtinvestitionen der Gemeinden im Jahr 2017 (rd. 2,8 Mrd. EUR). Mit den Zweckzuschüssen sollten zusätzliche Investitionen von zumindest 760 Mio. EUR ausgelöst und bis zu 8.460 Arbeitsplätze geschaffen werden. 2017 und 2018 sollte eine Wertschöpfung von rund einer halben Milliarde Euro erreicht werden. Bei Inkrafttreten des Kommunalen Investitionsgesetzes 2017 waren bereits mehrere Sonderprogramme zur Anregung kommunaler Investitionen wirksam. (TZ 4)

Um die angestrebte Wertschöpfung und die zusätzlichen Arbeitsplätze sicherzustellen, waren die Zweckzuschüsse im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 für zusätzliche Projekte vorgesehen. Allerdings war die „Zusätzlichkeit“ so festgelegt, dass alle im Jahr 2018 erstmals budgetierten Projekte automatisch darunter fielen, unabhängig davon, ob es sich tatsächlich um eine zusätzliche oder eine – in einem mehrjährigen Planungsprogramm ohnehin enthaltene – Investition handelte. Damit wurden Mitnahmeeffekte in Kauf genommen. (TZ 6)

Aufgrund der COVID-19-Pandemie setzte der Bund im Rahmen des Finanzausgleichs mehrere – auch in den Folgejahren wirkende – finanzielle Maßnahmen, um Einnahmehausfälle der Gemeinden auszugleichen. Das mit 1 Mrd. EUR dotierte Kommunale Investitionsprogramm 2020 war die finanziell umfangreichste Unterstützungsmaßnahme für Gemeinden. (TZ 5)

Die Zweckzuschüsse beider Programme waren – von wenigen Ausnahmen abgesehen – für Bauinvestitionen zu verwenden. Insbesondere die durch das Kommunale Investitionsprogramm 2020 ausgelösten Investitionen fielen in eine Phase hoher Auslastung im Bau- und Baunebengewerbe. Dies führte zu Verzögerungen, so dass die eingereichten Projekte in der vorgesehenen Umsetzungsphase nicht durchgeführt bzw. nicht fertiggestellt werden konnten und letztlich eine Verlängerung der Fristen erforderlich war. (TZ 6, TZ 7)

Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) erstreckte die im Kommunalen Investitionsgesetz 2017 vorgesehene Zeitspanne zum Nachweis der Fertigstellung der Investitionsprojekte (31. Jänner 2021) um ein Jahr, ohne dass dafür eine Änderung des Gesetzes – wie beim Kommunalen Investitionsprogramm 2020 – vorlag. Zudem führte die Verschiebung der Nachweisfrist des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 zu einem teilweisen Überlappen mit dem Kommunalen Investitionsprogramm 2020. Mögliche Auswirkungen auf die Umsetzung des Kommunalen Investitionsprogramms 2020, etwa Verzögerungen aufgrund der starken Auslastung des Baugewerbes, wurden nicht berücksichtigt. (TZ 7)

Die Gemeindeaufsichten waren weder in die Erstellung noch in die Abwicklung der Kommunalen Investitionsprogramme einbezogen. Dabei verfügen die Gemeindeaufsichten über umfassende Informationen zu den Gemeinden allgemein und zu jeder einzelnen Gemeinde im Besonderen. Außerdem benötigten sie zeitnahe aktuelle Informationen über die Investitionstätigkeit der Gemeinden und die Finanzierung, um ihrer gesetzlichen Aufsichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Gemeinden nachzukommen. (TZ 9)

Abwicklung der Investitionsprogramme

Anträge der Gemeinden für das Kommunale Investitionsprogramm 2017 konnten nur dann positiv beurteilt werden, wenn die Unterlagen spätestens am 30. Juni 2018 bei der Buchhaltungsagentur des Bundes vollständig und mängelfrei eingebracht waren. Trotzdem wurden 88 Anträge, die nach Ablauf dieser Frist eingebracht wurden, von der Buchhaltungsagentur bearbeitet und die beantragten Zweckzuschüsse ausbezahlt. In Abstimmung mit dem Finanzministerium ermöglichte die Buchhaltungsagentur den Gemeinden, Anträge noch nach dem 30. Juni 2018 erneut einzubringen. Der letzte Antrag auf einen Zweckzuschuss wurde im Dezember 2018 – rund fünf Monate nach Ende der gesetzlichen Antragsfrist – eingebracht. Durch diese einzelfallbezogene Vorgehensweise verfügten nicht alle Gemeinden über denselben Informationsstand, weshalb ihre Gleichbehandlung nicht sichergestellt war. Auch die Anträge und Begründungen, die für eine Verlängerung der Nachweisfrist notwendig waren, lagen nicht immer vor. (TZ 13, TZ 16)

Die Buchhaltungsagentur hatte für die Abwicklung der Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 keine durchgängigen Soll-Prozesse erstellt und schriftlich dokumentiert. Solche Prozesse sind im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Einheitlichkeit der Arbeitsschritte notwendig, insbesondere da im Rahmen dieser Programme insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR zur Auszahlung gelangten. Die Buchhaltungsagentur zielte jedoch mithilfe von standardisierten Formularen und einer Checkliste auf eine einheitliche Durchführung der Nachweisprüfung ab. Die Dokumentation über den Abwicklungsprozess war unvollständig und die Datenlage mangelhaft. Durch die Doppel- und Mehrfacherfassung von Anträgen konnte deren genaue Anzahl nicht festgestellt werden. (TZ 12, TZ 14)

Das Finanzministerium brachte den Gemeinden die Möglichkeit, nicht zweckentsprechend verwendete Zuschüsse auf andere Projekte übertragen zu können, nicht zeitgerecht zur Kenntnis. Dadurch kam es zu einer Benachteiligung von Gemeinden, die den gesamten Zweckzuschuss für ein einziges Projekt in Anspruch genommen hatten, da in diesem Fall eine Übertragung nicht möglich war. Die mangelnde Transparenz bei Änderung ursprünglich verbindlich festgelegter Vorgehensweisen stand im Widerspruch zu einer professionellen Programmabwicklung. (TZ 18)

Aufgrund einer Umstellung der IT-Anwendung in der Buchhaltungsagentur im Zuge der Abwicklung des Zweckzuschusses 2017 fehlte der vollständige Überblick über die Geschäftsfälle und den Abwicklungsprozess. Erschwerend kam hinzu, dass die Buchhaltungsagentur weder Anforderungen an die Software definiert noch einen Soll-Prozess für alle Phasen der Abwicklung festgelegt hatte. Die manuelle Datenerfassung sowie die fehlende automatische Schnittstelle zum Haushaltsverrechnungssystem im Finanzministerium verursachten einen administrativen Mehraufwand und beeinträchtigten die Qualität der Daten. Die automatisierte Antragserfassung im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 führte zwar zu einer Verbesserung, allerdings war auch in diesem Programm teilweise eine manuelle Datenübertragung notwendig, die potenziell fehleranfällig war. (TZ 19)

Verwendung der Zweckzuschüsse

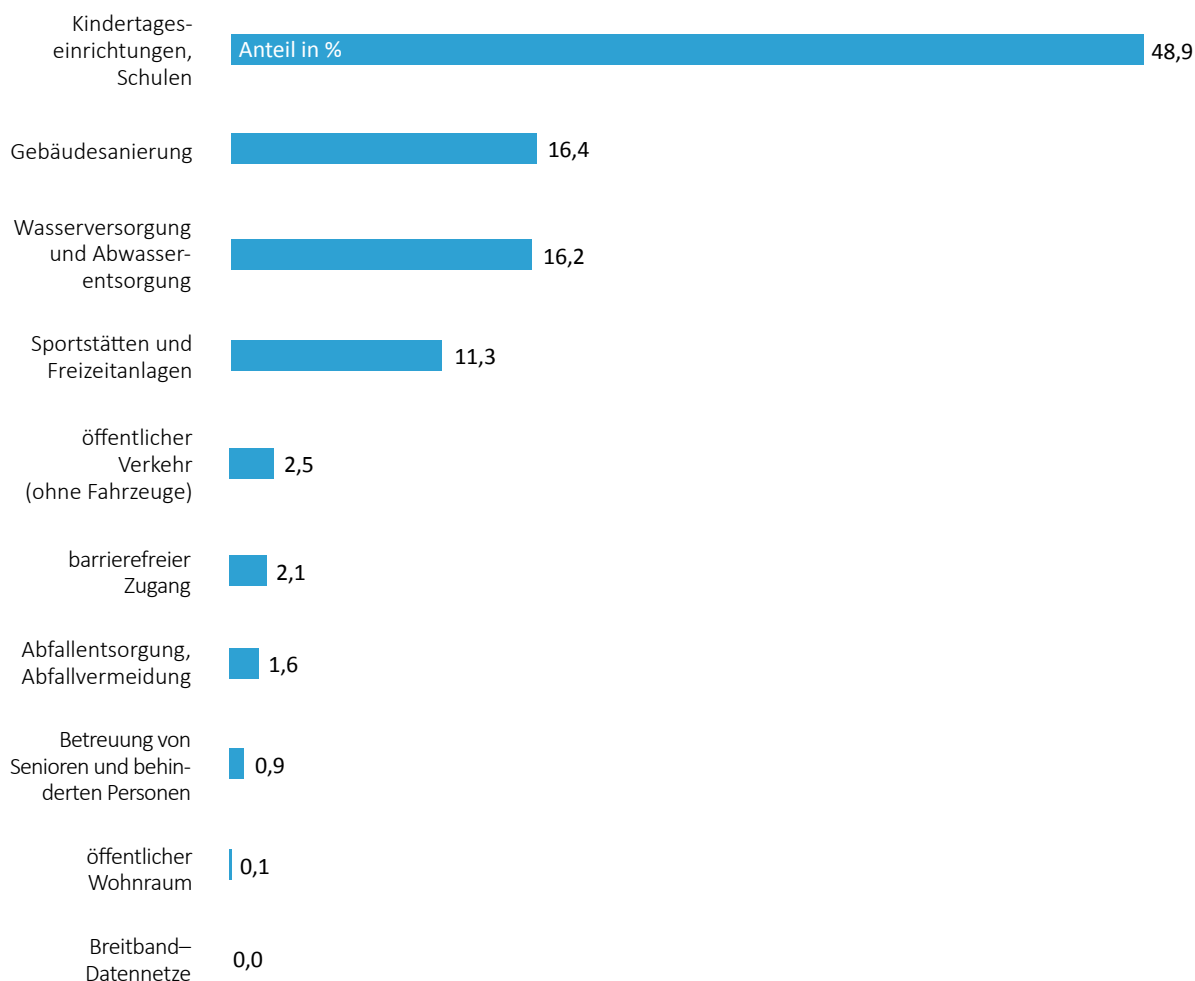
Mehr als ein Fünftel der zur Verfügung stehenden Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 – im Fall der Stadt Wien sogar rd. 44 % – wurden von den Gemeinden nicht in Anspruch genommen. Das Ausmaß der Inanspruchnahme unterschied sich sowohl länderweise als auch innerhalb der einzelnen Gemeindegrößenklassen erheblich. (TZ 21, TZ 22)

Durch die Aufteilung der Mittel nach Einwohnerinnen bzw. Einwohnern sowie dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel wurde verabsäumt, gezielt Anreize etwa für Digitalisierung, gemeindeübergreifende Projekte oder den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs zu setzen, die durch eine koordinierte und abgestimmte Umsetzung eine nachhaltigere Wirkung hätten erzeugen können. Auch die Leistbarkeit der laufenden Kosten derartiger zusätzlicher Investitionen für finanzschwache Gemeinden wurde zu wenig berücksichtigt. (TZ 22)

Die nicht abgeschöpften Mittel wurden über den Strukturfonds nach dem Finanzausgleichsgesetz 2017 auf die Gemeinden verteilt. Dies bewirkte, dass die kleineren Gemeinden einen vergleichsweise höheren Mittelzufluss je Einwohnerin bzw. Einwohner aufwiesen als größere Gemeinden. Diese Umverteilung wurde durch die Nichtausschöpfung des verfügbaren Zuschussrahmens durch die Stadt Wien wesentlich verstärkt. (TZ 22, TZ 29)

Knapp die Hälfte der gesamten Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 (48,9 %) floss in den Bereich Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen. (TZ 23)

Abbildung: Anteil der Zweckzuschüsse nach Investitionskategorie, Kommunales Investitionsprogramm 2017



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Obwohl der Zweckzuschuss nach dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 bis zu 25 % der gesamten Investitionskosten betragen konnte, lag der Anteil im Durchschnitt nur bei rd. 9 %. Bei den überwiegend in Anspruch genommenen Zweckzuschüssen für Kindertageseinrichtungen und Schulen lag der Anteil mit rd. 8 % sogar unter dem Durchschnitt. Durch die breit gestreuten Zuschussbereiche sowie die Möglichkeit, den Zweckzuschuss für Investitionsprojekte zu verwenden, die auch durch andere Maßnahmen gefördert wurden, bestand das Risiko von Mitnahmeeffekten. Der hohe Anteil im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Schulen sowie

die dafür im selben Zeitraum bereitgestellten Transfermittel von Bund und Ländern unterstützten diese Sichtweise. (TZ 23)

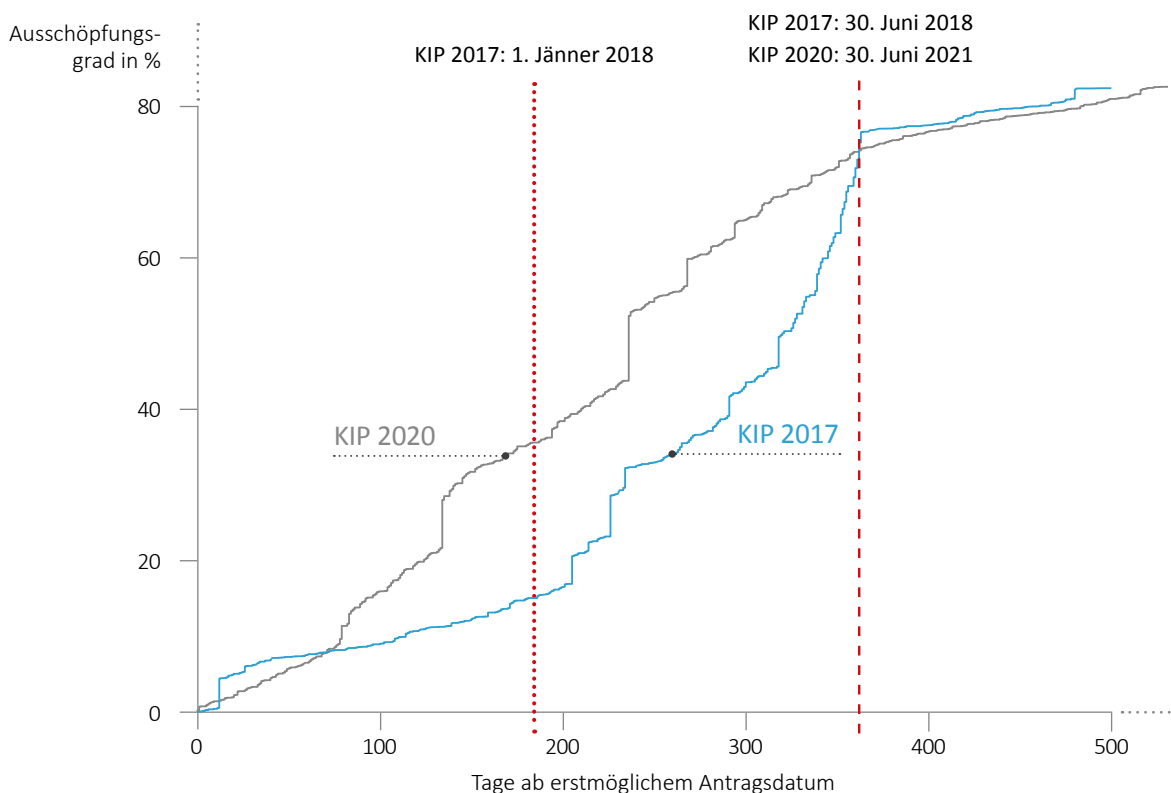
Die Gemeinden der Länder Kärnten und Steiermark wiesen mit 84,8 % und 84,0 % eine sehr hohe Inanspruchnahme der Mittel des Investitionsprogramms 2017 auf. Im Gegensatz dazu beantragten nur 53,8 % der Gemeinden aus Tirol Zweckzuschüsse, in Oberösterreich waren es 59,4 % und in Salzburg 59,7 % der Gemeinden. (TZ 25)

Neben den ausbezahlten Zweckzuschüssen aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 (2017: 20,90 Mio. EUR, 2018: 116,41 Mio. EUR) erhielten die Gemeinden Kapitaltransfers von Bund und Ländern von über 1 Mrd. EUR jährlich. Das Investitionsvolumen der Gemeinden inklusive Wien betrug in den Jahren 2014 bis 2019 zwischen 2,5 Mrd. EUR und 3,5 Mrd. EUR. (TZ 26)

Die Gemeinden hatten abzuwägen, ob die zusätzlichen Mittel Anreiz genug waren, um ein weiteres Investitionsprojekt durchzuführen. Der RH stellte fest, dass bei Projekten mit einem hohen Zuschussanteil der Zweckzuschuss einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung leistete, weswegen dabei tendenziell von einem Investitionsimpuls der Zweckzuschüsse auszugehen war. Demgegenüber war für den RH bei Projekten mit einem niedrigen Zuschussanteil aufgrund des geringen Finanzierungsbeitrags der Zweckzuschüsse und der vergleichsweise höheren Investitionssumme von Mitnahmeeffekten auszugehen. (TZ 27)

Die folgende Abbildung zeigt den Ausschöpfungsgrad der Zweckzuschüsse nach dem KIG 2017 (blaue Linie) und dem KIG 2020 (graue Linie) im Verlauf der jeweiligen Antragsperiode. Ein steilerer Anstieg des Ausschöpfungsgrades ist dabei gleichbedeutend mit einer höheren Attraktivität des Zweckzuschusses für die Gemeinden:

Abbildung: Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020, Ausschöpfungsgrad in Prozent im Zeitablauf (Tage ab erstmöglichem Antragsdatum)



KIP = Kommunales Investitionsprogramm

Quellen: BHAG; BMF; Darstellung: RH

Im ersten Jahr der Laufzeit (bis 30. Juni 2018 bzw. bis 30. Juni 2021 – rot strichlierte Linie) wurden in beiden Programmen Anträge gestellt, die in Summe Auszahlungen von rd. 75 % der Programmdotierung auslösten. Die im Zeitablauf gleichmäßige Inanspruchnahme des Investitionsprogramms 2020 deutet auf eine gleichbleibende Attraktivität dieses Programms für die Gemeinden hin.

Demgegenüber stellten die Gemeinden zum Investitionsprogramm 2017 im ersten Halbjahr lediglich Anträge von weniger als 20 % der Dotierung des Investitionsprogramms. Ab 2018 (rot gepunktete Linie) wurden wesentlich mehr Anträge gestellt, wodurch der Ausschöpfungsgrad in der zweiten Hälfte der Programmlaufzeit deutlich zunahm. Diese Zunahme fiel mit jenem Zeitpunkt zusammen, ab dem die Zusätzlichkeit der geförderten Investitionsprojekte von vornherein gegeben war. (TZ 27)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Finanzen sollte neue Investitions- und Förderprogramme mit den bestehenden Förderstrukturen und –programmen abstimmen. Dabei wäre zu gewährleisten, dass bestehende – oftmals zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bereits eingespielte – Förderstrukturen und –programme nicht durch weniger strenge Kriterien und zusätzliche Abwicklungsstellen unterlaufen werden. (TZ 3)
- Das Bundesministerium für Finanzen und die Buchhaltungsagentur des Bundes sollten für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 einen Soll-Prozess festlegen, der den Ablauf, die Zuständigkeiten und die wesentlichen Arbeitsschritte für alle Phasen der Abwicklung umfasst. (TZ 12)
- Das Bundesministerium für Finanzen und die Buchhaltungsagentur des Bundes sollten bei der Abwicklung von Förderungen oder Zweckzuschüssen von den gesetzlich bzw. in Richtlinien festgelegten Anspruchsvoraussetzungen nicht abweichen. Sollten Anpassungen unumgänglich sein, wären die rechtlichen Grundlagen zeitgerecht anzupassen, um eine Gleichbehandlung aller Antragsteller zu gewährleisten. (TZ 13)
- Das Bundesministerium für Finanzen sollte bei Förder- und Investitionsprogrammen alle für die Inanspruchnahme der Mittel wesentlichen Voraussetzungen rechtzeitig – vor Beginn der Antragstellung – in allgemein zugänglichen Richtlinien festlegen, um sicherzustellen, dass alle potenziellen Antragsteller über denselben Informationsstand verfügen. (TZ 18)
- Die Buchhaltungsagentur des Bundes sollte bei der Abwicklung von Sonderaufgaben Soll-Prozesse festlegen und auf dieser Basis die technischen und inhaltlichen Anforderungen an die benötigten IT-Anwendungen definieren. Um die Qualität der Daten zu gewährleisten, wären manuelle Dateneingaben möglichst zu vermeiden sowie die Vollständigkeit und Reproduzierbarkeit des Datenbestandes sicherzustellen. (TZ 19)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

| Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020 | | | | |
|---|--|--------------|---|--------------|
| ausgewählte Rechtsgrundlagen | Kommunalinvestitionsgesetz 2017 (KIG 2017), BGBl. I 74/2017 i.d.g.F. Kommunalinvestitionsgesetz 2020 (KIG 2020), BGBl. I 56/2020 i.d.g.F. Buchhaltungsagenturgesetz (BHAG-G), BGBl. I 37/2004 i.d.g.F. Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 i.d.g.F. Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017), BGBl. I 116/2016 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Errichtung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds (COVID-19-FondsG), BGBl. I 12/2020 i.d.g.F. | | | |
| | KIP 2017 | | KIP 2020 | |
| Umfang der Zweckzuschüsse | 175 Mio. EUR inklusive Abwicklungskosten | | 1 Mrd. EUR zuzüglich Abwicklungskosten | |
| Antragsteller | Gemeinden und beherrschte Projektträger Gemeindeverbände | | Gemeinden und beherrschte Rechtsträger Gemeindeverbände | |
| Gegenstand der Zweckzuschüsse | zusätzliche Bauinvestitionen der Gemeinden | | Bauinvestitionen der Gemeinden Einrichtung von kommunalen Kinderbetreuungsplätzen in den Sommerferien 2020 | |
| Anteil an den Gesamtkosten | maximal 25 % | | maximal 50 % | |
| Zeitraum der Antragstellung | 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018 | | 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2022 | |
| spätester Zeitpunkt für den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung nach Verlängerung | 31. Jänner 2022 | | 31. Jänner 2025 | |
| | KIP 2017 | | KIP 2020 | |
| | Anträge | Auszahlungen | Anträge | Auszahlungen |
| | Anzahl | in Mio. EUR | Anzahl | in Mio. EUR |
| 2017 | 756 | 20,90 | – | – |
| 2018 | 3.333 | 116,41 | – | – |
| 2019 | – | 0,00 | – | – |
| 2020 | – | 0,06 | 5.090 | 254,06 |
| 2021 | – | – | 5.251 | 567,16 |
| Summe 2017 bis 2021 | 4.089 | 137,37 | 10.341 | 821,22 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BHAG; BMF

 KIP = Kommunales Investitionsprogramm
 Stand KIP 2020: Dezember 2021

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März bis September 2021 die Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**), in der Buchhaltungsagentur des Bundes (in der Folge: **Buchhaltungsagentur**) und in der Stadt Wien. Um das Jahr 2021 vollständig abbilden zu können, aktualisierte der RH das Ergebnis seiner Überprüfung im Jänner 2022.

Im Rahmen dieser beiden Investitionsprogramme stellte der Bund den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden Zweckzuschüsse für die Umsetzung von Infrastrukturprojekten zur Verfügung. Die Dotierung betrug 175 Mio. EUR inklusive Abwicklungskosten (Kommunales Investitionsprogramm 2017) bzw. 1 Mrd. EUR zuzüglich Abwicklungskosten (Kommunales Investitionsprogramm 2020).

(2) Der vorliegende Bericht umfasst

- die Entstehung, die Ziele und die Rechtsgrundlagen der Kommunalen Investitionsprogramme,
- die Systematik der Verteilung der Zweckzuschüsse auf die Gemeinden,
- die in den Jahren 2017 bis 2021 getätigten Auszahlungen der Zweckzuschüsse,
- die Abwicklung der Zweckzuschüsse durch die Buchhaltungsagentur,
- die Verwendung der Mittel durch die Stadt Wien sowie
- eine Analyse der Verteilungswirkungen der Zuschüsse.

Der RH beurteilte die beiden Investitionsprogramme nach ihrem Stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:

- Die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 erfolgte durch die Buchhaltungsagentur in den Jahren 2017 bis 2022. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Antragstellung und die Auszahlung der Zweckzuschüsse abgeschlossen. Die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung durch die Buchhaltungsagentur war bis Ende 2022 anberaumt.
- Das Kommunale Investitionsprogramm 2020 – ebenfalls abgewickelt durch die Buchhaltungsagentur – befand sich während der Gebarungsüberprüfung noch in der Phase der Antragstellung und Auszahlung.

(3) Zu dem im April 2022 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die Buchhaltungsagentur im Juni 2022 und das Finanzministerium im Juli 2022 ihre Stellungnahmen ab. Die Stadt Wien verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2022.

Rechtsgrundlagen

Gesetzliche Bestimmungen

- 2 (1) Am 25. Oktober 2016 fasste die Bundesregierung den Beschluss, ein Maßnahmenpaket zur Stärkung kommunaler Investitionen umzusetzen. Das Finanzministerium arbeitete – in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt und den Finanzausgleichspartnern – den entsprechenden Gesetzesentwurf federführend aus. Mit dem am 1. Juli 2017 in Kraft getretenen Bundesgesetz zur Unterstützung von Kommunalen Investitionen 2017¹ (**KIG 2017**) gewährte der Bund den Gemeinden Zweckzuschüsse von 175 Mio. EUR zur Modernisierung der Infrastruktur. Gegenstand der Zuschüsse waren zusätzliche Bauinvestitionen der Gemeinden. Dies waren Bauprojekte, die zum 31. Dezember 2016 höchstens mit ihren Planungskosten budgetiert und bis zum 31. März 2017 noch nicht begonnen waren.

Der Zweckzuschuss konnte pro Investitionsprojekt maximal 25 % der Gesamtkosten betragen.

(2) Das Bundesgesetz zur Unterstützung von kommunalen Investitionen 2020 (**KIG 2020**)² beruhte auf einem Initiativantrag vom 26. Mai 2020 – als Reaktion auf die absehbaren wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gemeinden – und trat mit 1. Juli 2020 in Kraft. Mit dem KIG 2020 stellte der Bund den Gemeinden aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds Zweckzuschüsse von 1 Mrd. EUR zur Verfügung.

Das KIG 2020 ermöglichte Zuschüsse für Bauprojekte,

- mit deren Ausführung im Zeitraum 1. Juni 2020 bis 31. Dezember 2022 begonnen wurde bzw. wird oder
- mit denen ab 1. Juni 2019 zwar bereits begonnen wurde, deren Finanzierung aber aufgrund von Mindereinnahmen als Folge der COVID-19-Krise nicht möglich war.

Der Zweckzuschuss konnte pro Investitionsprojekt maximal 50 % der Gesamtkosten betragen.

Zudem konnten höchstens 3 % der maximal möglichen Zuschusssumme pro Gemeinde für die Einrichtung von kommunalen Kinderbetreuungsplätzen in den Sommerferien 2020, 2021 und 2022 verwendet werden.

¹ BGBl. I 74/2017

² BGBl. I 56/2020

(3) Als Abwicklungsstelle war in den beiden Kommunalen Investitionsgesetzen die Buchhaltungsagentur festgelegt. Dazu schlossen die Republik Österreich – vertreten durch das Finanzministerium – und die Buchhaltungsagentur Abwicklungsverträge³ ab. Die Anträge waren von den Gemeinden bei der Buchhaltungsagentur einzureichen. Die Auszahlung der Zweckzuschüsse erfolgte unmittelbar nach positiver Beurteilung des Antrags durch das Finanzministerium ebenfalls durch die Buchhaltungsagentur. Die widmungsgemäße Verwendung des überwiesenen Betrags war der Abwicklungsstelle nach Durchführung der Bauinvestition spätestens bis Jänner 2022 (KIG 2017) bzw. Jänner 2025 (KIG 2020) nachzuweisen.

(4) Die nachfolgende Tabelle fasst die wesentlichen Eckpunkte der beiden Investitionsprogramme zusammen:

Tabelle 1: Wesentliche Inhalte der Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020

| Inhalt | Kommunales Investitionsprogramm 2017 | Kommunales Investitionsprogramm 2020 |
|---|--|--|
| gesetzliche Grundlage | Kommunales Investitionsgesetz 2017 | Kommunales Investitionsgesetz 2020 |
| Umfang | 175 Mio. EUR (inklusive Abwicklungskosten) | 1 Mrd. EUR (ohne Abwicklungskosten) |
| vorrangiges Ziel | Unterstützung kommunaler Investitionsprogramme Schaffung von Beschäftigung | Abfedern der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie auf die Gemeinden |
| Gegenstand der Zweckzuschüsse | zusätzliche Bauinvestitionen der Gemeinden | Bauinvestitionen der Gemeinden Einrichtung von kommunalen Kinderbetreuungsplätzen in den Sommerferien 2020 (bis zu 3 % der Maximalsumme pro Gemeinde) |
| Anteil an den Gesamtkosten eines Bauvorhabens | maximal 25 % der Gesamtkosten | maximal 50 % der Gesamtkosten |
| maximaler Zuschuss pro Gemeinde | errechnet sich zu <ul style="list-style-type: none"> • 50 % nach der Volkszahl • 50 % nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel | |
| Zeitraum der Antragstellung | 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018 | 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2021 |
| Zeitraum der Antragstellung nach Verlängerung | – | 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2022 |
| spätester Zeitpunkt für den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung | 31. Jänner 2021 | 31. Jänner 2024 |
| spätester Zeitpunkt für den Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung nach Verlängerung | 31. Jänner 2022 | 31. Jänner 2025 |
| Abwicklungsstelle | Buchhaltungsagentur des Bundes | Buchhaltungsagentur des Bundes |

Quellen: KIG 2017 und 2020

³ Der Abwicklungsvertrag vom 4. Oktober 2017 regelte die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017, der Abwicklungsvertrag vom 28. August 2019 die Vor-Ort-Überprüfung im Rahmen dieses Programms. Schließlich regelte der Abwicklungsvertrag vom 11. August 2020 die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2020.

(5) Die Buchhaltungsagentur als Abwicklungsstelle hatte dem Bundesminister für Finanzen monatlich über die eingelangten und geprüften Anträge zu berichten. Das COVID–19–FondsG⁴ sah zudem eine Berichterstattung des Finanzministeriums an den Nationalrat zum Vollzug des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 vor. Gemäß § 3 Abs. 6 leg. cit. hatten die Berichte die antragstellenden Gemeinden, die abgelehnten Anträge sowie die Investitionsvorhaben aufgeschlüsselt nach Art der Investition und Projektbeginn zu enthalten.

Richtlinien

- 3.1 (1) Das Finanzministerium war für die Vollziehung der beiden Programme zuständig und erließ Durchführungsbestimmungen (in der Folge: **Richtlinien 2017**, **Richtlinien 2020**), in denen die Abwicklung der Zweckzuschüsse, die zuschussfähigen Bauinvestitionen und die Nachweise für die widmungsgemäße Verwendung der Zuschüsse näher geregelt waren. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren folgende zwei Richtlinien in Kraft:
- Die Richtlinien 2017 vom 29. Juni 2017 regelten die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017.
 - Die Richtlinien 2020 vom 1. Juli 2020 regelten die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2020.

⁴ BGBl. I 12/2020 i.d.F. des COVID–19–Transparenzgesetzes, BGBl. I 4/2021

(2) Tabelle 2 stellt die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinien 2017 und 2020 dar:

Tabelle 2: Richtlinien für die Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020

| Regelungsgegenstand | Richtlinien 2017 | Richtlinien 2020 |
|--|---|---|
| Antragsteller | Gemeinden und Gemeindeverbände (Antragstellung für beherrschte Projektträger möglich) | |
| Projektträger | muss von Gemeinde beherrscht sein | zusätzlich zum KIG 2017: anteilige Kostentragung notwendig, falls Gemeinde nicht Alleineigentümer des Projektträgers ist |
| Förderungen von dritter Seite | zulässig, sofern die Gesamtinvestitionskosten nicht überschritten werden | |
| haushaltsrechtliche Erfassung des Zuschusses | keine Regelung | <ul style="list-style-type: none"> • Zuschuss ist bei Gemeinde bzw. Gemeindeverband zu erfassen (Ausnahme Ortskern-Attraktivierung; Gebäude von anerkannten Rettungsorganisationen) • Unterscheidung zwischen aktivierungspflichtig und nicht aktivierungspflichtig notwendig |
| Form der Antragstellung | E-Mail | e-Formular |
| Inhalt des Antrags und Nachweise | <ul style="list-style-type: none"> • Angaben zur antragstellenden Gemeinde bzw. zum Gemeindeverband • Beschreibung des Investitionsvorhabens • Kosten- und Finanzierungsplan (Gesamtkosten) • beantragter Zweckzuschuss (in EUR) • Bescheinigung durch Bürgermeister/in über die Zusätzlichkeit • Gemeinderatsbeschluss zur Durchführung des Investitionsprojekts oder Beschluss über Voranschlag (Nachtragsvoranschlag 2017 oder Voranschlag 2018) | zusätzlich zum KIG 2017: <ul style="list-style-type: none"> • Angaben über Höhe der Investitionssumme, die auf ökologische Maßnahmen entfällt • Bescheinigung durch Bürgermeister/in bzw. Gemeindeverbandsobfrau/obmann über den Zeitpunkt des (bereits erfolgten bzw. geplanten) Investitionsbeginns • bei Projekten, die im Zeitraum 1. Juni 2019 bis 31. Mai 2020 begonnen wurden, auch Bestätigung über die Nichtfinanzierbarkeit als Folge der COVID-19-Krise • Bestätigung, dass das Investitionsprojekt nicht bereits nach dem KIG 2017 gefördert wurde |
| ökologische Maßnahmen | keine Regelungen | bundesweit sollen mindestens 20 % der Mittel für ökologische Maßnahmen verwendet werden |

KIG = Kommunales Investitionsgesetz

Quelle: BMF

(3) Neben einem Zweckzuschuss waren auch Förderungen von dritter Seite zulässig, sofern die Gesamtinvestitionskosten nicht überstiegen wurden. Bei einer „Überförderung“, d.h., wenn die Zweckzuschüsse und Förderungen die Investitionskosten überstiegen, war eine Kürzung des Zweckzuschusses vorgesehen. Die Prüfung auf mögliche Überförderungen oblag der Buchhaltungsagentur im Rahmen der Abwicklung des Zweckzuschusses.

Für Projekte, die Zuschüsse gemäß KIG 2017 erhalten konnten, waren etwa folgende weitere Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln möglich:

- aufgrund einer Vereinbarung gemäß Art. 15a Bundes-Verfassungsgesetz von 2011 über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots; insbesondere die Novelle 2014⁵ sah die Finanzierung von Gemeindeprojekten in diesem Bereich vor (TZ 23);
- Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel für (Bau-)Projekte der Gemeinden gemäß den Förderkriterien der Länder.

(4) Eine inhaltliche Abstimmung der Zweckzuschüsse im Rahmen der Kommunalen Investitionsprogramme mit weiteren Förderungen und Transfers der öffentlichen Hand war nicht gegeben. Dies wurde insbesondere bei den Förderungen gemäß dem Umweltförderungsgesetz⁶ im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft deutlich. Für Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft nach dem Umweltförderungsgesetz galten strengere ökonomische, ökologische und wirtschaftliche Anforderungen als nach den Kommunalen Investitionsprogrammen.

Für Zweckzuschüsse nach den Kommunalen Investitionsgesetzen, die für Projekte im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft verwendet wurden, waren

- keine qualitativen Standards (z.B. die Berücksichtigung des Standes der Technik oder die Vorlage von Variantenuntersuchungen für die Ermittlung der kostengünstigsten Variante),
- keine betriebswirtschaftlichen Vorgaben (z.B. die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung oder die Vorlage von Reinvestitionsplänen) und auch
- keine ökologischen Vorgaben

zu erfüllen. Zur fehlenden organisatorischen und inhaltlichen Abstimmung, etwa mit der Förderstruktur in der Siedlungswasserwirtschaft, verwies der RH auf seinen diesbezüglichen Bericht⁷.

⁵ Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I 85/2014

⁶ BGBl. 185/1993 i.d.g.F.

⁷ RH-Bericht „Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft“ (Reihe Bund 2020/46)

- 3.2 Der RH beurteilte die mangelnde Abstimmung der Zweckzuschüsse nach den Kommunalen Investitionsprogrammen mit bestehenden – zwischen Bund und Ländern abgestimmten – Fördersystemen und Transferströmen kritisch. Durch gesonderte Anspruchsvoraussetzungen, die teilweise von jenen bestehender Fördersysteme abwichen, konnte es dazu kommen, dass die Zweckzuschüsse nicht für ökologisch und volkswirtschaftlich geboteneren Maßnahmen eingesetzt wurden.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, neue Investitions- und Förderprogramme mit den bestehenden Förderstrukturen und –programmen abzustimmen. Dabei wäre zu gewährleisten, dass bestehende – oftmals zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bereits eingespielte – Förderstrukturen und –programme nicht durch weniger strenge Kriterien und zusätzliche Abwicklungsstellen (siehe [TZ 8](#)) unterlaufen werden.

- 3.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das KIG 2017 als Konjunkturbelebungsprogramm andere Ziele als sonstige bestehende Förderprogramme verfolge und Doppelförderungen bewusst nicht ausschließe. Ähnliches gelte für das KIG 2020. Bei diesem stehe im Vordergrund, die Investitionskraft der Gemeinden trotz des Einbruchs bei den eigenen Abgaben und vor allem auch bei den Ertragsanteilen aufrechtzuerhalten.
- 3.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass die Berücksichtigung der Standards und Vorgaben bestehender Förderprogramme nicht im Widerspruch zu den Zielsetzungen des KIG 2017 und des KIG 2020 steht. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Ziele der kommunalen Investitionsprogramme und wirtschaftliches Umfeld

Kommunales Investitionsprogramm 2017

- 4.1 (1) Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 befand sich das Wirtschaftswachstum zwischen 2012 und 2015 mit jährlichen Wachstumsraten zwischen 0 % und 1 % auf niedrigem Niveau. Damit verbunden waren auch geringere Steuereinnahmen, welche die Grundlage für die Ertragsanteile als wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden darstellten.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Bundesregierung im Oktober 2016 ein Maßnahmenpaket⁸, das – analog zur „KMU-Investitionszuwachsprämie“ für private Unternehmen – die Stärkung kommunaler Investitionen durch ein „Kommunales Investitionsprogramm“ vorsah. Dieses Investitionsprogramm sollte einen etwaigen Investitionsrückstau auf kommunaler Ebene – hervorgerufen durch eine schlechte finanzielle Situation der Gemeinden – auflösen. Umgekehrt sollte die vermehrte Investitionstätigkeit der Gemeinden auch zur Belebung der Konjunktur beitragen.

(2) Die Auszahlung der Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 und die Umsetzung der Investitionen durch die Gemeinden waren zwischen April 2017 (frühestmöglicher Baubeginn) und Jänner 2021 (Fertigstellung) vorgesehen. Jedoch lag bereits 2016 – also vor Beginn der Auszahlungen aus dem Kommunalen Investitionsprogramm – das reale Wirtschaftswachstum bei 2 %. Es war damit höher als die Prognose vom September 2016⁹ (Ministerratsbeschluss vom 25. Oktober 2016). Im Zeitraum der Auszahlung der Zweckzuschüsse in den Jahren 2017 und 2018 hatte das Wirtschaftswachstum mit bis zu 2,5 % pro Jahr bereits wieder das Vorkrisenniveau¹⁰ erreicht.

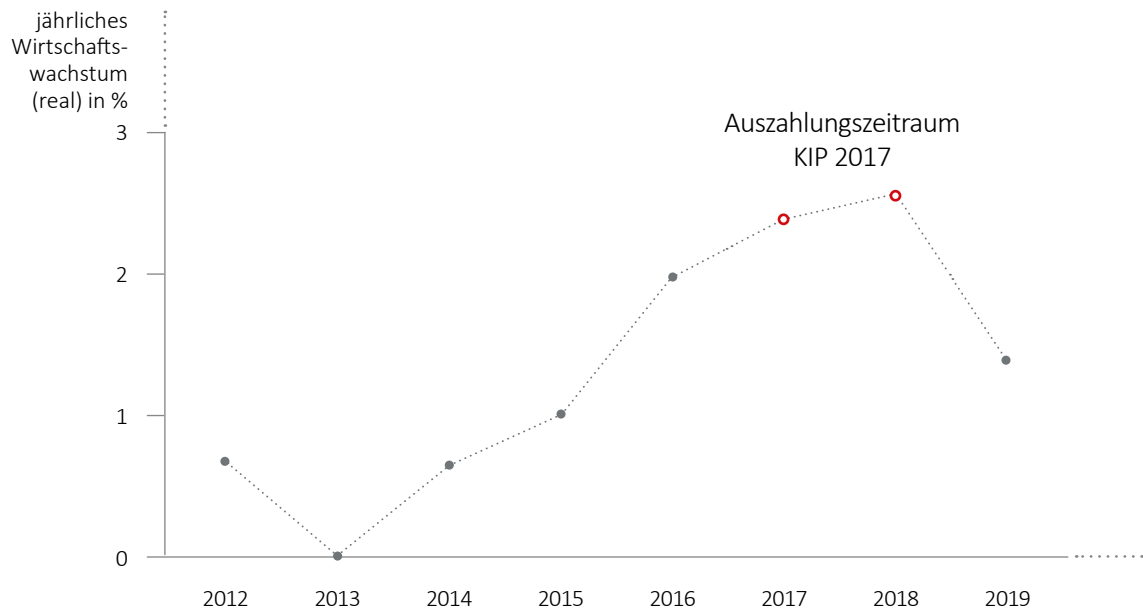
⁸ beruhend auf dem Vortrag an den Ministerrat betreffend ein Maßnahmenpaket der Arbeitsgruppe 1: Wirtschaft und Arbeitsmarkt vom 25. Oktober 2016

⁹ In der Wachstumsprognose vom September 2016 ging das WIFO beispielsweise noch von einer jährlichen Wachstumsrate von 1,7 % für 2016 und 2017 aus.

¹⁰ Das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum lag zwischen 1999 und 2008 bei rd. 2,4 % pro Jahr.

Die folgende Abbildung stellt das jährliche Wirtschaftswachstum zwischen 2012 und 2019 und den Auszahlungszeitraum des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 dar:

Abbildung 1: Jährliches Wirtschaftswachstum (real), 2012 bis 2019

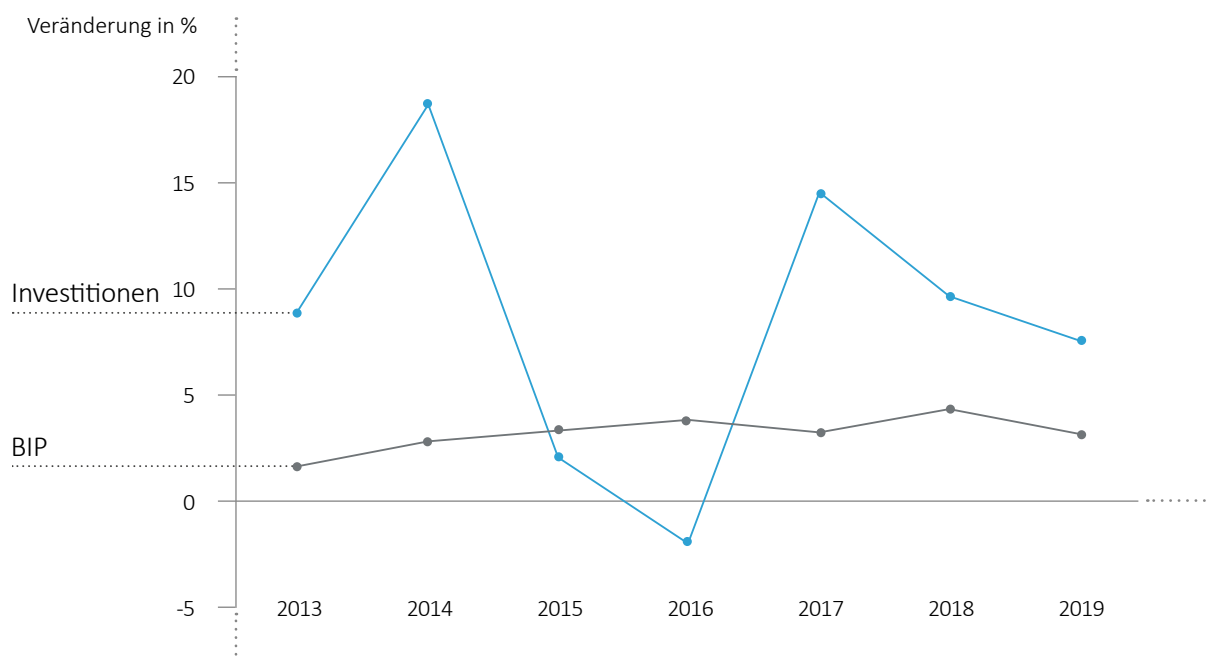


KIP = Kommunales Investitionsprogramm 2017

Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

(3) Die folgende Abbildung stellt für den Zeitraum 2013 bis 2019 die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (**BIP**) und das Investitionsverhalten der Gemeinden dar:

Abbildung 2: Jährliche Veränderung der Gemeindeinvestitionen und des Bruttoinlandsprodukts, 2013 bis 2019



BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; Oesterreichische Nationalbank; Darstellung: RH

Das Investitionsverhalten der Gemeinden im dargestellten Zeitraum war nur zum Teil durch die konjunkturelle Entwicklung zu erklären. Wie Abbildung 2 zeigt, veränderten sich die Investitionen der Gemeinden teilweise sprunghaft, während sich das BIP annähernd konstant entwickelte. Umgekehrt gingen die Investitionen von 2015 auf 2016 zurück, obwohl sich die konjunkturelle Entwicklung verbessert hatte.

In den Jahren 2017 und 2018 wurden aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 Zweckzuschüsse für Bauinvestitionen gewährt. In diesem Zeitraum zeigte sich ein Anstieg der Investitionen vor allem in den Bereichen Straßen- und Wasserbau, Verkehr (Voranschlagsgruppe 6) sowie Dienstleistungen (Voranschlagsgruppe 8), von der auch die marktbestimmten Betriebe (z.B. Abwasserentsorgung, Freibäder, kommunaler Wohnbau) erfasst wurden.

(4) Die Veränderung der Investitionsausgaben – auch abweichend von der konjunkturellen Entwicklung – ließ auf weitere Einflussfaktoren neben dem BIP (z.B. zusätzliche Transfers von Bund oder Ländern) schließen, welche die Investitionstätigkeit der Gemeinden beeinflussten. Eine Analyse der Gemeindeinvestitionen nach Aufgabenbereichen¹¹ zeigte, dass neben dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 weitere Transfers des Bundes die Höhe und die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit der Gemeinden beeinflussten. Beispielsweise starteten mit 2008 die Ausbauprogramme des Bundes zunächst für die Kinderbetreuung¹² und ab 2014 für Ganztagschulen¹³. Gleichzeitig war im Bereich Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (Voranschlagsgruppe 2) über den gesamten betrachteten Zeitraum von 2012 bis 2019 eine deutliche Zunahme der Investitionstätigkeit feststellbar.

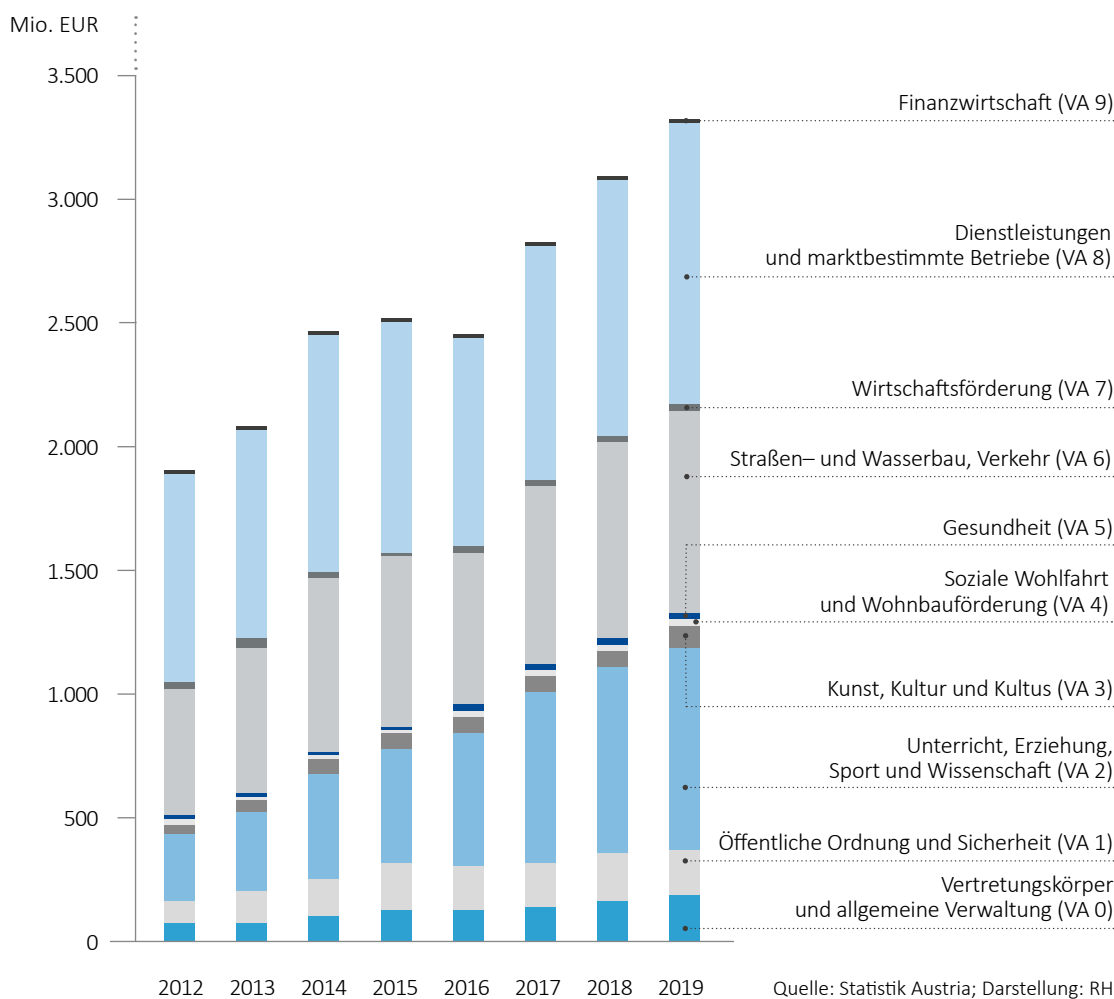
¹¹ Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche erfolgte anhand der funktionellen Gliederung des Ansatzverzeichnis nach Gruppen (0–9) der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (**VRV**). In einzelnen Jahren zwischen 2013 und 2019, insbesondere in den Jahren 2014 und 2017, gab es in einigen Aufgabenbereichen der Gemeinden einen besonders hohen Anstieg der Investitionstätigkeit.

¹² Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I 120/2011

¹³ Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulformen, BGBl. I 192/2013

Die folgende Abbildung gibt Aufschluss über die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit in den Gemeinden:

Abbildung 3: Investitionsausgaben in Mio. EUR in den Gemeinden nach Aufgabenbereichen (Voranschlagsgruppen (VA)), 2012 bis 2019



Wie Abbildung 3 verdeutlicht, nahmen vor allem die Investitionsausgaben im Bildungsbereich (Voranschlagsgruppe 2) zwischen 2012 und 2019 zu: um 215 %. Weitere Aufgabenbereiche mit sowohl hohen als auch merklich steigenden Investitionen waren der Straßen- und Wasserbau sowie der Verkehr mit einer 60 %igen Zunahme (davon 32 % in den Jahren der Zahlungen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017) gegenüber 2016. Der Aufgabenbereich Dienstleistungen stieg um 34 %, wobei der Anstieg auf die Jahre 2017 bis 2019 zurückzuführen war.

(5) Die Dotierung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 mit 175 Mio. EUR entsprach in Summe rd. 6,2 % der Gesamtinvestitionen der Gemeinden im Jahr 2017 (2,815 Mrd. EUR). Mit den Zweckzuschüssen sollten laut Wirkungsorientierter Folgenabschätzung zusätzliche Investitionen von zumindest 760 Mio. EUR ausgelöst und jährlich bis zu 8.460 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert werden.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass bei Inkrafttreten des KIG 2017 bereits mehrere etablierte Sonderprogramme zur Anregung kommunaler Investitionen bestanden.

Er wies weiters darauf hin, dass im Zeitraum 2013 bis 2019 kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Investitionsausgaben der Gemeinden und der konjunkturellen Entwicklung zu beobachten war. Zwar konnte das Kommunale Investitionsprogramm 2017 zur Unterstützung der Investitionen der Gemeinden beitragen. Allerdings war angesichts der Größenordnung nicht davon auszugehen, dass ein nennenswerter zusätzlicher Konjunkturimpuls – als Voraussetzung für die Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung – ausgelöst werden konnte. Darüber hinaus wäre ein etwaiger Konjunkturimpuls dieses Investitionsprogramms in den Jahren der konjunkturellen Erholung wirksam geworden.

Kommunales Investitionsprogramm 2020

- 5.1 (1) Das Kommunale Investitionsprogramm 2020 wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Gemeinden und Städte für die Daseinsvorsorge in den Regionen unverzichtbare Leistungen erbringen und sie als größte Investoren des öffentlichen Sektors zudem von wichtiger Bedeutung für den Wiederaufbau nach der COVID-19-Pandemie wären. Der Bund stellte dafür Zweckzuschüsse an Gemeinden und von ihnen beherrschte Rechtsträger im Umfang von 1 Mrd. EUR bereit.

(2) Um die negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie abzufedern, u.a. den Rückgang der Ertragsanteile und der Kommunalsteuereinnahmen, gab es neben dem genannten Investitionsprogramm auch Änderungen im Gemeindefinanzgleich:

- Der Strukturfonds nach § 24 Finanzausgleichsgesetz 2017¹⁴ wurde für die Jahre 2020 und 2021 um jeweils 50 Mio. EUR aufgestockt (§ 24a leg. cit.).
- Vor der Zwischenabrechnung der Gemeindeertragsanteile des Jahres 2020 im März 2021 wurde den Ertragsanteilen ein Betrag von 400 Mio. EUR hinzugerechnet

¹⁴ Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales gewährt der Bund den Ländern und Gemeinden gemäß § 24 Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016 i.d.g.F., eine Finanzausweisung von 300 Mio. EUR jährlich. Aus diesen Mitteln wird u.a. ein Strukturfonds von 60 Mio. EUR finanziert, der vor allem Gemeinden, die von Bevölkerungsabwanderung betroffen sind, und finanzschwachen Gemeinden zugutekommen soll.

(§ 10 Abs. 4a Finanzausgleichsgesetz 2017). Dieser Betrag glich zu rund zwei Dritteln einen laufenden Übergenuss der Gemeinden bei den Ertragsanteilsvorschüssen des Jahres 2020 aus¹⁵.

- Mit den sogenannten Sondervorschüssen wurde ein Steigerungspfad für die Gemeindeertragsanteile fixiert (§ 13 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz 2017). Diese Sondervorschüsse wurden so gestaltet, dass die Ertragsanteile der Gemeinden im Jahr 2021 in Summe 112,5 % des Vorjahreswerts erreichen und in den folgenden Jahren um zumindest 1 % (2022), 1,5 % (2023) bzw. 2 % (ab dem Jahr 2024) gegenüber dem Vorjahr steigen. Für den Fall, dass die Ertragsanteile der Gemeinden am Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben über diesem Pfad gelegen wären, hätte es de facto zu einer Rückzahlung der geleisteten Vorschüsse zugunsten des Bundes kommen sollen.

Aufgrund der Wirtschaftserholung im Jahr 2021 lag die Steigerung der Ertragsanteile auch ohne einen Sondervorschuss über der garantierten Entwicklung. Die daraus resultierende Rückzahlung entfiel jedoch aufgrund einer Novelle des Finanzausgleichsgesetzes, im Zuge derer die Ertragsanteile der Gemeinden für das Jahr 2021 um 275 Mio. EUR erhöht wurden (BGBl. I 9/2022 i.d.g.F.).

- 5.2 Der RH hielt fest, dass der Bund im Rahmen des Finanzausgleichs mehrere – auch in den Folgejahren wirkende – finanzielle Maßnahmen setzte, um Einnahmenausfälle der Gemeinden aufgrund der COVID-19-Pandemie auszugleichen. Das mit 1 Mrd. EUR dotierte Kommunale Investitionsprogramm 2020 war die finanziell umfangreichste Unterstützungsmaßnahme für Gemeinden.

¹⁵ Die Ertragsanteile der Gemeinden errechnen sich unterjährig auf Grundlage von Prognosen des Steueraufkommens. Bei fallendem Steueraufkommen, im konkreten Fall waren es die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, erhalten die Gemeinden daher fortlaufend zu hohe Beträge, wodurch es bei der Abrechnung im Folgejahr zu einer Rückforderung in Form einer Gegenrechnung mit der laufenden Anweisung kommt. Dieser Effekt wurde durch die Aufstockung um 400 Mio. EUR (über-)kompensiert.

Voraussetzungen zur Erlangung der Zweckzuschüsse

Zuschussfähige Investitionen

- 6.1 (1) Ausschlaggebend für die Gewährung eines Zweckzuschusses waren der Zeitraum der Durchführung der Bauinvestition und die Art des Investitionsprojekts:
- Gemäß KIG 2017 konnten Gemeinden einen Zweckzuschuss nur für zusätzliche Bauinvestitionen beantragen. Eine zusätzliche Bauinvestition lag vor, wenn im Voranschlag der Gemeinde für das Jahr 2017 höchstens die Planungskosten budgetiert waren und mit der Bauinvestition zum 31. März 2017 noch nicht begonnen worden war. Aufgrund dieser Definition erfüllten im Voranschlag für das Jahr 2018 erstmals enthaltene Investitionsprojekte das Kriterium der Zusätzlichkeit automatisch.
 - Gemäß KIG 2020 konnten Gemeinden Zweckzuschüsse für alle Investitionen mit Fälligkeit der Rechnung ab dem 1. Mai 2020 beantragen, sofern es sich nicht um Vorräte, Verbrauchsmaterialien oder geringwertige Wirtschaftsgüter¹⁶ handelte. Zuschussfähig waren – anders als beim KIG 2017, das nur zusätzliche Bauinvestitionen berücksichtigte – jene Projekte, mit denen im Zeitraum 1. Juni 2020 bis 31. Dezember 2022 begonnen wurde oder mit denen zwar ab 1. Juni 2019 bereits begonnen wurde, deren Finanzierung aber aufgrund von Mindereinnahmen als Folge der COVID-19-Krise nicht mehr möglich war.

¹⁶ Maßgeblich für die Abgrenzung, ob ein geringwertiges Wirtschaftsgut vorliegt, war die jeweils gültige Grenze der geringwertigen Wirtschaftsgüter im Einkommensteuergesetz 1988 (BGBl. 400/1988 i.d.g.F.). Bis Ende des Jahres 2019 waren das 400 EUR; im Jahr 2020 800 EUR.

Die Kommunalen Investitionsgesetze definierten zudem die Art der Bauinvestitionen, für die Gemeinden einen Zweckzuschuss beantragen konnten. Tabelle 3 stellt die zuschussfähigen Investitionen gemäß KIG 2017 und 2020 dar:

Tabelle 3: Zuschussfähige Investitionen, Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020

| Art der kommunalen Bauinvestitionen | KIG 2017 | KIG 2020 |
|-------------------------------------|--|--|
| Gebäude | <ul style="list-style-type: none"> • Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen • Einrichtungen für Seniorenbetreuung • Herstellung von Barrierefreiheit • Schaffung von öffentlichem Wohnraum | <ul style="list-style-type: none"> • Errichtung, Erweiterung, Instandhaltung und Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen sowie Einrichtungen für Seniorenbetreuung • Errichtung und Sanierung von Gebäuden von anerkannten Rettungsorganisationen • Siedlungsentwicklung nach innen • Bereitstellung von Gemeinschaftsbüros |
| Anlagen | <ul style="list-style-type: none"> • Errichtung und Sanierung von Sportstätten und Freizeitanlagen | <ul style="list-style-type: none"> • Errichtung und Sanierung von Sportstätten und Freizeitanlagen, sofern diese keine Belastung für Umwelt, Natur und Gesundheit darstellen |
| ökologische Investitionen | <ul style="list-style-type: none"> • thermische Sanierung von Gebäuden | <ul style="list-style-type: none"> • erneuerbare Energieerzeugungsanlagen • Ladestationen für E-Mobilität • thermische Sanierung von Gebäuden nach klimaaktiv Silber-Standard • Energieeinsparung durch Umrüstung der Straßenbeleuchtung |
| Verkehr | <ul style="list-style-type: none"> • öffentlicher Verkehr (ohne Fahrzeuge) | <ul style="list-style-type: none"> • öffentlicher Verkehr (ohne Fahrzeuge) |
| sonstige | <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau von Breitband-Datennetzen | <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau von Breitband-Datennetzen • Maßnahmen zur Ortskern-Attraktivierung • kommunale Kinderbetreuungsplätze in den Sommerferien |
| Infrastruktur von Dienstleistern | <ul style="list-style-type: none"> • Wasserversorgung und Abwasserentsorgungseinrichtungen • Abfallentsorgung und Abfallvermeidung | <ul style="list-style-type: none"> • Wasserversorgung und Abwasserentsorgungseinrichtungen • Abfallentsorgung und Abfallvermeidung |
| Straßen | – | <ul style="list-style-type: none"> • Sanierung von Gemeindestraßen • Radverkehrs- und Fußwege |

KIG = Kommunales Investitionsgesetz

Quellen: KIG 2017 und 2020

(2) Durch eine Erweiterung der Zweckbindung gegenüber dem KIG 2017 konnten im KIG 2020 Zweckzuschüsse nicht nur für die Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Bauvorhaben, sondern auch für die Instandhaltung beansprucht werden.

(3) Für Gemeindeinvestitionen im Straßenbau war im Kommunalen Investitionsprogramm 2017 kein Zweckzuschuss vorgesehen. Aus Sicht des Finanzministeriums handelte es sich beim ländlichen Wegenetz um eine permanente Aufgabe, die sich nicht für die Finanzierung über einen einmaligen Zweckzuschuss eignete, sondern sich am dauerhaften finanziellen Spielraum einer Gemeinde zu orientieren hatte. Da

das KIG 2017 Zuschüsse für den öffentlichen Verkehr vorsah, hätte die Förderung des Individualverkehrs die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs konterkariert.

Demgegenüber waren nach dem KIG 2020 auch Investitionen in Straßen zuschussfähig. Zweckzuschüsse für die Sanierung von Gemeindestraßen machten etwas mehr als ein Drittel aller eingereichten Anträge und 18,0 % (147,60 Mio. EUR) der in Anspruch genommenen Zweckzuschüsse aus.

(4) Mindestens 20 % der im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 bereitgestellten Zweckzuschüsse wären für ökologische Maßnahmen zu verwenden. Nicht zuschussfähig waren dementsprechend Anlagen, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden.

Jener Teil der Investitionssumme, der auf ökologische Maßnahmen entfiel, war bereits bei Antragstellung anzugeben; bestimmte Investitionen konnten zur Gänze den ökologischen Maßnahmen zugerechnet werden.¹⁷

Auch schloss ein Zweckzuschuss zusätzliche Förderungen für ökologische Maßnahmen – z.B. im Rahmen der Umweltförderung im Inland sowie des Klima- und Energiefonds – nicht aus (**TZ 8**). Bis Dezember 2021 entfielen 817,52 Mio. EUR bzw. 26,1 % der Gesamtinvestitionen (3,131 Mrd. EUR) auf ökologische Maßnahmen.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass Zweckzuschüsse im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 nur für zusätzliche Projekte vorgesehen waren; damit sollten ein Konjunkturimpuls gesetzt und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings war die Zusätzlichkeit so festgelegt, dass alle im Jahr 2018 erstmals budgetierten Projekte automatisch darunter fielen, unabhängig davon, ob es sich tatsächlich um eine zusätzliche – nicht etwa in einem mehrjährigen Planungsprogramm ohnehin enthaltene – Investition handelte. Damit wurden aus Sicht des RH Mitnahmeeffekte in Kauf genommen.

Weiters war festzuhalten, dass die Zweckzuschüsse – von wenigen Ausnahmen abgesehen – für Bauinvestitionen zu verwenden waren. Insbesondere die durch das Kommunale Investitionsprogramm 2020 ausgelösten Investitionen fielen in eine Phase hoher Auslastung im Bau- und Baunebengewerbe.

¹⁷ Dazu zählten Zweckzuschüsse für den öffentlichen Verkehr, die Errichtung oder Erweiterung von Gebäuden, die nach klimaaktiv Silber-Standard errichtet wurden, die Umrüstung auf hocheffiziente Straßenbeleuchtung, die Errichtung von erneuerbaren Energieerzeugungsanlagen, die Kreislaufwirtschaft, die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungseinrichtungen, die Ladeinfrastruktur für E-Mobilität sowie die Radverkehrs- und Fußwege.

Zeitraumen

- 7.1 (1) Für die Abwicklung der beiden Investitionsprogramme war ursprünglich jeweils ein Zeitraum von rd. 3,5 Jahren vorgesehen. Die Investitionsprojekte waren bis 31. Jänner 2021 (KIG 2017) bzw. bis 31. Dezember 2024 (KIG 2020) fertigzustellen und die widmungsgemäße Verwendung der Zweckzuschüsse nachzuweisen. Bis zu diesem Zeitpunkt nicht nachgewiesene Beträge waren bei den monatlichen Ertragsanteilsvorschüssen der Gemeinden in Abzug zu bringen. Tabelle 4 fasst den zeitlichen Rahmen für die Abwicklung der beiden Investitionsprogramme sowie die rechtlichen Grundlagen zusammen:

Tabelle 4: Zeiträume der Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020

| Phase des Vollzugs | KIP 2017 | KIP 2020 | Grundlage |
|---|---|---|--|
| Antragsfrist | 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018 | 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2021 Verlängerung bis 31. Dezember 2022 ² | KIG 2017 KIG 2020 |
| Erbringung der Nachweise durch die Gemeinden | bis 31. Jänner 2021 Verlängerung bis 31. Jänner 2022 ¹ | bis 31. Jänner 2024 Verlängerung bis 31. Dezember 2025 ² | KIG 2017 KIG 2020 |
| Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung durch die Buchhaltungsagentur (Nachweisprüfung) | bis 31. Dezember 2022 | bis 31. Dezember 2024 | Abwicklungsvertrag mit Buchhaltungsagentur |
| Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung durch die Buchhaltungsagentur (Vor-Ort-Überprüfung) | bis 31. Dezember 2022 | bis 31. Dezember 2025 | Abwicklungsvertrag mit Buchhaltungsagentur |
| Evaluierung | 2021 | 2025 | KIG 2017 KIG 2020 |

KIG = Kommunales Investitionsgesetz
KIP = Kommunales Investitionsprogramm

Quellen: BMF; KIG 2017 und 2020

¹ Verlängerung durch das Finanzministerium

² Verlängerung durch Novelle zum KIG 2020, BGBl. I 140/2021

(2) Kommunales Investitionsprogramm 2017

Das Finanzministerium verlängerte die im KIG 2017 noch mit 31. Jänner 2021 festgelegte Frist für die Fertigstellung der Bauvorhaben und Vorlage der Nachweise zunächst bis 30. Juni 2021 wegen Verzögerungen durch die COVID-19-Krise. Es stützte sich dabei auf eine Rechtsauslegung des Finanzausschusses des Nationalrats, wonach die Frist für die Vorlage der Nachweise nicht als Fallfrist zu verstehen sei, sondern in begründeten Fällen verlängert werden könne.

Am 14. Dezember 2020 teilte das Finanzministerium der Buchhaltungsagentur mit, dass eine Verlängerung der Nachweisfrist bis 31. Dezember 2021 möglich sei, sofern das beantragte Projekt noch vor dem 31. Jänner 2021 begonnen wurde und begründet werden könne, dass dessen Fertigstellung und die Vorlage der Nachweise bis 31. Jänner 2021 nicht möglich wären. Zudem wies das Finanzministerium auf die – bei Projekten mit Baubeginn nach dem 1. Juni 2019 gegebene – Möglichkeit hin, den Zweckzuschuss zurückzuzahlen und einen neuen Antrag für das Bauprojekt gemäß KIG 2020 zu stellen.

Am 25. Oktober 2021 teilte das Finanzministerium der Buchhaltungsagentur schließlich mit, dass die Nachweisfrist bis 31. Jänner 2022 verlängert sei.

Auf die im Rahmen der Abwicklung durch die Buchhaltungsagentur berücksichtigten verspäteten Anträge wird in TZ 13 eingegangen.

(3) Kommunales Investitionsprogramm 2020

Durch eine Novelle des KIG 2020 vom Juli 2021 wurden die Antragsfrist um ein Jahr, bis zum 31. Dezember 2022, und die Frist für die Erbringung der Nachweise über die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel ebenfalls um ein Jahr, bis 31. Dezember 2025, verlängert. Damit sollte den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, auf die damals angespannte Situation – Verzögerungen durch die Auslastung im Baugewerbe, nachfrageinduzierte Preissteigerungen und ein Mangel an Baustoffen – flexibel reagieren zu können. Die verhältnismäßig knappe Zeitspanne zwischen dem spätest möglichen Antragszeitpunkt und der spätest möglichen Fertigstellung der Bauvorhaben blieb unverändert.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass die im KIG 2017 vorgesehene Zeitspanne zur Fertigstellung der Investitionsprojekte (bis zum 31. Jänner 2021) u.a. infolge der COVID-19-Pandemie nicht ausreichend war. Kritisch beurteilte er allerdings, dass das Finanzministerium diese Frist erstreckte, ohne die dafür erforderliche Änderung des bezughabenden Gesetzes – wie beim KIG 2020 – in die Wege zu leiten.

[Er empfahl dem Finanzministerium, zeitgerecht die notwendigen Vorbereitungen für eine Beschlussfassung des Nationalrats in die Wege zu leiten, sobald bei der Abwicklung von Investitionsprogrammen ein Anpassungsbedarf ersichtlich wird, der auch eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erfordert.](#)

Der RH gab zu bedenken, dass die parallele Verschiebung der Antrags- und Nachweisfristen im KIG 2020 den Zeitraum für die Umsetzung spät beantragter Investitionsprojekte unverändert ließ, was – im Kontext der starken Auslastung des Baugewerbes – Schwierigkeiten bei der zeitgerechten Fertigstellung der Projekte nicht behob.

- 7.3 Das Finanzministerium vertrat in seiner Stellungnahme (wie auch zu TZ 13) unverändert die Rechtsansicht, dass es sich bei der im KIG 2017 enthaltenen Frist für die widmungsgemäße Verwendung des Zweckzuschusses nicht um eine Fallfrist handle. Das Finanzministerium berief sich dabei auf einen Bericht des Finanzausschusses des Nationalrats (1618 BlgNR XXV. GP), wonach die Frist auch ohne gesetzliche Änderung verlängerbar sei. Dies gelte im Übrigen auch für die bundesgesetzlich verlängerte neue Frist für die Abrechnungen gemäß KIG 2020.

Dessen ungeachtet stellte das Finanzministerium in Aussicht, in Zukunft im Bedarfsfall – wie bereits mit der Novelle zum KIG 2020 geschehen – Änderungen der gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass der Gesetzgeber sowohl die beim Vollzug des KIG 2017 einzuhaltenden Fristen als auch die an das Verstreichen dieser Fristen geknüpften Rechtsfolgen unmissverständlich festgelegt hatte. Den vom Finanzministerium argumentierten Spielraum bei der Interpretation der gesetzlichen Regelung konnte der RH hingegen nicht erkennen.

Buchhaltungsagentur als Abwicklungsstelle

- 8.1 (1) Das KIG 2017 trat am 1. Juli 2017 in Kraft und legte fest, dass die Buchhaltungsagentur als Abwicklungsstelle zu beauftragen war. Damit wurde ihr erstmalig die Abwicklung eines derart umfassenden Programms übertragen.

Für den Großteil der nach dem KIG 2017 zuschussfähigen Investitionen bestanden zu diesem Zeitpunkt bereits Förderprogramme mit dafür eingerichteten Abwicklungsstellen, beispielsweise nach dem Umweltförderungsgesetz, im Rahmen der Förderstrategie „Breitband Austria 2020“ und für Förderungen aus dem Klima- und Energiefonds.

Die Abwicklung dieser Fördermaßnahmen war an die Kommunalkredit Public Consulting GmbH (**KPC**) bzw. an die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (**FFG**) übertragen, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 5: Zweckzuschüsse und Förderungen, Kommunale Investitionsprogramme (KIP) 2017 und 2020

| Zweckzuschuss im Rahmen des KIP 2017 bzw. 2020 | bestehende Förderungen des Bundes | Abwicklungsstelle |
|---|--|-------------------|
| Kindertageseinrichtungen und Schulen | Umweltförderung im Inland gemäß Umweltförderungsgesetz Klima- und Energiefonds | KPC |
| Sanierung von Gebäuden, insbesondere thermische Sanierung | Umweltförderung im Inland gemäß Umweltförderungsgesetz Klima- und Energiefonds | KPC |
| Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungseinrichtungen | Förderungen für die Siedlungswasserwirtschaft gemäß Umweltförderungsgesetz | KPC |
| Breitband-Datennetz | Sonderrichtlinien des BMVIT im Rahmen der Förderstrategie „Breitband Austria 2020“ | FFG |

BMVIT = Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
 FFG = Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
 KPC = Kommunalkredit Public Consulting GmbH

Quelle: BMF

Durch die gesetzliche Festlegung einer Abwicklungsstelle habe nach Angaben des Finanzministeriums eine zeitaufwändige Ausschreibung vermieden und somit rasch die beabsichtigte Maßnahme zur Stimulierung der Konjunktur umgesetzt werden können.

(2) Für Gemeinden stellte die Festlegung einer weiteren Abwicklungsstelle einen Mehraufwand dar. Konnte eine Gemeinde für ein Vorhaben sowohl den Zweckzuschuss nach dem KIG 2017 als auch eine weitere Förderung in Anspruch nehmen, musste sie die Anträge an unterschiedliche Stellen richten.

Als Nachweis für die widmungsgemäße Verwendung des Zweckzuschusses konnte die Buchhaltungsagentur die Ergebnisse der Endabrechnungsprüfung der FFG bzw. KPC heranziehen.

8.2 Der RH merkte an, dass die im KIG 2017 vorgesehene verpflichtende Beauftragung der Buchhaltungsagentur mit der Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 auch Auswirkungen auf die Gemeindeebene hatte. Diese bestanden vor allem darin, dass die Gemeinden bei Finanzierung ihrer Investitionen nunmehr für inhaltlich vergleichbare Förderungen neben den bereits etablierten Abwicklungsstellen eine weitere Abwicklungsstelle – mit einer zusätzlichen Antragstellung und Unterlagenbeibringung – einzubeziehen hatten.

Einbeziehung der Länder in die Kommunalen Investitionsprogramme

9.1 (1) Die Investitionstätigkeit der Gemeinden war aus mehreren Gründen für die mit Gemeindeagenden befassten Abteilungen der Ämter der Landesregierungen (**Gemeindeaufsichten**) von Bedeutung:

- Durch das Kommunale Investitionsprogramm 2017 konnten einerseits nur zusätzliche Projekte gefördert werden, andererseits hatten die Gemeinden den nicht gedeckten Teil der Investitionssumme (75 %) anderweitig zu finanzieren. Die für Investitionen verfügbaren Finanzmittel einer Gemeinde waren jedoch zumeist bereits durch veranschlagte Projekte gebunden. Notwendige Darlehensaufnahmen waren größtenteils von den Gemeindeaufsichten zu genehmigen. Diese hatten bei Genehmigung auch die zukünftige Leistbarkeit der Tilgungs- und Folgekosten dieser Projekte zu berücksichtigen.
- Für die zusätzlichen Projekte waren häufig Nachtragsvoranschläge erforderlich, die wiederum von den Gemeindeaufsichten zu genehmigen waren.
- In die vorgesehene Rückabwicklung nicht widmungsgemäß verwendeter Zuschüsse durch Gegenrechnung mit den Ertragsanteilen waren die Gemeindeaufsichten ebenfalls eingebunden, etwa bei Genehmigung von dadurch erforderlichen Mittelumschichtungen (in Form von Nachtragsvoranschlägen).
- Die Gemeindeaufsichten waren in die Zuteilung der Bedarfszuweisungsmittel für Gemeindeprojekte maßgebend eingebunden.

Für die Gemeindeaufsichten war daher eine umfassende Information über Förderungen und Investitionen einer Gemeinde – insbesondere im Hinblick auf eine abgestimmte Vorgehensweise und zur Sicherstellung der finanziellen Leistbarkeit – erforderlich.

(2) Das Finanzministerium stellte den Gemeindeaufsichten keine Informationen über die Anträge der Gemeinden auf Gewährung von Zweckzuschüssen zur Verfügung. Bei Vollzug des KIG 2017 übermittelte das Finanzministerium den Gemeindeaufsichten jedoch monatliche Abrechnungen der Projekte, wodurch sie deren Umsetzungsstand nachvollziehen konnten. Bei Vollzug des KIG 2020 veröffentlichte das Finanzministerium die Anträge je Gemeinde einschließlich der ausbezahlten Zweckzuschüsse auf seiner Website¹⁸.

¹⁸ <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budget-2021.html> (abgerufen am 19. September 2022)

- 9.2 Der RH stellte fest, dass die Gemeindeaufsichten weder in die Erstellung noch in die Abwicklung der Kommunalen Investitionsprogramme beratend einbezogen waren. Dies war nach Ansicht des RH nachteilig, weil die Gemeindeaufsichten einerseits über umfassende Informationen zu den Gemeinden allgemein und zu jeder einzelnen Gemeinde im Besonderen verfügen. Andererseits benötigten sie zeitnahe aktuelle Informationen über die Investitionstätigkeit der Gemeinden und die Finanzierung, um ihrer gesetzlichen Aufsichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Gemeinden nachzukommen.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei der Schaffung von Investitionsprogrammen für Gemeinden auch die Gemeindeaufsichten der Länder einzubeziehen, weil diese über umfassende Informationen zu den Gemeinden verfügen. Zudem wären ihnen alle benötigten Informationen über die Programmabwicklung zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufsichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Gemeinden uneingeschränkt wahrnehmen können.

- 9.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass den Ländern mit den monatlichen Berichten auf Basis von § 3 Abs. 6 COVID-19-FondsG umfassende Informationen über die beantragten und bezuschussten Investitionsprojekte zur Verfügung stünden. Diese Transparenzbestimmung könne bei allfälligen weiteren vergleichbaren Programmen als Vorbild dienen. Das Finanzministerium gehe derzeit davon aus, dass keine neuen Investitionsprogramme erforderlich seien.
- 9.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass die Berichtspflichten des COVID-19-FondsG zweifellos mehr Transparenz über die COVID-19-Förderungen und die diesbezüglichen Mittelflüsse schufen. Die konzeptionelle Einbindung der Länder in der Phase der Programmplanung und -entwicklung konnten sie jedoch nicht ersetzen.

Systematik der Mittelverteilung

10 (1) Von den für das Kommunale Investitionsprogramm 2017 zur Verfügung stehenden Mitteln von 175 Mio. EUR waren der Personal- und Sachaufwand des Bundes für die Abwicklung sowie die Kosten der Abwicklungsstelle zu bedecken. In der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum KIG 2017 setzte das Finanzministerium Abwicklungskosten von 2,19 Mio. EUR an. Davon war der Großteil mit 2,07 Mio. EUR für die Buchhaltungsagentur vorgesehen. Den Gemeinden stand daher ein Betrag von 172,81 Mio. EUR zur Verfügung.

(2) Für das Kommunale Investitionsprogramm 2020 standen 1 Mrd. EUR zur Verfügung. Dieser Betrag enthielt keine Abwicklungskosten. Eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung lag nicht vor, die voraussichtlichen Abwicklungskosten der Buchhaltungsagentur belaufen sich gemäß Abwicklungsvertrag auf 2,34 Mio. EUR (TZ 20).

11.1 (1) Sowohl § 2 Abs. 8 KIG 2017 als auch § 2 Abs. 8 KIG 2020 legten eine Maximalsumme für den Zweckzuschuss je Gemeinde fest. Dieser Zuschussrahmen errechnete sich durch die Aufteilung des zu verteilenden Gesamtbetrags jeweils zur Hälfte nach der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel¹⁹. Tabelle 6 stellt den sich daraus ergebenden länderweisen Zuschussrahmen für die Gemeinden dar:

Tabelle 6: Maximalbeträge der Zweckzuschüsse KIG 2017 und KIG 2020

| | B | K | NÖ | OÖ | S | St | T | V | W | Summe |
|------------|-------------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|----------|
| | in Mio. EUR | | | | | | | | | |
| Summe 2017 | 5,41 | 11,04 | 31,21 | 28,06 | 10,70 | 23,97 | 14,16 | 7,43 | 40,83 | 172,81 |
| Summe 2020 | 30,96 | 62,74 | 179,68 | 162,36 | 61,86 | 137,29 | 82,15 | 43,46 | 239,51 | 1.000,00 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

¹⁹ Der in § 10 Abs. 8 Finanzausgleichsgesetz 2017 geregelte „abgestufte Bevölkerungsschlüssel“ ergibt sich durch die Multiplikation der Einwohnerzahl einer Gemeinde mit einem größenabhängigen Faktor. Die Einwohnerinnen bzw. Einwohner größerer Gemeinden werden dabei höher gewichtet. Für eine umfassende Erläuterung siehe den RH-Bericht „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4).

(2) Die Verteilung des Zuschussrahmens auf die Gemeinden entsprach weitgehend der bestehenden Verteilung der Ertragsanteile im Rahmen des Finanzausgleichs. Bei der Berechnung des Zuschussrahmens blieben strategische Konzepte unberücksichtigt. Beispielsweise fand das unter Mitwirkung aller Finanzausgleichspartner erstellte, zum damaligen Zeitpunkt vorliegende Österreichische Raumentwicklungskonzept (**ÖREK**) keine Verwendung. Dieses wurde 2011 u.a. von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden erarbeitet und verfolgte das Ziel eines strategischen Leitbildes für die regionale Entwicklung in den kommenden zehn Jahren. Es sollte als Handlungsanleitung für das abgestimmte, raumrelevante Handeln des Bundes, der Länder und der Gemeinden dienen. Insbesondere sollte dadurch ein unkoordiniertes Handeln vermieden werden, das weder als nachhaltig noch als effizient betrachtet wurde. Entwicklungsschwerpunkte sah das ÖREK 2011 beispielsweise in der Mobilität, der Digitalisierung, der Sicherung der lokalen und regionalen Daseinsvorsorge, der nachhaltigen Siedlungsentwicklung, der autarken Energieversorgung und der interkommunalen Kooperation vor.²⁰

(3) In beiden Investitionsprogrammen konnten die Gemeinden ihre Investitionsprojekte einreichen, ohne diese mit anderen eingereichten Projekten, beispielsweise benachbarter Gemeinden, abzustimmen. Dies führte dazu, dass die Ausstrahlungskraft von Investitionsprojekten über die Gemeindegrenzen hinweg genauso unberücksichtigt blieb wie mögliche konkurrierende Effekte von Investitionen.

(4) Der Budgetdienst des Nationalrats stellte in einer Analyse des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 fest, dass eine stärker zielgerichtete Ausrichtung des Programms mit eindeutigen Schwerpunkten zu einem wesentlich höheren Nutzen für die regionalen Strukturen und zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Wirkung geführt hätte.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass die Verteilung des Zuschussrahmens auf die Gemeinden – sowohl nach dem KIG 2017 als auch dem KIG 2020 – im Ergebnis der bestehenden Verteilung der Ertragsanteile entsprach. Eine strategische Schwerpunktsetzung bei der Mittelverteilung unterblieb, obwohl etwa mit dem ÖREK 2011 ein regionalpolitisches Konzept vorhanden war und dessen Einbeziehung in die Verteilung der Zweckzuschüsse die Wirkung der eingesetzten Mittel hätte erhöhen können.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei Transfers vom Bund an die Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs verstärkt vorhandene regionalpolitische Konzepte, beispielsweise das ÖREK 2030, als Grundlage für die Mittelverteilung heranzuziehen.

²⁰ Mittlerweile wurde mit Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz am 20. Oktober 2021 das ÖREK 2030 veröffentlicht.

- 11.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Ziele des ÖREK 2030 durch das KIG 2020 unterstützt sehe, da zumindest 20 % der Mittel für ökologische Maßnahmen zu verwenden waren. Dies sollte einer Vorreiterrolle der öffentlichen Hand im Klima- und Energiebereich dienen und zur Einhaltung unionsrechtlicher Ziele beitragen.

Inwieweit Transfers des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs in Zukunft nach anderen Kriterien verteilt werden sollten, sei von den Ergebnissen zukünftiger Finanzausgleichsverhandlungen abhängig.

- 11.4 Der RH konnte der Argumentation des Finanzministeriums nicht folgen. Mit seiner Empfehlung beabsichtigte er, die Berücksichtigung regionalpolitischer Konzepte bei der Verteilung der Mittel sicherzustellen. Er nahm jedoch zur Kenntnis, dass dieser – für die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes wichtige – Aspekt bei Finanzausgleichsverhandlungen berücksichtigt werden soll.

Abwicklung der Kommunalen Investitionsprogramme

Zuständigkeiten und Prozesse

- 12.1 (1) Die Organisation und die Abwicklung der Zweckzuschüsse waren im KIG 2017, den diesbezüglichen Richtlinien 2017 und den Abwicklungsverträgen zwischen dem Finanzministerium und der Buchhaltungsagentur geregelt. Die Abwicklung ließ sich in folgende Phasen unterteilen:
- Einbringung und Überprüfung der Anträge (TZ 14),
 - Nachweisprüfung (TZ 16) und
 - Einzelfallüberprüfung vor Ort (TZ 17).

Die Entscheidung über die Gewährung eines Zweckzuschusses lag beim Finanzministerium. Vorgeschaltet war eine Entwicklungsphase, während der die Buchhaltungsagentur gemeinsam mit dem Finanzministerium die Vorarbeiten durchführte. Die Entwicklungsphase umfasste gemäß Abwicklungsvertrag

- die Mitwirkung der Buchhaltungsagentur bei der Ausarbeitung der Richtlinien, insbesondere der Festlegung der Zuschusskriterien und der zu erbringenden Nachweise,
- die Festlegung der Prüfschritte in den einzelnen Phasen der Abwicklung,
- die Festlegung des Ablaufs der Abwicklung von der Antragstellung bis zur Auszahlung,
- die Entwicklung von Formularen und Vorlagen für die Gemeinden sowie
- den Aufbau eines Berichtswesens und einer Dokumentation der Geschäftsfälle im Haushaltsverrechnungssystem des Bundes (**HV-System**).

In der Entwicklungsphase waren Leistungen der Buchhaltungsagentur im Umfang von 240 Stunden vorgesehen. Davon war auch die Entwicklung der Software für die Dokumentation und Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms umfasst (TZ 19).

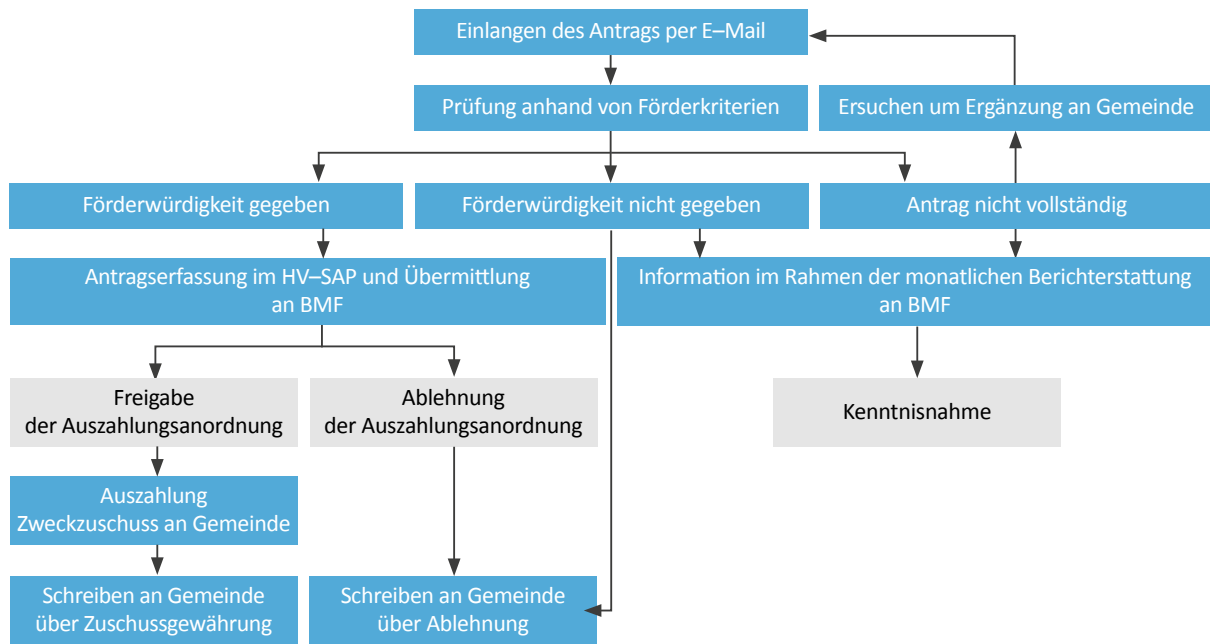
(2) Einen Soll-Prozess legte die Buchhaltungsagentur nur für die Phase der Antragsprüfung fest. Für die Nachweisprüfung und die Einzelfallüberprüfung lag zwar eine Checkliste vor, anhand derer die Buchhaltungsagentur die Vollständigkeit der Nachweise und die Zuschussfähigkeit der Investitionsprojekte beurteilte. Die erforderlichen Arbeitsschritte wurden jedoch nicht vollständig festgelegt.

Mangels vollumfänglicher Festlegung eines Soll-Prozesses erhob der RH anhand der dokumentierten Arbeitsschritte (TZ 19) den tatsächlichen Abwicklungsprozess. Abbildung 4 skizziert die Abläufe und Zuständigkeiten in den drei Phasen der Abwicklung:

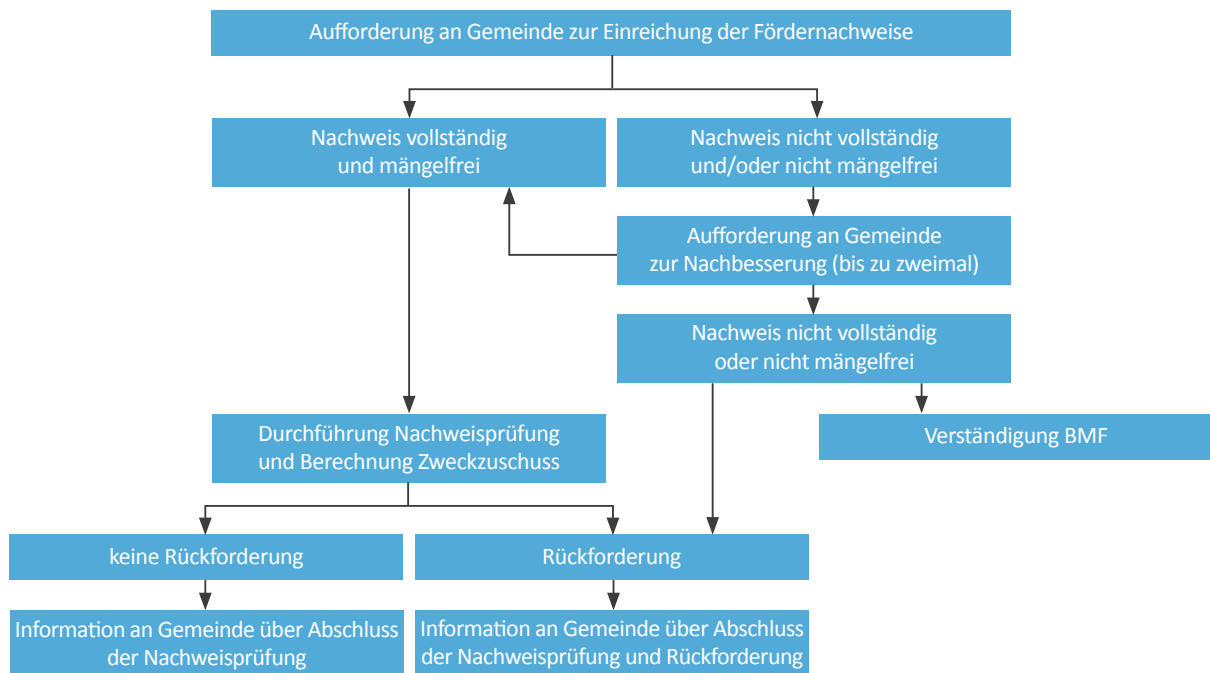
Abbildung 4: Zuständigkeiten und Abwicklung, KIP 2017

■ Buchhaltungsagentur des Bundes ■ Bundesministerium für Finanzen

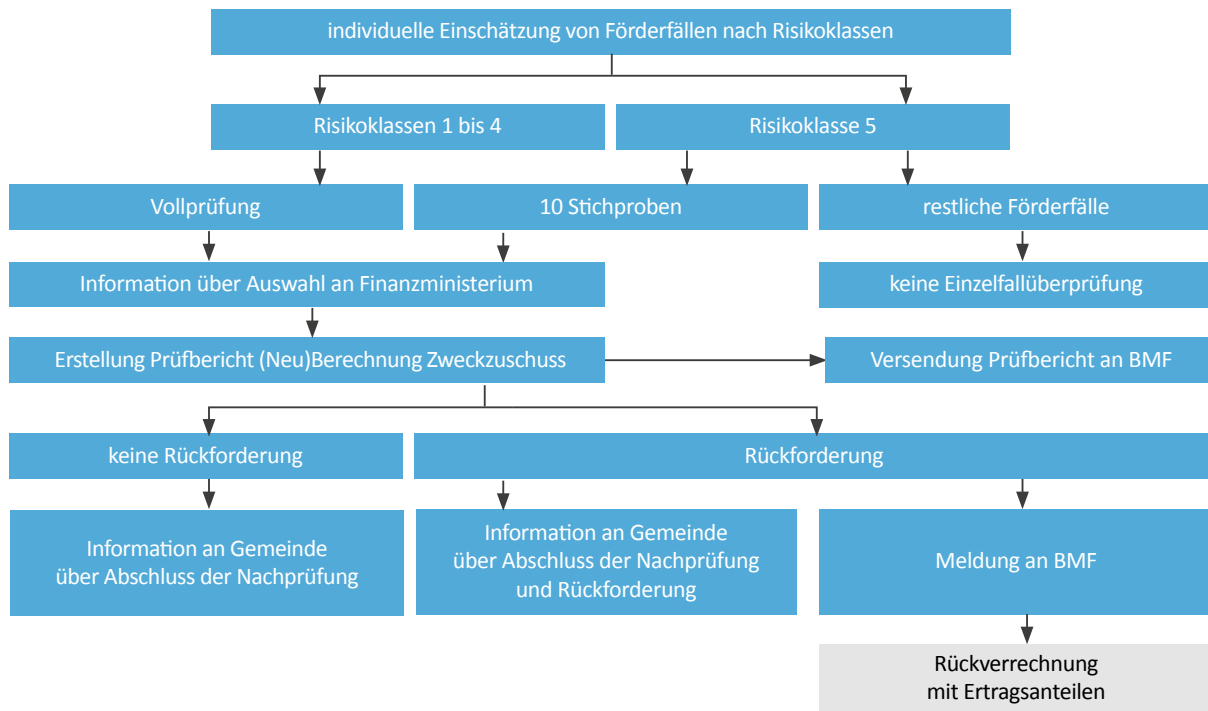
Antragsphase: Prozess



Nachweisprüfung: Prozess



Vor-Ort-Überprüfung: Prozess



Quellen: BHAG; BMF; Darstellung: RH

(3) Die Buchhaltungsagentur setzte für die einzelnen Phasen der Abwicklung des Zweckzuschusses getrennte Teams ein, um eine durchgehende organisatorische Trennung – einerseits Erfassung der Anträge und andererseits nachfolgende Prüfschritte – zu gewährleisten.

(4) Für das Kommunale Investitionsprogramm 2020 hatte die Buchhaltungsagentur zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keinen schriftlichen Soll-Prozess erstellt.

12.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Buchhaltungsagentur für die Abwicklung der Kommunalen Investitionsprogramme 2017 und 2020 keine durchgängigen Soll-Prozesse erstellt und schriftlich dokumentiert hatte. Er erachtete solche Prozesse im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und Einheitlichkeit der Arbeitsschritte für notwendig, insbesondere da im Rahmen dieser Programme insgesamt mehr als 1 Mrd. EUR zur Auszahlung gelangen. Er wies darüber hinaus auf die in **TZ 19** dargestellten Mängel in der Administration des Zweckzuschusses hin, insbesondere die unzureichende IT-Unterstützung. Der RH hielt jedoch fest, dass die Buchhaltungs-

agentur mithilfe von standardisierten Formularen und einer Checkliste auf eine einheitliche Durchführung der Nachweisprüfung abzielte.

Er empfahl dem Finanzministerium und der Buchhaltungsagentur, für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 einen Soll-Prozess festzulegen, der den Ablauf, die Zuständigkeiten und die wesentlichen Arbeitsschritte für alle Phasen der Abwicklung umfasst.

12.3 (1) Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die in der Vereinbarung mit der Buchhaltungsagentur festgelegten Aufgaben und Abwicklungsschritte der Buchhaltungsagentur.

(2) Die Buchhaltungsagentur teilte dem RH mit, dass die Soll-Prozesse in die IT-Lösung (eine Datenbank) integriert und somit auch dokumentiert worden seien. Eine weitere theoretische Dokumentation sei daher nicht erforderlich.

12.4 Der RH entgegnete der Buchhaltungsagentur, dass eine IT-Lösung lediglich die tatsächlichen Prozessschritte abbildet und nicht mit einem Soll-Prozess – einem definierten Prozess, der idealtypische Arbeitsabläufe definiert – gleichgesetzt werden kann. Einen solchen Soll-Prozess hielt der RH auch im Hinblick auf die bei der Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 festgestellten Mängel in der Dokumentation (TZ 18) für unerlässlich. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Verspätete Anträge

13.1 Für die vollständige Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 waren zunächst viereinhalb Jahre – von 1. Juli 2017 (Beginn der Entwicklungsphase) bis 31. Dezember 2021 (Abschluss der Überprüfungen) – vorgesehen. Im zweiten Quartal 2020, also noch während der Abwicklung des Programms 2017, starteten bereits die Vorarbeiten für das Kommunale Investitionsprogramm 2020, das ebenfalls die Buchhaltungsagentur abwickeln sollte. Bei Umsetzung der von den beiden Programmen ausgelösten Investitionen waren die Gemeinden u.a. von Engpässen im Bau- und Baunebengewerbe und den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie betroffen, wodurch sich die Abwicklung beider Programme verzögerte.

Gemäß KIG 2017 konnten Anträge der Gemeinden nur dann positiv beurteilt werden, wenn die Unterlagen spätestens am 30. Juni 2018 bei der Buchhaltungsagentur vollständig und mängelfrei eingebracht waren. Trotzdem wurden 88 Anträge, die nach Ablauf dieser Frist einlangten, von der Buchhaltungsagentur bearbeitet und die beantragten Zweckzuschüsse ausbezahlt. Bei den verspäteten Anträgen handelte es sich um ursprünglich fristgerechte, jedoch mangels Vollständigkeit abge-

lehnte Anträge. In Abstimmung mit dem Finanzministerium ermöglichte die Buchhaltungsagentur den Gemeinden, diese Anträge unter Beifügung aller notwendigen Unterlagen nach dem 30. Juni 2018 erneut einzubringen. Der letzte Antrag auf einen Zweckzuschuss wurde im Dezember 2018 – somit rund fünf Monate nach Ende der gesetzlichen Antragsfrist – eingebracht.

- 13.2 Der RH stellte fest, dass die Buchhaltungsagentur bei der Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 – in Abstimmung mit dem Finanzministerium – Gemeinden eine Antragstellung nach Ablauf der vorgesehenen Fristen ermöglichte und die beantragten Zuschüsse ausbezahlte. Dies erfolgte, wie der RH kritisch anmerkte, ohne Änderung der Rechtsgrundlagen durch das Finanzministerium. Durch diese einzelfallbezogene Vorgehensweise verfügten nicht alle Gemeinden über denselben Informationsstand und war eine Gleichbehandlung nicht sichergestellt.

Der RH empfahl dem Finanzministerium und der Buchhaltungsagentur, bei der Abwicklung von Förderungen oder Zweckzuschüssen von den gesetzlich bzw. in Richtlinien festgelegten Anspruchsvoraussetzungen nicht abzuweichen. Sollten Anpassungen unumgänglich sein, wären die rechtlichen Grundlagen zeitgerecht anzupassen, um eine Gleichbehandlung aller Antragsteller zu gewährleisten.

- 13.3 Das Finanzministerium vertrat in seiner Stellungnahme (wie auch zu [TZ 7](#)) unverändert die Rechtsansicht, dass es sich bei der im KIG 2017 enthaltenen Frist für die widmungsgemäße Verwendung des Zweckzuschusses nicht um eine Fallfrist handle. Das Finanzministerium berief sich dabei auf einen Bericht des Finanzausschusses des Nationalrats (1618 B1gNR XXV. GP), wonach die Frist auch ohne gesetzliche Änderung verlängerbar sei. Dies gelte im Übrigen auch für die bundesgesetzlich verlängerte neue Frist für die Abrechnungen gemäß KIG 2020.

Dessen ungeachtet stellte das Finanzministerium in Aussicht, in Zukunft im Bedarfsfall – wie bereits mit der Novelle zum KIG 2020 geschehen – Änderungen der gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten.

- 13.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium abermals, dass der Gesetzgeber ungeachtet des genannten Berichts des Finanzausschusses sowohl die beim Vollzug des KIG 2017 einzuhaltenden Fristen als auch die an das Verstreichen der Frist geknüpften Rechtsfolgen unmissverständlich festgelegt hatte. Den vom Finanzministerium argumentierten Spielraum bei der Interpretation der gesetzlichen Regelung konnte der RH hingegen nicht erkennen.

Phasen der Abwicklung

Antragstellung und Antragsprüfung

14.1 (1) Kommunales Investitionsprogramm 2017

Die Gemeinden hatten die Anträge mängelfrei gemeinsam mit den erforderlichen Nachweisen bei der Buchhaltungsagentur einzubringen. Als Nachweis der Zusätzlichkeit eines Projekts (**TZ 6**) waren dem Antrag eine Bescheinigung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters (bei Gemeindeverbänden der Verbandsobfrau bzw. des Verbandsobmanns) sowie ein Gemeinderatsbeschluss über die Durchführung des Investitionsprojekts beizufügen. Die Buchhaltungsagentur überprüfte die Anträge auf Vollständigkeit und Zuschussfähigkeit und leitete die zuschussfähigen Anträge zur Freigabe der Auszahlung an das Finanzministerium weiter.

Die Buchhaltungsagentur erfasste 4.089 Anträge, die zu Auszahlungen von 137,37 Mio. EUR führten. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Anzahl der Anträge, die Höhe der ausbezahlten Zuschüsse und das voraussichtliche Investitionsvolumen:

Tabelle 7: Anträge und Auszahlungen für Zweckzuschüsse, Kommunales Investitionsprogramm 2017, Stand 31. Dezember 2021

| Anträge | Anzahl | Anteil an den eingelangten Anträgen in % |
|---|-------------|--|
| eingelangte Anträge | 4.089 | |
| <i>davon</i> | | |
| <i>Anträge von Gemeinden</i> | 4.028 | 98,5 |
| <i>Anträge von Gemeindeverbänden</i> | 61 | 1,5 |
| abgelehnte Anträge | 1.485 | 36,3 |
| zuschussfähige Anträge | 2.604 | 63,7 |
| ausbezahlte Anträge | 2.562 | 62,7 |
| Zuschüsse nach positiver Antragsprüfung | in Mio. EUR | |
| beantragter Zuschuss | | 136,79 |
| veranschlagte Investitionssumme | | 1.566,41 |
| Auszahlungen | | 137,37 |

Quellen: BHAG; BMF

Zu den Anträgen und Auszahlungen hielt der RH im Einzelnen fest:

- Die Differenz zwischen den zuschussfähigen und ausbezahlten Anträgen war auf 15 mehrfach erfasste Anträge von Gemeindeverbänden²¹ sowie auf 18 – vom Finanzministerium mangels Zuschussfähigkeit – abgelehnte Fälle zurückzuführen.
- Bei der Investitionssumme von 1,566 Mrd. EUR handelte es sich teilweise um veranschlagte Beträge, die nach Umsetzung des Investitionsprojekts höher oder niedriger ausfallen konnten. Bis Dezember 2021 reichten die Gemeinden Nachweise über 81,7 % (1.280,42 Mio. EUR) der veranschlagten Investitionen ein.
- Nicht vollständige Anträge oder nicht zuschussfähige Projekte lehnte die Buchhaltungsagentur ab. Das war bei 36,3 % aller eingebrachten Anträge (1.485) der Fall.
- War ein Antrag grundsätzlich zuschussfähig, aber unvollständig, konnte ihn die Gemeinde mit allen erforderlichen Nachweisen erneut einreichen. In diesem Fall erfasste die Buchhaltungsagentur dasselbe Investitionsprojekt als neuen Antrag. Dies schränkte die Aussagekraft der Anzahl der Anträge stark ein, da – wie der RH erhob – für ein Investitionsprojekt bis zu drei Anträge erfasst wurden.
- Da die Buchhaltungsagentur die Anträge manuell erfasste, erhöhte diese Vorgehensweise den administrativen Aufwand und damit auch die Kosten der Abwicklung²². Der hohe Anteil der nicht vollständigen Anträge (1.111 bzw. 74,8 %) an den insgesamt abgelehnten Anträgen (1.485) verdeutlicht den Umfang des administrativen Mehraufwands.
- 374 Anträge wurden aus Gründen abgelehnt, die eine erneute Antragstellung ausschlossen, beispielsweise eine unzulässige Bauinvestition oder die vollständige Ausschöpfung des Zuschussrahmens der Gemeinde durch zuvor eingereichte Projekte.

Die Buchhaltungsagentur begründete die Mehrfacherfassung der Projekte mit der fehlenden Möglichkeit, eine andere Vorgehensweise – beispielsweise eine Evidenzhaltung des Antrags bis zur Mängelbehebung – in der für die Abwicklung verwendeten Software (TZ 19) abzubilden.

(2) Kommunales Investitionsprogramm 2020

Anträge auf einen Zweckzuschuss können gemäß KIG 2020 vom 1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2022 eingebracht werden. Bis 31. Dezember 2021 lagen 10.341 Anträge von 1.919 Gemeinden vor, die zu Auszahlungen in Höhe von 821,22 Mio. EUR führten (Tabelle 8). Da bei diesem Programm aufgrund der Umstellung der Software ein erneutes Einbringen unvollständiger Anträge nicht notwendig

²¹ Statt 15 Anträgen erfasste die Buchhaltungsagentur 39 Anträge von Gemeindeverbänden, woraus sich eine Differenz von 24 Anträgen ergibt.

²² Die Verrechnung der Kosten der Buchhaltungsagentur mit dem Finanzministerium erfolgte auf Basis der geleisteten Stunden (TZ 20).

war, handelt es sich bei der Anzahl der Anträge um die tatsächlichen Investitionsprojekte.

Tabelle 8: Anträge und Auszahlungen für Zweckzuschüsse, Kommunales Investitionsprogramm 2020, Stand 31. Dezember 2021

| Anträge | Anzahl |
|--|-------------|
| eingelangte Anträge | 10.341 |
| ausbezahlte Anträge | 6.830 |
| antragstellende Gemeinden und Gemeindeverbände | 1.919 |
| Auszahlungen | in Mio. EUR |
| veranschlagte Investitionssumme | 3.130,79 |
| Auszahlungen | 821,22 |

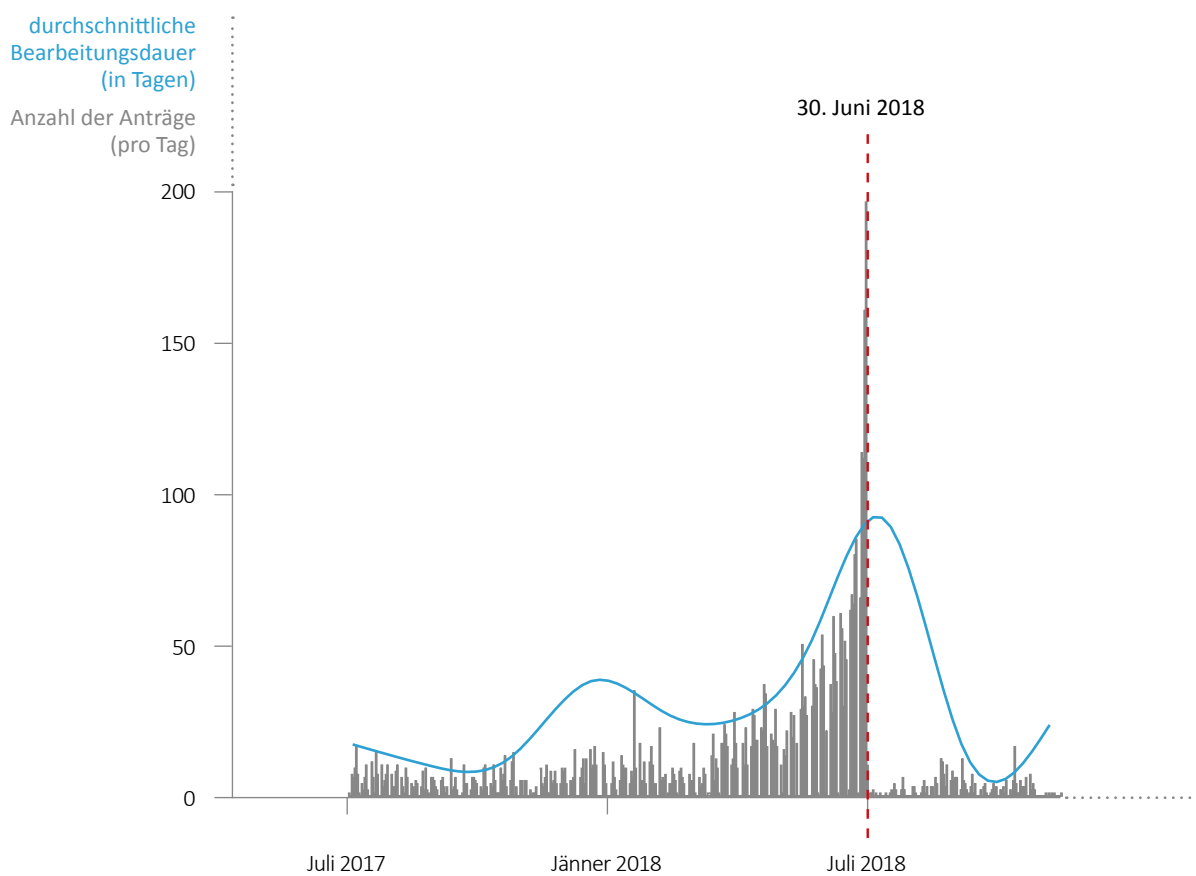
Quellen: BHAG; BMF

14.2 Zu der Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 durch die Buchhaltungsagentur hielt der RH kritisch fest, dass die Dokumentation unvollständig und die Datenlage mangelhaft war. Durch die Doppel- und Mehrfacherfassung von Anträgen konnte deren genaue Anzahl nicht festgestellt werden.

Bei den 4.089 eingelangten Anträgen zum Kommunalen Investitionsprogramm 2017 handelte es sich zum Teil um Mehrfchanträge zum selben Investitionsprojekt. Der RH ging von rd. 1.100 mehrfach – bis zu dreimal – erfassten Anträgen aus, die aufgrund der manuellen Datenerfassung in der Buchhaltungsagentur einen zusätzlichen administrativen Aufwand verursachten.

15 Abbildung 5 stellt für das Kommunale Investitionsprogramm 2017 die Dauer der Bearbeitung vom Einlangen des Antrags bis zur Freigabe der Zahlung im HV-SAP gereiht nach dem Datum der Antragstellung dar. Die längste Bearbeitungsdauer wiesen mit durchschnittlich 84 Tagen jene Anträge auf, die gegen Ende der Antragsfrist im Juni 2018 bei der Buchhaltungsagentur einlangten.

Abbildung 5: Kommunales Investitionsprogramm 2017: Anzahl der Anträge und durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Tagen, nach Antragsdatum



Quelle: BHAG; Darstellung: RH

Der überwiegende Teil der Anträge wurde kurz vor Ablauf der Antragsfrist am 30. Juni 2018 (dargestellt als rote strichlierte Linie) gestellt. Der RH führte die vergleichsweise lange Bearbeitungsdauer der im Juni 2018 eingelangten Anträge (durchschnittlich 84 Tage) auf diesen Umstand zurück.

Weitere mögliche Einflussgrößen – wie die Investitionssumme der eingereichten Projekte oder die Länder-Zugehörigkeit der Gemeinden – beeinflussten die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anträge im Zeitablauf hingegen nicht.

Nachweisprüfung

16.1 (1) Kommunales Investitionsprogramm 2017

(a) Nach Ende der Frist für die Antragstellung hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände ursprünglich bis 31. Jänner 2021 rund zweieinhalb Jahre Zeit, um das Investitionsprojekt umzusetzen und der Buchhaltungsagentur die widmungsgemäße Verwendung der Zweckzuschüsse nachzuweisen.

Aufgrund von Verzögerungen bei der Projektumsetzung, hervorgerufen durch die COVID-19-Pandemie und Engpässe im Baugewerbe, verlängerte das Finanzministerium die Frist für die Vorlage der Nachweise durch die Gemeinde bis 31. Jänner 2022 (**TZ 7**). Um diese Fristverlängerung in Anspruch zu nehmen, hatten die Gemeinden einen Antrag an die Buchhaltungsagentur zu stellen und diesen zu begründen. Stichproben des RH ergaben jedoch, dass Fristverlängerungen auch ohne Antrag gewährt wurden und nicht immer eine Begründung für die Fristverlängerung vorlag.

(b) Die Buchhaltungsagentur konnte keine Angaben darüber machen, wie viele Gemeinden insgesamt einen Antrag auf Fristverlängerung gestellt hatten und in welchen Fällen eine Fristverlängerung gewährt wurde. Das war nach Auskunft der Buchhaltungsagentur auf die fehlenden Auswertungsmöglichkeiten der Software zurückzuführen.

Zum 31. Dezember 2021 lagen bei 111 Investitionsprojekten bzw. 4,3 % der zuschussfähigen Anträge noch keine Nachweise vor.

(c) Die Buchhaltungsagentur begann erst im Februar 2019 mit der Nachweisprüfung, obwohl im Jahr 2018 bereits 143 Nachweise eingelangt waren.

Für ab 2019 eingelangte Nachweise betrug die durchschnittliche Dauer der Nachweisprüfung 30,1 Kalendertage. Systematische Auffälligkeiten bei der Bearbeitungsdauer, z.B. nach der Art der eingereichten Investitionsprojekte oder nach der Projektsumme, stellte der RH nicht fest.

(2) Kommunales Investitionsprogramm 2020

Die Nachweisprüfung im Rahmen des KIG 2020 hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht begonnen.

16.2 Der RH wies darauf hin, dass die für eine Verlängerung der Nachweisfrist notwendigen Anträge und Begründungen nicht immer vorlagen. Er kritisierte die uneinheitliche und von den Vorgaben des Finanzministeriums abweichende Vorgehensweise

der Buchhaltungsagentur, die eine Gleichbehandlung der Gemeinden nicht sicherstellte.

Der RH empfahl der Buchhaltungsagentur, bei Abwicklung von Zuschuss- oder Förderprogrammen durch geeignete IT-Lösungen eine vollständige und nachvollziehbare Darstellung des Abwicklungsprozesses sicherzustellen. Zudem wäre in allen Fällen lückenlos zu überprüfen, ob die formellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Begünstigungen, etwa für Fristverlängerungen, vorliegen.

- 16.3 Die Buchhaltungsagentur teilte dem RH mit, dass das Kommunale Investitionsprogramm 2017 durch den Gesetzgeber sehr kurzfristig eingeführt worden sei. Dies habe es erforderlich gemacht, rasch eine geeignete IT-Lösung vorzubereiten. Es sei daher die am zweckmäßigst erscheinende Vorgangsweise gewesen, eine technische Lösung auf Excel-Basis zu erstellen. Darin sei die Abwicklung der einzelnen Prozessschritte jederzeit vollständig und lückenlos nachvollziehbar.

Zudem seien die Voraussetzungen zur Erlangung des Zuschusses in allen Fällen bei Einlangen der Anträge durch die Buchhaltungsagentur überprüft und eventuelle Fristverlängerungen immer mit dem Finanzministerium abgesprochen worden.

- 16.4 Der RH konnte dem Vorbringen der Buchhaltungsagentur, wonach die Dokumentation der Abwicklung der Prozessschritte vollständig und lückenlos sei, nicht folgen. Vielmehr stellte er fest, dass in der für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 vorgesehenen IT-Lösung einzelne Prozessschritte – auch auf Einzelfallbasis – nicht nachvollziehbar waren und wichtige Auswertungsmöglichkeiten fehlten. Der RH hielt seine Kritik daher aufrecht.

Vor-Ort-Überprüfungen

- 17.1 (1) Die Buchhaltungsagentur überprüfte im Rahmen der Einzelfallüberprüfung vor Ort die antragsgemäße Durchführung des Projekts anhand der Originalbelege und besichtigte das Investitionsobjekt. Das Finanzministerium nahm an zwei Einzelfallüberprüfungen teil.

(2) Die Stichproben für die Einzelfallüberprüfungen sollten – wie aus Vertragsentwürfen des Finanzministeriums hervorging – nach der Höhe des Zuschusses und der Größe der Gemeinde ausgewählt werden sowie 155 Gemeinden bzw. Gemeindeverbände (rd. 10 % der antragstellenden Gemeinden) und ein Zuschussvolumen von 64,9 Mio. EUR (37,6 % der Gesamtdotierung der Zweckzuschüsse, Tabelle 6) umfassen. Dies hätte nach Angabe des Finanzministeriums einem repräsentativen Stich-

probenumfang im Sinne des § 128 Bundeshaushaltsverordnung 2013 (**BHV 2013**)²³ entsprochen. Für die 155 Vor–Ort–Überprüfungen war ein Entgelt für die Buchhaltungsagentur von rd. 207.000 EUR vorgesehen; in einem weiteren Vertragsentwurf wurde es auf 475.000 EUR erhöht.

(3) Die vertragliche Vereinbarung zwischen dem Finanzministerium und der Buchhaltungsagentur über die Durchführung der Vor–Ort–Überprüfungen wich jedoch in den wesentlichen Punkten von den Vertragsentwürfen ab. Ausschlaggebend dafür war ein Evaluierungsbericht der Buchhaltungsagentur über die erste Phase der Nachweisprüfung. Das schließlich zwischen dem Finanzministerium und der Buchhaltungsagentur vereinbarte Entgelt betrug höchstens 420.000 EUR (inklusive Reisekosten) und somit mehr als das Doppelte der ursprünglich vorgesehenen Summe. Unter den vom Finanzministerium getroffenen Grundannahmen²⁴ konnten damit maximal rd. 330 Vor–Ort–Überprüfungen stattfinden.

Als Grundlage für die Vor–Ort–Überprüfung wurden nunmehr fünf Risikoklassen herangezogen, die entweder eine Vollprüfung (Risikoklassen 1 bis 4) oder eine stichprobenweise Prüfung (Risikoklasse 5) nach sich zogen:

Tabelle 9: Risikoklassen für die Einzelfallüberprüfung

| Risikoklasse | Art des Risikos | Einzelfallüberprüfung |
|--------------|---|--|
| 1 | Termin des Baubeginns (vor 1. April 2017) | in jedem Fall Einzelfallüberprüfung vor Ort |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> • inhaltliche oder betragliche Abweichungen zum Antrag • Radwege | |
| 3 | Eigenleistungen der Gemeinde | |
| 4 | sonstige Auffälligkeiten | |
| 5 | keine Auffälligkeiten | 10 Stichproben je Tranche, ansonsten keine Einzelfallüberprüfung |

Quellen: BHAG; BMF

Die Durchführung der Einzelfallüberprüfungen auf Grundlage von Risikoklassen führte dazu, dass die Begrenzung der Anzahl der Einzelfallüberprüfungen entfiel.

²³ Gemäß § 128 Abs. 4 BHV 2013, BGBl. II 266/2010 i.d.g.F., hat die Nachprüfung grundsätzlich stichprobenweise zu erfolgen, wobei ein analytisch methodisches Verfahren anzuwenden ist, mit dem ein 95 %iger Sicherheitsgrad der Gebarungsfälle angenommen werden kann.

²⁴ Auf Basis des Stundensatzes der Buchhaltungsagentur von rd. 70 EUR, neun Stunden je Tag, zwei Personen je Prüfung und rund ein Tag je Prüfung; dauerte die Prüfung länger als einen Tag, verminderte sich die Anzahl der Prüfungen.

(4) Bis Ende März 2021 ergaben sich aufgrund der Zuteilung zu den Risikoklassen bei jenen Projekten, für die der Buchhaltungsagentur die Nachweise vorlagen, bereits 462 Einzelfallüberprüfungen. Dabei war jedoch zu berücksichtigen, dass bei 201 Projekten (7,8 %) noch keine Zuordnung zu einer Risikoklasse erfolgt war und bei 152 Projekten noch keine Nachweise vorlagen.

Da die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen die Kapazitäten der Buchhaltungsagentur bereits zu einem Zeitpunkt weit überstieg, an dem die Nachweise noch nicht vollständig vorlagen bzw. ausgewertet waren, sah die Buchhaltungsagentur bei gewissen Fällen der Risikoklasse 4 von einer Vor–Ort–Überprüfung ab²⁵. Diese Vorgehensweise wich von der vertraglichen Vereinbarung ab, war jedoch mit dem Finanzministerium akkordiert.

Bis 31. Dezember 2021 führte die Buchhaltungsagentur 354 Vor–Ort–Überprüfungen durch:

Tabelle 10: Einzelfallüberprüfungen durch die Buchhaltungsagentur, Stand 31. Dezember 2021

| Risikoklasse | Einzelfallüberprüfungen | | |
|--|--|--|------------------------------------|
| | Vor–Ort–Überprüfungen aufgrund der Risikoklasse | Volumen der Einzelfallüberprüfungen | |
| | | Höhe des Zweckzuschusses in Mio. EUR | Anteil am Gesamtvolumen in % |
| 1 | 15 | 0,41 | 0,3 |
| 2 | 205 | 21,35 | 15,5 |
| 3 | 14 | 0,24 | 0,2 |
| 4 | 80 | 2,06 | 1,5 |
| 5 | 40 | 5,51 | 4,0 |
| Summe der Vor–Ort–Überprüfungen | 354 | 29,58 | 21,5 |
| Zuordnung zur Risikoklasse offen | 15 | 0,13 | 0,1 |
| Anzahl der Anträge | 2.562 | 137,37 | 100,0 |

Quellen: BHAG; BMF

(5) Die Einzelfallüberprüfungen für das Kommunale Investitionsprogramm 2020 hatten zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht begonnen.

²⁵ Das betraf jene Fälle, bei denen die Ist–Kosten geringer waren als die Plan–Kosten, im Antrag Tippfehler waren oder die Fehler keine Auswirkungen auf die Zuschusshöhe gehabt hätten.

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass das Finanzministerium bei Festlegung der Einzelfallüberprüfungen vor Ort von einem repräsentativen Stichprobenumfang gemäß BHV 2013 absah und stattdessen Überprüfungen in weitaus höherem Umfang vorsah. Dies verdoppelte die maximalen Kosten der Vor–Ort–Überprüfungen und überstieg die Kapazitäten der Buchhaltungsagentur.

Er empfahl dem Finanzministerium, im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 für die Auswahl der vor Ort zu überprüfenden Investitionsprojekte eine methodische Vorgehensweise im Sinne der BHV 2013 festzulegen.

- 17.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass durch die mit der Buchhaltungsagentur vereinbarte Methode sowohl der in § 128 BHV 2013 vorgesehene Stichprobenprüfung als auch dem in § 40 Abs. 5 ARR²⁶ vorgesehenen risikobasierten Kontrollverfahren Rechnung getragen werde, da beide Regelungen auf die Überprüfung der korrekten Verwendung von Zweckzuschüssen durch Gebietskörperschaften nicht anzuwenden seien.

Die Evaluierung zum KIG 2017 werde aber insbesondere auch die Erfahrungen aus den Vor–Ort–Überprüfungen umfassen, so dass gegebenenfalls Anpassungen bei Auswahl und Umfang der Vor–Ort–Überprüfungen zur Abwicklung des KIG 2020 vorgenommen werden könnten.

- 17.4 Der RH wies gegenüber dem Finanzministerium darauf hin, dass § 128 BHV 2013 bei der Prüfung der Verrechnung des Bundes u.a. die Anwendung eines analytisch–methodischen Stichprobenverfahrens vorsah. Damit wäre – unter sinngemäßer Anwendung der genannten Regelung – ein ressourcenschonendes Verfahren der Nachweisprüfung möglich gewesen.

²⁶ ARR = Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II 208/2014 i.d.G.F.

Rückabwicklung von Zweckzuschüssen

- 18.1 (1) Konnte eine Gemeinde geltend gemachte Investitionskosten gegenüber der Buchhaltungsagentur nicht nachweisen, waren die dafür gewährten Zweckzuschüsse bei den nachfolgenden monatlichen Ertragsanteilszuschüssen in Abzug zu bringen. Abgezogene oder nicht in Anspruch genommene Beträge flossen dem Strukturfonds gemäß § 24 Finanzausgleichsgesetz 2017 zu. Das KIG 2020 begrenzte diese Mittel mit 35 Mio. EUR; ein darüber hinausgehender Restbetrag sollte die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 12 Abs. 5 Finanzausgleichsgesetz 2017 erhöhen.

Das Finanzministerium legte fest, dass in jenen Fällen, in denen eine Gemeinde die erforderlichen Nachweise für ein Projekt nicht beibrachte bzw. die Zuschüsse widmungswidrig verwendet hatte, die Zweckzuschüsse für ein anderes geeignetes Projekt der Gemeinde verwendet werden konnten.

Dies setzte jedoch voraus, dass die betreffende Gemeinde für zumindest ein weiteres Projekt einen Antrag auf Zweckzuschuss gestellt hatte. War das nicht der Fall, da die Gemeinde beispielsweise den gesamten Zweckzuschuss mit einem Projekt ausschöpfte, kam es zu einer Rückforderung.

Die vom Finanzministerium eingeräumte Möglichkeit der Übertragung von Zweckzuschüssen war in den Richtlinien zu den Kommunalen Investitionsgesetzen nicht geregelt und wurde den Gemeinden auch nicht anderweitig zur Kenntnis gebracht.

Bis zum 31. Dezember 2021 wurden Mittel in Höhe von 1,51 Mio. EUR zwischen Projekten übertragen.

(2) Auf der Grundlage von Nachweisprüfungen und Vor-Ort-Überprüfungen stellte die Buchhaltungsagentur bis 31. Dezember 2021 Rückforderungen von 2,29 Mio. EUR fest, dies entsprach 1,7 % der insgesamt im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 ausbezahlten Zweckzuschüsse:

Tabelle 11: Rückforderungen von Zweckzuschüssen und umgewidmete Mittel, Stand 31. Dezember 2021

| Grundlage | in EUR |
|--|---------------------|
| Rückforderungen nach Nachweisprüfung | 2.265.855,31 |
| Rückforderungen nach Vor-Ort-Überprüfung | 21.470,07 |
| Summe Rückforderungen | 2.287.325,38 |
| Minderung von Ertragsanteilen | 1.391.164,16 |

Quellen: BHAG; BMF

Bis 31. Dezember 2021 führten die Rückforderungen von Zweckzuschüssen zu einer Minderung der Ertragsanteile in Höhe von 1,39 Mio. EUR. Diese flossen – genauso wie die nicht in Anspruch genommenen Zweckzuschüsse – dem Strukturfonds gemäß § 24 Finanzausgleichsgesetz 2017 zu.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass das Finanzministerium den Gemeinden die Möglichkeit einer Übertragung von nicht zweckentsprechend verwendeten Zuschüssen auf andere Projekte nicht zur Kenntnis brachte. Dadurch kam es aus Sicht des RH zu einer Benachteiligung jener Gemeinden, die den gesamten Zweckzuschuss für ein einziges Projekt in Anspruch nahmen, da in diesem Fall eine Übertragung nicht möglich war und die Zuschüsse gegebenenfalls zurückzahlen waren. Die mangelnde Transparenz bei Änderung ursprünglich verbindlich festgelegter Vorgehensweisen stand im Widerspruch zu einer professionellen Programmabwicklung.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, bei Förder- und Investitionsprogrammen alle für die Inanspruchnahme der Mittel wesentlichen Voraussetzungen rechtzeitig – vor Beginn der Antragstellung – in allgemein zugänglichen Richtlinien festzulegen, um sicherzustellen, dass alle potenziellen Antragsteller über denselben Informationsstand verfügen.

- 18.3 Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, auch in Zukunft danach trachten zu wollen, alle wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen zeitgerecht festzulegen. Das nachträgliche Auftreten von Auslegungsfragen könne aber nicht zur Gänze ausgeschlossen werden.

Dokumentation der Abwicklung

19.1 (1) Kommunales Investitionsprogramm 2017

(a) Die IT–Abteilung der Buchhaltungsagentur entwickelte für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 eine IT–Anwendung (Excel–Datenbank), in der die Anträge erfasst und die weiteren Arbeitsschritte dokumentiert werden sollten. Ob und welche funktionalen und projektspezifischen Anforderungen an diese IT–Anwendung gestellt wurden – beispielsweise definierte Benutzergruppen und Zugriffsrechte, Kapazitäten, abzubildende Prozesse, Arbeitsschritte und Fristenverwaltung –, konnte die Buchhaltungsagentur nicht darlegen.

(b) Die Gemeinden hatten die Anträge auf Zweckzuschüsse bei der Buchhaltungsagentur per E–Mail einzubringen. Da eine automatische Übernahme der Antragsdaten aus dem Antragsformular in die IT–Anwendung nicht möglich war, musste die Buchhaltungsagentur 4.089 Anträge manuell erfassen. Dies war nicht nur mit einem erhöhten Personalaufwand verbunden, sondern barg auch das Risiko von Eingabefehlern.

(c) Von 4.089 Anträgen stufte die Buchhaltungsagentur auf Grundlage der vorgegebenen Kriterien 2.604 (63,7 %) als zuschussfähig und 1.485 (36,3 %) als nicht zuschussfähig ein. Zuschussfähige Anträge wurden neben der Erfassung in der Excel–Datenbank zusätzlich als Geschäftsfall im HV–System angelegt und waren Gegenstand des monatlichen Reportings an das Finanzministerium. Nicht zuschussfähige Projekte wurden hingegen nicht im HV–System erfasst und waren daher auch nicht Bestandteil der monatlichen Berichterstattung.

Die Übertragung der Antragsdaten von der Datenbank ins HV–System erfolgte manuell. Überlegungen zur Entwicklung einer mit dem HV–System im Finanzministerium kompatiblen Software für die Erfassung aller Anträge verwarf das Finanzministerium 2017 mit dem Argument des hohen Mehraufwands für die Nacherfassung der Anträge.

(d) Da die Datenbank für die gleichzeitige Bearbeitung von Anträgen durch mehrere Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter nicht geeignet war, stieg die Buchhaltungsagentur nach Abschluss der Antragsphase auf eine andere – ebenfalls Excel–basierte – Anwendung um. Im Zuge dessen nahm die Buchhaltungsagentur von der Übernahme aller bereits erfassten Antragsdaten in die neue IT–Anwendung Abstand und stellte nur mehr selektiv Geschäftsfälle und Projektdaten dar. Nicht mehr dargestellt wurden beispielsweise abgelehnte Anträge sowie einzelne Angaben zu zuschussfähigen Projekten (z.B. Datum des Antrags, Förderungen von dritter Seite). Diese Informationen blieben zwar in der ursprünglichen Datenbank erhalten, waren jedoch im Sinne einer durchgehenden Dokumentation des Prozessverlaufs nicht mehr

verfügbar. Die Buchhaltungsagentur begründete die selektive Datenübernahme damit, dass für die folgenden Arbeitsschritte – das waren die Prüfung der Nachweise und die Vor–Ort–Überprüfung – diese Informationen nicht mehr notwendig waren.

(e) Der Zugang zur nun verwendeten IT–Anwendung war technisch auf festgelegte Benutzergruppen beschränkt, nämlich auf alle für die Antragserfassung, Nachweisprüfung und Vor–Ort–Überprüfung zuständigen Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter. Für die Eingabe, das Löschen bzw. die Änderung von Daten gab es jedoch im gesamten Prozessverlauf – mit Ausnahme der Einzelfallüberprüfung – keine Einschränkungen. Das löste beispielsweise im Fall der versehentlichen Löschung von Daten umfangreiche Fehlerbehebungen und Wartungsarbeiten aus.

Bei der Einzelfallüberprüfung war der Zugriff auf die Excel–Datei zwei Personen vorbehalten, die damit gleichzeitig auch die Qualitätssicherung unter Wahrung des Vier–Augen–Prinzips vornahmen.

(f) Der RH überprüfte die Dokumentation der Geschäftsfälle anhand von Stichproben auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Richtigkeit und hielt dazu im Einzelnen fest:

- Durch die manuelle Dateneingabe kam es vielfach zu falschen Eingaben: So waren in 17 Fällen Auszahlungsbeträge in der Datenbank erfasst, die um mehr als 100 EUR und bis zu maximal 157.509 EUR höher waren als der beantragte Zweckzuschuss. Bei den neun näher überprüften Stichproben handelte es sich in fünf Fällen um Eingabefehler und in vier Fällen um die Berücksichtigung von Zweckzuschüssen eines anderen Projekts einer Gemeinde. Die tatsächliche Auszahlung erfolgte in allen Fällen in der beantragten Höhe.
- Für die Bearbeitung bestanden keine Einschränkungen auf zulässige Feldeingaben. Dadurch kam es vielfach zu unlogischen oder nicht automatisch auswertbaren Eingaben (z.B. keine einheitlichen Ablehnungsgründe, unlogische Negativbeträge). Ebenso wenig waren Felder mit Pflichteingaben vorgesehen. Da einzelne Arbeitsschritte ohne Eingabe übersprungen werden konnten, entstanden vielfach Lücken im Prozess (Leerspalten), was – auch mangels schriftlich definiertem Soll–Prozess (**TZ 12**) – die Nachvollziehbarkeit der betreffenden Projekte und eine Beurteilung des Projektstandes erschwerte.
- Einzelne Prozessschritte waren nicht gesondert abgebildet, sondern nur über die farbliche Markierung von Feldern (z.B. bei der Rückverrechnung von zu Unrecht bezogenen Zuschüssen) oder in Form von Feldkommentaren (z.B. beim Setzen von Fristen durch die Buchhaltungsagentur) dokumentiert. Diese Vorgehensweise wurde jedoch von den Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeitern nicht einheitlich gehandhabt, was die Nachvollziehbarkeit des Prozesses erschwerte und den administrativen Aufwand einzelner Arbeitsschritte – beispielsweise der Fristverwaltung – erhöhte.

(g) Zusammenfassend wies die Dokumentation der Geschäftsfälle folgende organisatorische, systemische und technische Mängel auf:

Tabelle 12: Mängel in der Dokumentation des Kommunalen Investitionsprogramms 2017

| Kriterium | Mangel | Auswirkung |
|--|--|---|
| Definition von Anforderungen an die Software | <ul style="list-style-type: none"> Anforderungen nicht definiert bzw. nicht nachgewiesen insbesondere keine Festlegung, welche Arbeitsschritte in welchem Umfang und in welcher Form dokumentiert werden sollen | <ul style="list-style-type: none"> erschwerter Nachvollziehbarkeit durch Lücken im abgebildeten Prozess |
| Vollständigkeit und Verfügbarkeit der Daten | <ul style="list-style-type: none"> selektive Darstellung von Geschäftsfällen vorhandene Daten wurden nicht vollumfänglich in neue Software übernommen | <ul style="list-style-type: none"> fehlender Gesamtüberblick eingeschränkte Möglichkeiten für eine Prozessanalyse, z.B. die Berechnung von Durchlaufzeiten |
| einheitliche Datenerfassung | <ul style="list-style-type: none"> Arbeitsschritte nicht einheitlich erfasst | <ul style="list-style-type: none"> eingeschränkte Möglichkeiten für eine Prozessanalyse fehlende Nachvollziehbarkeit des Prozesses |
| Abbildung von Arbeitsabläufen (Workflow) | <ul style="list-style-type: none"> keine chronologische Dokumentation einzelne Arbeitsschritte nicht gesondert dokumentiert | <ul style="list-style-type: none"> eingeschränkte Nachvollziehbarkeit der Arbeitsabläufe administrativer Mehraufwand Bearbeitungsstand der Anträge nicht eindeutig ersichtlich |
| Datenqualität | <ul style="list-style-type: none"> manuelle Datenübertragung aus Anträgen und Nachweisen Überschreibung von Daten durch alle zugriffsberechtigten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter ohne Versionierung (Tracking) möglich | <ul style="list-style-type: none"> erhöhtes Fehlerpotenzial erhöhter administrativer Aufwand eingeschränkte Aussagekraft bei Auswertungen |
| Eingabebeschränkungen | keine Einschränkungen bei Eingaben | |

Quellen: BHAG; BMF

(2) Kommunales Investitionsprogramm 2020

(a) Aufgrund der zahlreichen Software-Mängel beim Investitionsprogramm 2017 erfasste die Buchhaltungsagentur die Geschäftsfälle in der Folge in einer Datenbank. Darin waren alle Geschäftsfälle in jeder Phase der Abwicklung erfasst, wodurch die einzelnen Arbeitsschritte und der Bearbeitungsstand eines Antrags nachvollziehbar waren.

Da Gemeinden ihre Anträge über eine Online-Plattform mittels eines Webformulars einzubringen hatten, wurden die Antragsdaten automatisch in die Datenbank eingespeist. Dadurch war das Fehlerpotenzial der manuellen Datenerfassung nicht mehr gegeben. Eine automatisierte Schnittstelle zum HV-System bestand jedoch weiterhin nicht. Dies machte auch beim Kommunalen Investitionsprogramm 2020 eine manuelle Datenübertragung erforderlich.

Die folgende Tabelle vergleicht die für die beiden Investitionsprogramme verwendeten IT-Lösungen:

Tabelle 13: Gegenüberstellung der Software, Kommunale Investitionsprogramme (KIP) 2017 und 2020

| Kriterium für Software | KIP 2017 | KIP 2020 |
|--|----------|--|
| Anforderungen an Software nachweisbar dokumentiert | nein | nein |
| alle Arbeitsschritte lückenlos definiert | nein | nein |
| manuelle Dateneingabe bei Antragserfassung | ja | nein |
| manuelle Dateneingabe bei Erfassung im HV-SAP | ja | ja |
| alle Geschäftsfälle (Anträge) in einer Datenbank gesamthaft erfasst | nein | ja |
| Möglichkeit von versehentlicher Überschreibung und Datenlöschung durch Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter | ja | nein |
| Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter lückenlos ersichtlich | nein | ja |
| Eingabebeschränkungen beispielsweise für Eingabe „unlogischer“ Werte | nein | nicht durchgehend, Warnmeldung bei manchen Feldern |
| Vollständigkeit der Eingaben sichergestellt (Pflichtfelder, Eingaben können nicht übersprungen werden) | nein | einzelne Pflichtfelder |

Quelle: BHAG

(b) Hatte eine Gemeinde bereits aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 einen Zweckzuschuss für ein Projekt erhalten, konnte ihr für dasselbe Projekt aus dem Investitionsprogramm 2020 kein weiterer Zuschuss gewährt werden. Aufgrund der unterschiedlichen IT-Lösungen der beiden Programme war eine Nachverfolgung der einzelnen Projekte nur manuell möglich und mit hohem administrativem Aufwand verbunden. Da ein Abgleich der 2017 und 2020 eingereichten Projekte nur auf Basis der – nicht notwendigerweise identen – Projektbezeichnung erfolgen konnte, bestand das Risiko unzulässiger Doppelförderungen.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Dokumentation des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 der Buchhaltungsagentur zahlreiche Mängel aufwies, die die Qualität und Nachvollziehbarkeit der Dokumentation beeinträchtigten. Aufgrund einer Umstellung der IT-Lösung im Zuge der Abwicklung des Zweckzuschusses 2017 fehlte der vollständige Überblick über die Geschäftsfälle und den Prozess der Abwicklung. Erschwerend kam hinzu, dass die Buchhaltungsagentur weder Anforderungen an die IT-Anwendung definiert noch einen Soll-Prozess für alle Phasen der Abwicklung festgelegt hatte.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die manuelle Datenerfassung sowie die fehlende automatische Schnittstelle zum HV-System im Finanzministerium einen administrativen Mehraufwand verursachten und die Qualität der Daten beeinträchtigten. Die automatisierte Antragserfassung im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 führte zwar zu einer Verbesserung. Der RH wies jedoch darauf hin, dass auch in diesem Programm teilweise eine manuelle – und damit fehleranfällige – Datenübertragung notwendig war.

Er empfahl der Buchhaltungsagentur, bei der Abwicklung von Sonderaufgaben Soll-Prozesse festzulegen und auf dieser Basis die technischen und inhaltlichen Anforderungen an die benötigten IT-Anwendungen zu definieren. Um die Qualität der Daten zu gewährleisten, wären manuelle Dateneingaben möglichst zu vermeiden sowie die Vollständigkeit und Reproduzierbarkeit des Datenbestandes sicherzustellen.

Der RH wies darauf hin, dass die unterschiedlichen IT-Lösungen einen erhöhten administrativen Aufwand bei Umsetzung der Programme verursachten und zudem allenfalls unzulässige Doppelförderungen nicht verhindern konnten.

Er empfahl der Buchhaltungsagentur, geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Prüfung auf unzulässige Doppelförderungen im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 mit vertretbarem administrativem Aufwand durchführen zu können.

19.3 Laut Stellungnahme der Buchhaltungsagentur sei die Qualität der Daten dadurch gewährleistet worden, dass zusätzlich zur Erfassung eine Überprüfung im Rahmen der Qualitätssicherung erfolgt sei. Manuelle Dateneingaben wären jedoch nur durch den Einsatz einer gänzlich anderen IT-Lösung zu vermeiden gewesen. Durch regelmäßiges Reporting an das Finanzministerium seien die Vollständigkeit und Reproduzierbarkeit jederzeit gegeben gewesen.

Bei jedem einlangenden Antrag zum Kommunalen Investitionsprogramm 2020 würden die vorhandenen Daten vom Kommunalen Investitionsprogramm 2017 auf eine bereits vorhandene Förderung zum selben Projekt überprüft. Dass dieser Abgleich funktioniere, beweise die Tatsache, dass es bis dato zu keiner Doppelauszahlung gekommen sei.

19.4 Der RH entgegnete der Buchhaltungsagentur, dass er das Reporting an das Finanzministerium nicht als geeignete Maßnahme sah, um die Qualität, Vollständigkeit und Reproduzierbarkeit des Datenbestands zu gewährleisten.

Zudem stellte der Umstand, dass bislang keine Doppelförderung gefunden wurde, keinen hinreichenden Beleg für die Effizienz der herangezogenen IT-Lösung dar.

Kosten der Abwicklung

20 (1) Kommunales Investitionsprogramm 2017

(a) Mit Ausnahme der pauschal abzugeltenden Entwicklungsphase war für die Abwicklung eine Vergütung der Buchhaltungsagentur nach tatsächlich geleisteten Stunden vorgesehen. Diese waren in der Antragsphase mit vier Stunden und in der Nachweisprüfung mit acht Stunden je Antrag bzw. Projekt begrenzt. Für die gesamte Abwicklung durfte ein Höchstbetrag von 2,17 Mio. EUR nicht überschritten werden²⁷ (Tabelle 14).

Die Auszahlung der Zweckzuschüsse war hingegen eine der Buchhaltungsagentur gesetzlich übertragene Leistung und somit nicht gesondert abzugelten.

Tabelle 14 stellt die Vergütung der Buchhaltungsagentur für die einzelnen Phasen der Abwicklung dar:

Tabelle 14: Entgelt für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017

| Phase der Abwicklung | Abrechnungsmodus | Entgelt in EUR |
|---|---|--|
| Entwicklungsphase | Pauschale angenommen wurden 80 Stunden je Monat | 16.500 |
| Einbringung und Prüfung der Anträge | Leistungsstunden maximal vier Stunden je Antrag, in Summe 8.400 Stunden | maximal 582.960 |
| Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (Nachweisprüfung) | Leistungsstunden maximal acht Stunden je Projekt, in Summe maximal 16.800 Stunden | maximal 1.165.920 |
| Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (Vor-Ort-Überprüfung) | Leistungsstunden | maximal 420.000 inklusive Reisekosten |

Quelle: BMF

Eine Evaluierung nach Abschluss der Antragsphase ergab eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 0,98 Stunden je eingelangten Antrag (in Summe 4.050 Anträge²⁸) und von 1,55 Stunden je ausbezahlten Antrag (in Summe 2.562 Anträge). Damit bewegte sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer in der Antragsphase innerhalb des vertraglich festgelegten Rahmens (vier Stunden).

²⁷ Bei diesem Betrag ging das Finanzministerium von 2.100 Anträgen aus.

²⁸ Die endgültige Anzahl der Anträge erhöhte sich auf 4.089, da auch nach dem Ende der Antragsphase noch Anträge eingebracht wurden (TZ 14).

(b) Die Abrechnung der vertraglichen Leistungen erfolgte jeweils im März des Folgejahres und wies die tatsächlich angefallenen Stunden sowie allfällige Reisekosten aus. Die Phase der Einbringung und Prüfung der Anträge war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bereits zur Gänze abgerechnet. Aufgrund der Fristverlängerungen (TZ 7) lagen für die Phasen der Nachweisprüfung und Vor-Ort-Überprüfung noch keine Endabrechnungen vor.

Bis Dezember 2021 erbrachte die Buchhaltungsagentur 9.138,72 Stunden, von denen rd. 7.019 Stunden bereits abgerechnet waren:

Tabelle 15: Vergütung der Buchhaltungsagentur, Kommunales Investitionsprogramm 2017

| Abrechnungszeitraum | Summe Leistungsstunden | Auszahlung an die Buchhaltungsagentur |
|--------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| | | in EUR |
| Entwicklungspauschale | pauschal | 16.500,00 |
| 1. Jänner bis 31. Dezember 2017 | 644,30 | 44.714,42 |
| 1. Jänner bis 31. Dezember 2018 | 3.317,52 | 233.818,81 |
| 1. Jänner 2019 bis 30. April 2020 | 2.638,52 | 202.184,62 |
| 1. Mai 2020 bis 31. Dezember 2020 | 418,52 | 33.296,94 |
| 1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2021 | 2.119,86 | 0,00 |
| Summe | 9.138,72 | 530.514,79 |

Quellen: BHAG; BMF

Bis Dezember 2021 war die maximale Vergütung der Buchhaltungsagentur von 2,17 Mio. EUR zu rund einem Viertel ausgeschöpft.

(2) Kommunales Investitionsprogramm 2020

Für die Abwicklung durch die Buchhaltungsagentur waren maximal 2,34 Mio. EUR vorgesehen. Im Zeitraum 26. Mai 2020 bis 31. März 2021 erbrachte die Buchhaltungsagentur 12.041,6 Leistungsstunden. Bis 31. Dezember 2020 waren davon 7.797,0 Stunden (0,58 Mio. EUR) abgerechnet.

Auszahlung der Zweckzuschüsse und Verteilungswirkungen

Einordnung der Zuschüsse ins System des Finanzausgleichs

- 21.1 (1) Das Finanzministerium zahlte zwischen 2017 und 2020 Zweckzuschüsse von 137,37 Mio. EUR aus – das entsprach 79,5 % der möglichen Zweckzuschüsse. Die Gemeinden der Länder Steiermark und Kärnten erreichten mit 96,5 % bzw. 95,0 % den höchsten Ausschöpfungsgrad. Hingegen riefen die Gemeinden der Länder Tirol und Burgenland die möglichen Zweckzuschüsse zu rund einem Fünftel nicht ab, die Stadt Wien nahm sogar 43,8 % (17,86 Mio. EUR) der möglichen Zweckzuschüsse nicht in Anspruch:

Tabelle 16: KIG 2017, Auszahlungen und nicht ausgeschöpfte Beträge nach Ländern

| Jahr | B | K | NÖ | OÖ | S | St | T | V | W | Summe |
|-----------------------------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|--------|
| Auszahlungen in Mio. EUR | | | | | | | | | | |
| 2017 | 0,58 | 1,68 | 4,57 | 1,97 | 0,90 | 8,54 | 1,10 | 1,56 | 0,00 | 20,90 |
| 2018 | 3,65 | 8,80 | 22,55 | 20,86 | 7,97 | 14,60 | 9,78 | 5,22 | 22,97 | 116,41 |
| 2019 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2020 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,06 | 0,00 | 0,00 | 0,06 |
| Summe | 4,24 | 10,48 | 27,13 | 22,83 | 8,87 | 23,14 | 10,94 | 6,78 | 22,97 | 137,37 |
| nicht ausgeschöpfte Beträge | | | | | | | | | | |
| in Mio. EUR | 1,17 | 0,55 | 4,09 | 5,24 | 1,83 | 0,83 | 3,23 | 0,65 | 17,86 | 35,45 |
| in % der Gesamtsumme | 21,6 | 5,0 | 13,1 | 18,7 | 17,1 | 3,5 | 22,8 | 8,8 | 43,8 | 20,5 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

- (2) Nicht ausgeschöpfte Restbeträge²⁹ flossen dem Strukturfonds gemäß § 24 Z 1 Finanzausgleichsgesetz 2017 zu. Ein erst im Jahr 2020 ausbezahlter Zweckzuschuss (an die Tiroler Gemeinde Fließ) verringerte den über den Strukturfonds ausgeschütteten Betrag um den Zahlungsbetrag von 55.181 EUR. Im Jahr 2021 flossen dem Strukturfonds die Mittel aus der Rückabwicklung von Zweckzuschüssen über die Ertragsanteile (aufgrund fehlender Nachweise oder Zurückziehen des Antrags) zu.

²⁹ gemäß § 3 Abs. 5 KIG 2017

Die Mittel aus dem Strukturfonds dienten zur Unterstützung von Gemeinden, die von Abwanderung oder einer hohen Abhängigenquote³⁰ betroffen waren oder geringe Einnahmen aus Grundsteuer und Kommunalsteuer erzielten.

Die folgende Tabelle stellt die über den Strukturfonds abgewickelten Restbeträge nach Ländern dar:

Tabelle 17: Kommunales Investitionsprogramm 2017 – über den Strukturfonds abgewickelte Restbeträge nach Ländern

| Jahr | B | K | NÖ | OÖ | S | St | T | V | W | Summe |
|--------------------------|-------------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|-------|
| | in Mio. EUR | | | | | | | | | |
| 2018 | 3,52 | 5,07 | 9,73 | 4,41 | 0,65 | 9,81 | 1,59 | 0,22 | 0,00 | 35,00 |
| 2019 | 0,05 | 0,07 | 0,15 | 0,06 | 0,01 | 0,14 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,50 |
| 2020 (Verminderung) | -0,01 | -0,01 | -0,02 | -0,01 | 0,00 | -0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,06 |
| 2021 (Rückabwicklung) | 0,06 | 0,09 | 0,19 | 0,08 | 0,01 | 0,16 | 0,02 | 0,01 | 0,00 | 0,62 |
| Summe | 3,63 | 5,22 | 10,05 | 4,54 | 0,67 | 10,09 | 1,63 | 0,23 | 0,00 | 36,07 |

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

(3) Das KIG 2020 sah vor, dass nicht ausgeschöpfte Zweckzuschüsse bis zu einem Maximalbetrag von 35 Mio. EUR dem Strukturfonds zufließen sollen. Darüber hinausgehende Restbeträge sollen die Gemeindebedarfszuweisungsmittel erhöhen.

21.2 Der RH hielt fest, dass die Gemeinden mehr als ein Fünftel der jeweils zur Verfügung stehenden Zweckzuschüsse – im Fall der Stadt Wien sogar rd. 44 % – nicht in Anspruch nahmen. Das Ausmaß der Inanspruchnahme unterschied sich sowohl länderweise als auch – wie der RH in **TZ 22** darstellt – innerhalb der einzelnen Gemeindegrößenklassen erheblich.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Rahmen der vorgesehenen Evaluierung der Kommunalen Investitionsprogramme auch auf unterschiedliche regionale und strukturelle Anreizwirkungen Augenmerk zu legen und die Ergebnisse in Zukunft bei der Konzeption derartiger Programme zu berücksichtigen.

³⁰ Abhängigenquote nach § 24 Finanzausgleichsgesetz 2017: Anteil der Einwohnerinnen bzw. Einwohner, die unter 15 oder über 64 Jahre alt sind, im Verhältnis zu jenen im Alter von 15 bis 64 Jahren

- 21.3 Das Finanzministerium sicherte in seiner Stellungnahme zu, den Aspekt der regionalen und strukturellen Anreizwirkungen bei der Evaluierung der Kommunalen Investitionsprogramme zu berücksichtigen. Inwieweit die Ergebnisse der Evaluierung bei allfälligen zukünftigen vergleichbaren Programmen berücksichtigt würden, hänge aber auch von der Beurteilung der Finanzausgleichspartner ab.

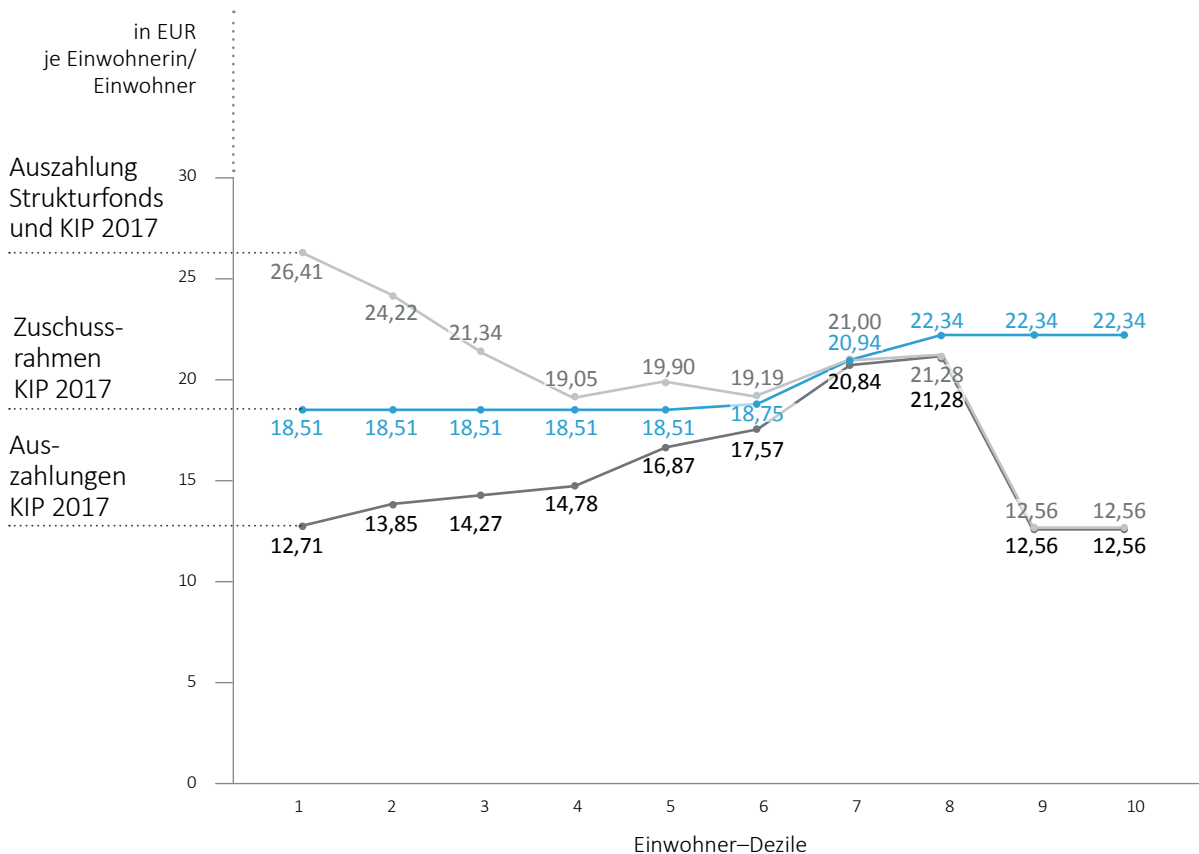
Verteilungswirkungen der Zweckzuschüsse

- 22.1 (1) Im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 erhielt jede Gemeinde einen maximalen Zuschussbetrag auf Grundlage der Einwohnerzahl und des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zugewiesen. Diese Aufteilung der Mittel berücksichtigte weder den Investitionsbedarf der Gemeinden noch setzte sie gezielt Schwerpunkte und verfolgte auch keine regionalpolitische Strategie.

Gemeinden bis 9.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner erhielten einen Zuschussrahmen von 18,51 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner. Größeren Gemeinden (einschließlich Wien) stand ein Zuschussrahmen bis zu 22,34 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner zur Verfügung.

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Zweckzuschüsse auf die Gemeinden, dargestellt durch Einwohnerdezile³¹, die von den Gemeinden mit der niedrigsten Einwohnerzahl bis zu den Gemeinden mit der höchsten Einwohnerzahl reichen:

Abbildung 6: Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 nach Einwohnerdezilen



KIP = Kommunales Investitionsprogramm

Quellen: BHAG; Statistik Austria; Darstellung: RH

Für nahezu die Hälfte der Einwohnerinnen bzw. Einwohner Österreichs (bis zum fünften Dezil) betrug der Zuschussrahmen 18,51 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner. Dies war auf den Wert des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Gemeinden unter 9.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner zurückzuführen. Ab dem sechsten Dezil stiegen die Zuschüsse auf bis zu 22,34 EUR je Einwohnerin bzw. Einwohner.

³¹ Die Darstellung von Einwohnerdezilen reiht alle Einwohnerinnen und Einwohner Österreichs nach der Größe ihrer Wohnsitzgemeinde. Das heißt, die Einwohnerinnen und Einwohner der kleinsten Gemeinde Österreichs (Gramais) befinden sich ganz links im ersten Einwohnerdezil, die Einwohnerinnen und Einwohner der größten Gemeinde (Wien) ganz rechts, wobei die Stadt Wien durch ihre Größe die Einwohnerdezile neun und zehn vollständig beansprucht. Ein Einwohnerdezil umfasst genau ein Zehntel der österreichischen Wohnbevölkerung (rd. 867.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner).

Allerdings nahmen nicht alle Gemeinden ihren Zuschussrahmen in Anspruch, weshalb die tatsächlich ausbezahlten Beträge einer anderen Verteilung folgten:

- Insbesondere kleine Gemeinden beantragten keine Zweckzuschüsse oder schöpften den Zuschussrahmen nicht zur Gänze aus. Somit lagen etwa bei den Gemeinden im ersten Einwohnerdezil die ausbezahlten Zweckzuschüsse von durchschnittlich 12,71 EUR pro Einwohnerin bzw. Einwohner unter dem Zuschussrahmen von 18,51 EUR. Auch die Stadt Wien (Einwohnerdezile neun und zehn) schöpfte ihren Zuschussrahmen nicht aus (TZ 29).
- Die nicht ausgeschöpften Mittel des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 wurden über den Strukturfonds an strukturschwache Gemeinden ausbezahlt. Unter Berücksichtigung der über den Strukturfonds ausbezahlten Mittel erhielten Gemeinden im ersten Einwohnerdezil durchschnittlich 26,41 EUR pro Einwohnerin bzw. Einwohner, die Stadt Wien (neuntes und zehntes Dezil) hingegen 12,56 EUR.

Die letztlich realisierte Verteilung der Mittel aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 wich somit von der ursprünglich intendierten Verteilung durch den Zuschussrahmen deutlich zugunsten der kleineren Gemeinden und zuungunsten der Stadt Wien ab.

(2) Dass nicht alle Gemeinden den Zweckzuschuss in gleichem Ausmaß abrufen konnten, ging bereits aus den Stellungnahmen einzelner Länder zum KIG 2017 hervor.

Das Land Vorarlberg wies in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf darauf hin, dass nicht alle Gemeinden die Mittel in gleichem Ausmaß abrufen könnten, da insbesondere für kleine Gemeinden der Verwaltungsaufwand in Relation zur Höhe des Zweckzuschusses zu hoch sei.

Laut dem Land Kärnten fehlten gerade für kleinere Gemeinden aufgrund der geringen Betragshöhe die Investitionsanreize.

Die Stadt Wien wies gegenüber dem Finanzministerium im Vorfeld des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 darauf hin, dass die Zusätzlichkeit der bezuschussten Investitionsprojekte mit einer vergleichsweise geringen Vorlaufzeit gegenüber veranschlagten Projekten verbunden sei. Dies erschwere die kurzfristige Finanzierung im Gemeindehaushalt und verschlechtere die nach der mittelfristig ausgerichteten Finanzplanung vorgegebenen Haushaltsziele deutlich.

22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das KIG 2017 durch die Aufteilung der Mittel nach Einwohnerinnen bzw. Einwohnern und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel weitestgehend eine flächendeckende Verteilung auf die Gemeinden vornahm. Damit wurde verabsäumt, gezielt Anreize (Digitalisierung, gemeindeübergreifende Projekte, Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs usw.) zu setzen, die durch eine koordinierte und abgestimmte Umsetzung eine nachhaltigere Wirkung hätten erzeugen können. Auch die Leistbarkeit der laufenden Kosten zusätzlicher Investitionen für finanzschwache Gemeinden wurde zu wenig berücksichtigt.

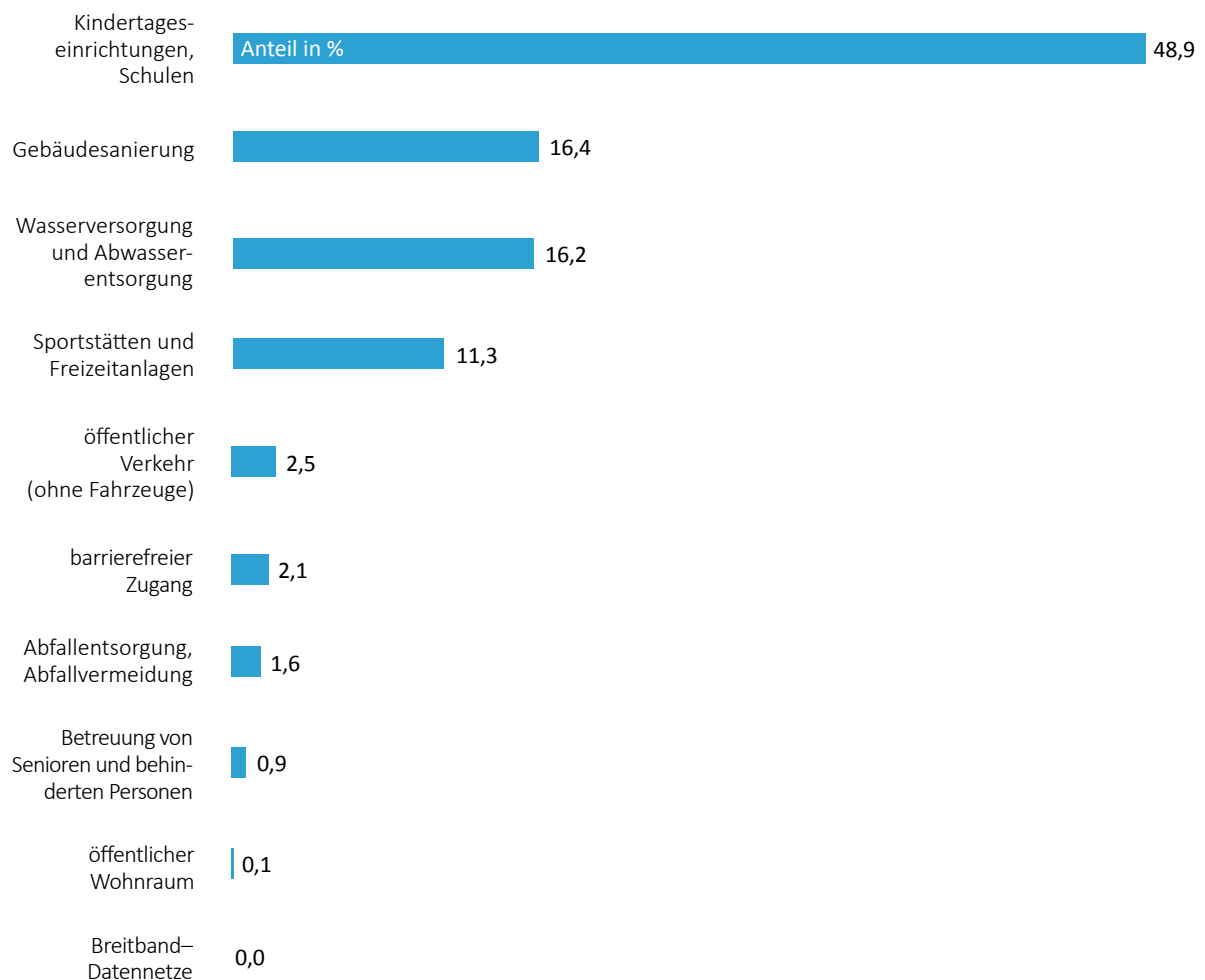
Zudem bewirkte die Auszahlung der nicht ausgeschöpften Mittel über den Strukturfonds, dass die kleineren Gemeinden einen vergleichsweise höheren Mittelzufluss je Einwohnerin bzw. Einwohner aufwiesen. Diese Umverteilung wurde dadurch wesentlich verstärkt, dass die Stadt Wien den verfügbaren Zuschussrahmen nicht ausschöpfte (TZ 29).

Analyse der Zweckzuschüsse

Mittelverwendung

- 23.1 (1) Das Kommunale Investitionsprogramm 2017 war als Zweckzuschuss für bestimmte zusätzliche Bauinvestitionen auf kommunaler Ebene bestimmt (TZ 6). Etwas weniger als die Hälfte der gesamten Zweckzuschüsse (48,9 %) floss in den Bereich Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen:

Abbildung 7: Anteil der Zweckzuschüsse nach Investitionskategorie, Kommunales Investitionsprogramm 2017



Quelle: BMF; Darstellung: RH

(2) Obwohl der Zweckzuschuss bis zu 25 % der gesamten Investitionskosten betragen konnte, lag der Anteil im Durchschnitt bei rd. 9 %. Bei den überwiegend in Anspruch genommenen Zweckzuschüssen für Kindertageseinrichtungen und Schulen lag der Anteil mit rd. 8 % unter dem Durchschnitt.

(3) Mit dem KIG 2017 standen den Gemeinden ergänzende Mittel zu bereits bestehenden Investitionsprogrammen zur Verfügung. Beispielsweise stellte der Bund für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, insbesondere nach der Novelle³² im Jahr 2014 für den Zeitraum 2014 bis 2018, Mittel in Höhe von 776,40 Mio. EUR bereit. Für Förderungen des Bundes für die Siedlungswasserwirtschaft nach dem Umweltförderungsgesetz stand zwischen 2017 und 2021 ein jährlicher Rahmen von 80 Mio. EUR zur Verfügung.

- 23.2 Durch die breit gestreuten Zuschussbereiche sowie die Möglichkeit, den Zweckzuschuss auch für Investitionsprojekte zu verwenden, die auch durch andere Maßnahmen gefördert wurden, bestand nach Ansicht des RH das Risiko von Mitnahmeeffekten. Der hohe Anteil im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Schulen sowie die dafür bereitgestellten Transfermittel von Bund und Ländern im selben Zeitraum unterstützten diese Sichtweise.

³² Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, BGBl. I 85/2014

24 (1) Das Kommunale Investitionsprogramm 2020 umfasste mehr Investitionskategorien als jenes aus 2017. Folglich unterschied sich auch die Struktur der Investitionsprojekte, für die ein Zweckzuschuss beantragt wurde (Auswertung zum Stand Dezember 2021). Dabei war vor allem die neu hinzugekommene Kategorie „Sanierung von Gemeindestraßen“ bedeutsam, auf die 18,0 % der Zweckzuschüsse entfielen. Abgesehen davon war auch im Programm 2020 die Kategorie „Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen“ am bedeutendsten (27,9 % der Zuschusssumme).

Abbildung 8: Anteil der Zweckzuschüsse nach Investitionskategorie, Kommunales Investitionsprogramm 2020, Stand Dezember 2021

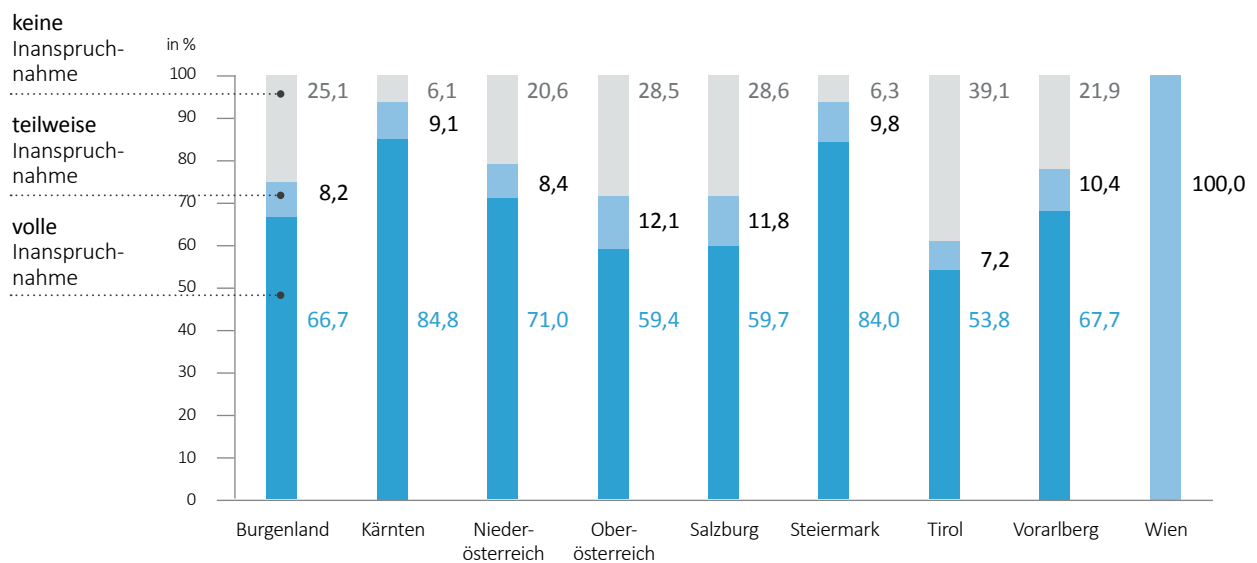


Quelle: BMF; Darstellung: RH

(2) Im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 konnte der Zweckzuschuss für ein Projekt maximal 50 % der Gesamtinvestitionssumme betragen. Der tatsächliche Anteil der beantragten Zweckzuschüsse an den Gesamtinvestitionen war mit rd. 26 % geringer (Stand Dezember 2021). Bei Kindertageseinrichtungen und Schulen lag der Anteil des Zuschusses bei rd. 20 %, bei der Sanierung von Gemeindestraßen bei rd. 42 %.

25.1 Die für jede Gemeinde reservierten Mittel wurden in unterschiedlichem Ausmaß abgerufen. 476 der 2.096 Gemeinden (22,7 %) stellten keinen Antrag im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017. Weitere 200 Gemeinden (9,5 %) nahmen den vorgesehenen Zuschussrahmen nicht in vollem Ausmaß in Anspruch. Die folgenden Abbildungen stellen die Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse nach unterschiedlichen Einflussgrößen dar:

Abbildung 9: Anteil der teilnehmenden Gemeinden am Kommunalen Investitionsprogramm 2017, nach Ländern

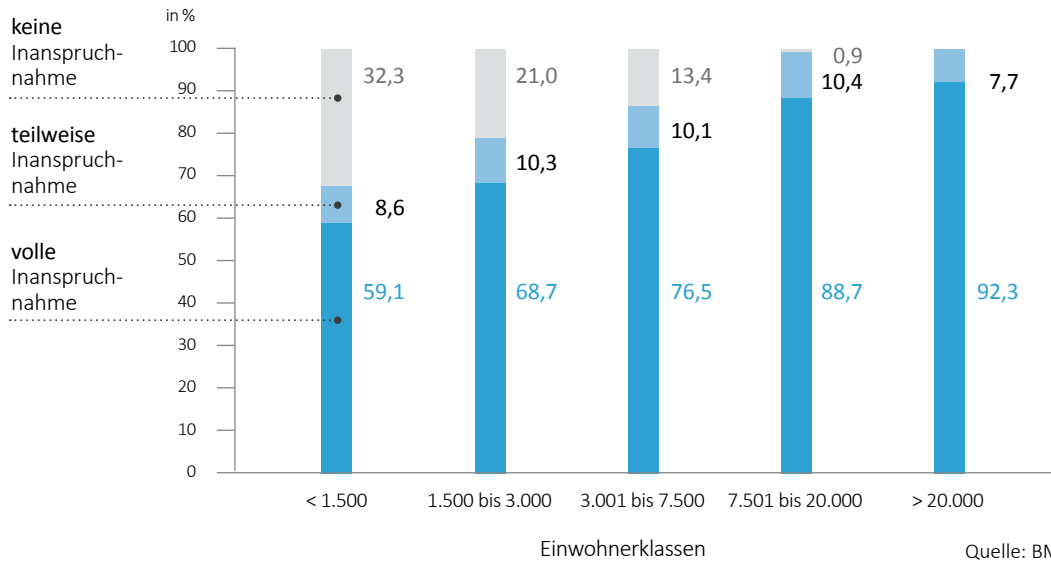


Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF; Darstellung: RH

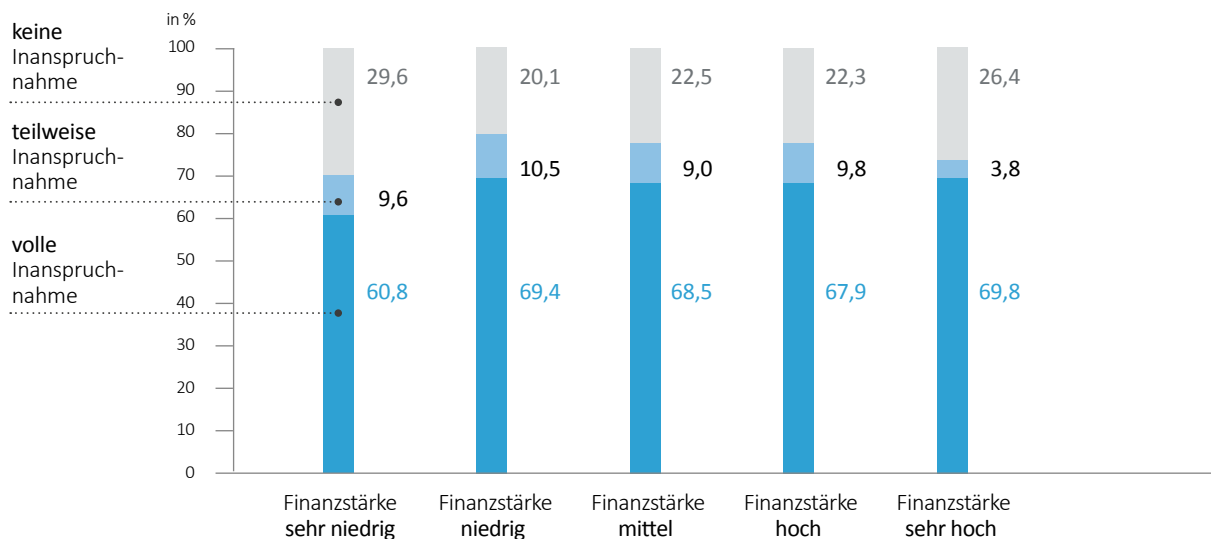
Die Gemeinden der Länder Kärnten (84,8 %) und Steiermark (84,0 %) wiesen eine sehr hohe Inanspruchnahme auf. Im Gegensatz dazu beantragte nur ein geringer Teil der Gemeinden aus Tirol (53,8 %), Oberösterreich (59,4 %) und Salzburg (59,7 %) Zweckzuschüsse.

Abbildung 10: Anteil der teilnehmenden Gemeinden am Kommunalen Investitionsprogramm 2017, nach Einwohnerzahl



Ein Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse und Gemeindegroße war ebenfalls zu beobachten. Insbesondere kleinere Gemeinden nahmen in geringerem Umfang Mittel aus dem Investitionsprogramm 2017 in Anspruch, während größere Gemeinden die Zuschüsse nahezu vollständig beantragten (siehe auch Abbildung 6).

Abbildung 11: Anteil der teilnehmenden Gemeinden am Kommunalen Investitionsprogramm 2017, nach der Finanzstärke aus dem Jahr 2016



Vergleichsweise geringer waren die Auswirkungen der Finanzstärke³³ der Gemeinden auf die Inanspruchnahme. Die Kategorien in der Abbildung 11 sind wie folgt abgebildet: sehr niedrige Finanzstärke (<20 %), niedrige Finanzstärke (<35 %), mittlere Finanzstärke (<45 %), hohe Finanzstärke (<60 %), sehr hohe Finanzstärke (>60 %). Gemeinden mit einer sehr niedrigen Finanzstärke verfügen in der Regel nur über einen geringen finanziellen Handlungsspielraum für Investitionen. Eine sehr niedrige Finanzstärke im Jahr 2016 bewirkte daher auch eine geringere Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse, da diese an eine Mitfinanzierung der Investitionsprojekte durch die Gemeinde geknüpft war.

- 25.2 Nach Ansicht des RH bestanden entlang der Einflussfaktoren Gemeindegröße und Finanzstärke geringe Unterschiede. Hingegen war die Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse je nach Länder-Zugehörigkeit auffällig unterschiedlich.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, insbesondere die Gründe für die länderweisen Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse zu erheben und künftig bei der Gestaltung von Zweckzuschüssen oder Förderprogrammen für Gemeinden zu berücksichtigen.

Der RH verwies zudem auf seine Empfehlung in **TZ 9**, die Gemeindeaufsichten der Länder in die Schaffung von Investitionsprogrammen für Gemeinden näher einzubeziehen.

- 25.3 Das Finanzministerium sicherte in seiner Stellungnahme dem RH zu, die Auswirkungen der Gemeindegröße und der Länder-Zugehörigkeit bei der Evaluierung der kommunalen Investitionsprogramme zu berücksichtigen. Inwieweit die Ergebnisse der Evaluierung bei allfälligen zukünftigen vergleichbaren Programmen berücksichtigt würden, hänge aber auch von der Beurteilung der Finanzausgleichspartner ab. Zudem vertrat das Finanzministerium die Auffassung, dass derzeit keine neuen Investitionsprogramme erforderlich seien.

³³ Die Finanzstärke der Gemeinden errechnete sich folgendermaßen: „laufende Einnahmen ohne laufende Transfereinnahmen abzüglich laufende Ausgaben ohne laufende Transferausgaben“ dividiert durch „laufende Einnahmen ohne laufende Transfereinnahmen“. Dies beschreibt somit den Anteil des Überschusses aus der laufenden Gebarung (ohne Berücksichtigung der Transfers) an den laufenden Einnahmen. Dieser Überschuss der laufenden Gebarung, der in der Regel durch Einnahmen aus den Ertragsanteilen oder aus eigenen Steuern erwirtschaftet wird, ist für Investitionen verfügbar. Gemeinden mit sehr niedrigem Überschuss aus der laufenden Gebarung, d.h. mit einer sehr niedrigen Finanzstärke, stehen nur geringe Mittel für Investitionen zur Verfügung.

Investitionsanreize aus der Perspektive des Bundes

26.1 (1) Der RH analysierte die Wirkungen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 aus der Perspektive des Bundes sowie aus der Perspektive der Gemeinden. Mit den eingesetzten Mitteln sollten laut Wirkungsorientierter Folgenabschätzung Investitionsimpulse und dadurch ein spürbarer Konjunkturreffekt ausgelöst werden. Die erwartete Wirkung sollte auf einer aggregierten Ebene messbar sein.

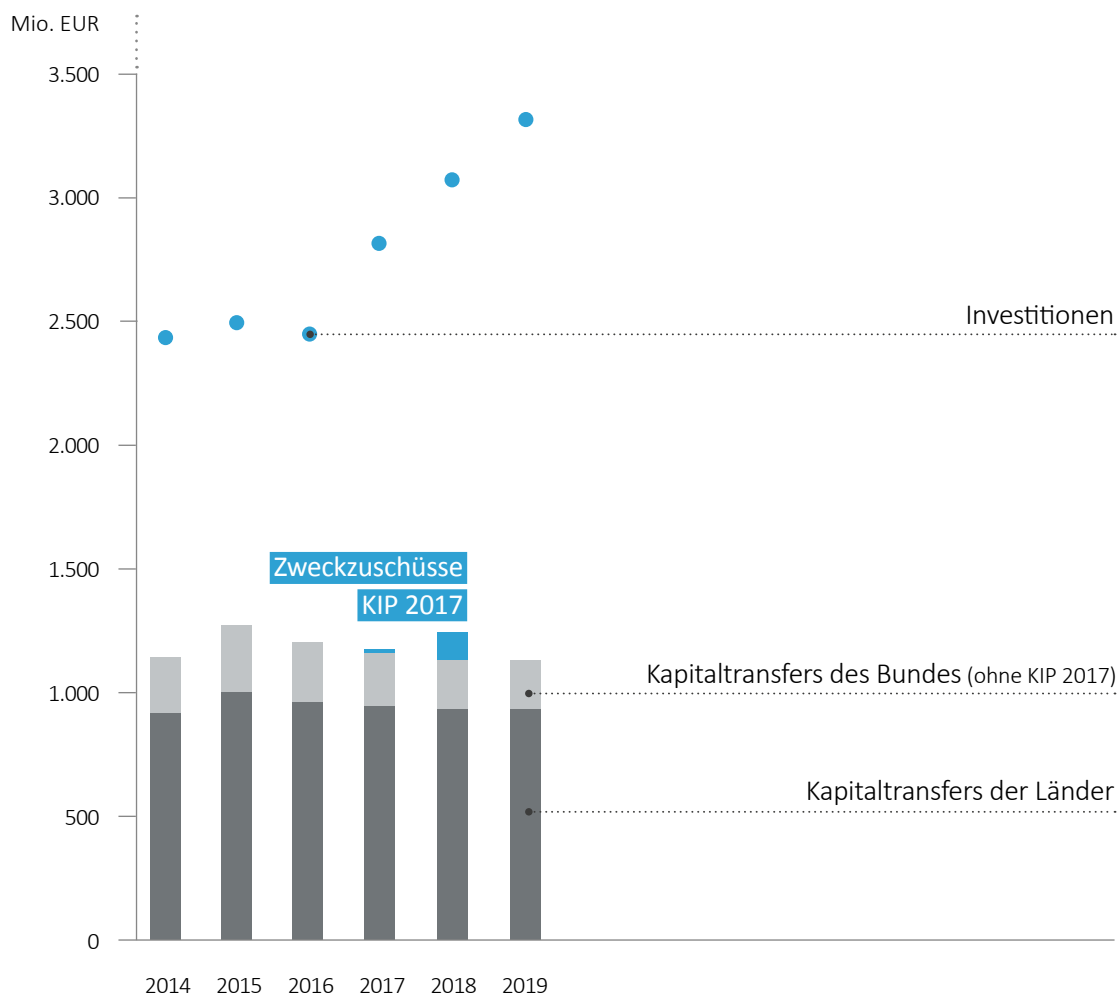
(2) Aus der Perspektive des Bundes erfolgte durch die Auszahlung der Zweckzuschüsse eine Aufstockung seiner Kapitaltransfers³⁴ an die Gemeinden von 215,43 Mio. EUR auf 236,32 Mio. EUR (+9,7 %) im Jahr 2017 und von 193,72 Mio. EUR auf 310,13 Mio. EUR (+60,1 %) im Jahr 2018. Kapitaltransfers an Gemeinden stellen in der Regel Investitionszuschüsse von Bund oder auch Ländern für kommunale Investitionsprojekte dar.³⁵

³⁴ Die Unterscheidung der Kapitaltransfers in jene des Bundes und jene der Länder wurde nach der Verbuchung der Gemeinden getroffen. Da der Mittelfluss einzelner Bundestransfers oder auch der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel im Wege der Länder erfolgen kann, ist davon auszugehen, dass die Verbuchung in den Gemeinden nicht immer die korrekte Herkunft der Mittel abbildet. Das gilt im Besonderen für die durch die Länder überwiesenen Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel. Zudem waren Unterschiede in der Verbuchungspraxis zwischen den Ländern festzustellen, die zur Verzerrung und zur Uneinheitlichkeit bei der Höhe der Kapitaltransfers je Land führen können.

³⁵ § 11 Abs. 5 und § 36 VRV 1997

Die folgende Abbildung zeigt das Volumen von Kapitaltransfers und Zweckzuschüssen im Vergleich zum gesamten Investitionsvolumen auf Gemeindeebene:

Abbildung 12: Zweckzuschüsse, Kapitaltransfers von Bund und Ländern sowie Investitionsvolumen aggregiert für alle Gemeinden, 2014 bis 2019



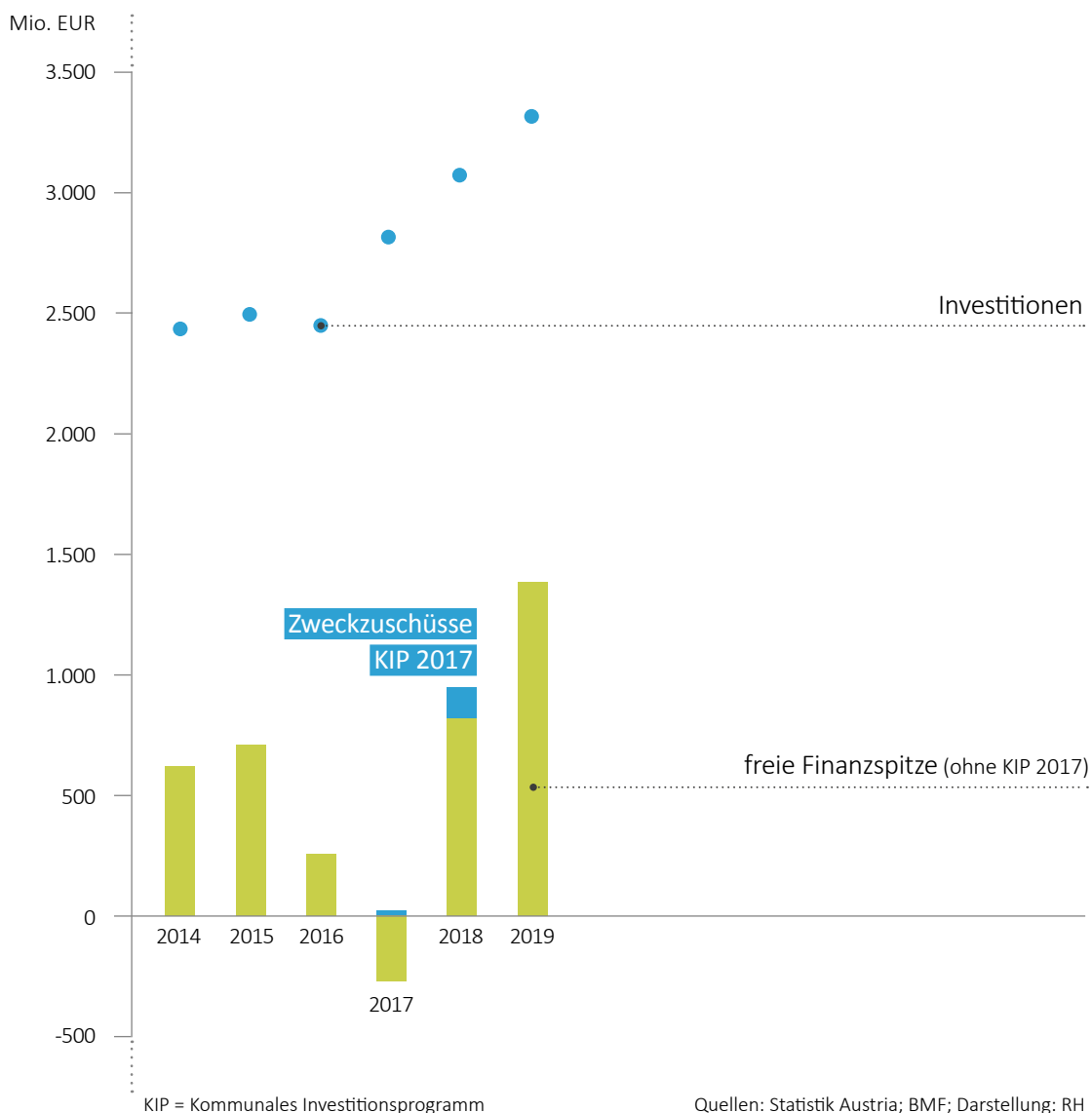
KIP = Kommunales Investitionsprogramm 2017

Quellen: Statistik Austria; BMF; Darstellung: RH

Neben den ausbezahlten Zweckzuschüssen (2017: 20,90 Mio. EUR, 2018: 116,41 Mio. EUR) erhielten die Gemeinden Kapitaltransfers von Bund und Ländern von über 1 Mrd. EUR jährlich. Das Investitionsvolumen der Gemeinden (inklusive Wien) betrug in den Jahren 2014 bis 2019 zwischen 2,456 Mrd. EUR und 3,321 Mrd. EUR.

Die Zweckzuschüsse erhöhten zudem die freie Finanzspitze³⁶, die eine Kennzahl für verfügbare Mittel der Gemeinden für Investitionen darstellt. Folgende Abbildung stellt das Volumen der freien Finanzspitze auf Gemeindeebene dar:

Abbildung 13: Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017, freie Finanzspitze sowie Investitionsvolumen aggregiert für alle Gemeinden, 2014 bis 2019



³⁶ Saldo der laufenden Gebarung (laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben) abzüglich Tilgungen für aufgenommene Kredite

Die Zweckzuschüsse verbesserten die freie Finanzspitze der Gemeinden insbesondere im Jahr 2018 (+14,1 %), im Jahr 2017 trugen sie zu einer Verringerung der negativen freien Finanzspitze³⁷ bei.

- 26.2 Der RH stellte fest, dass die Investitionen der Gemeinden ab dem Jahr 2017 zunahmen. Der Einfluss der Zweckzuschüsse aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 auf das Investitionsverhalten der Gemeinden ließ sich aus den vorliegenden aggregierten Daten nicht kausal ableiten, zumal auch Veränderungen bei anderen Einflussfaktoren (z.B. Kapitaltransfers von Bund und Ländern) den Effekt überlagern konnten.

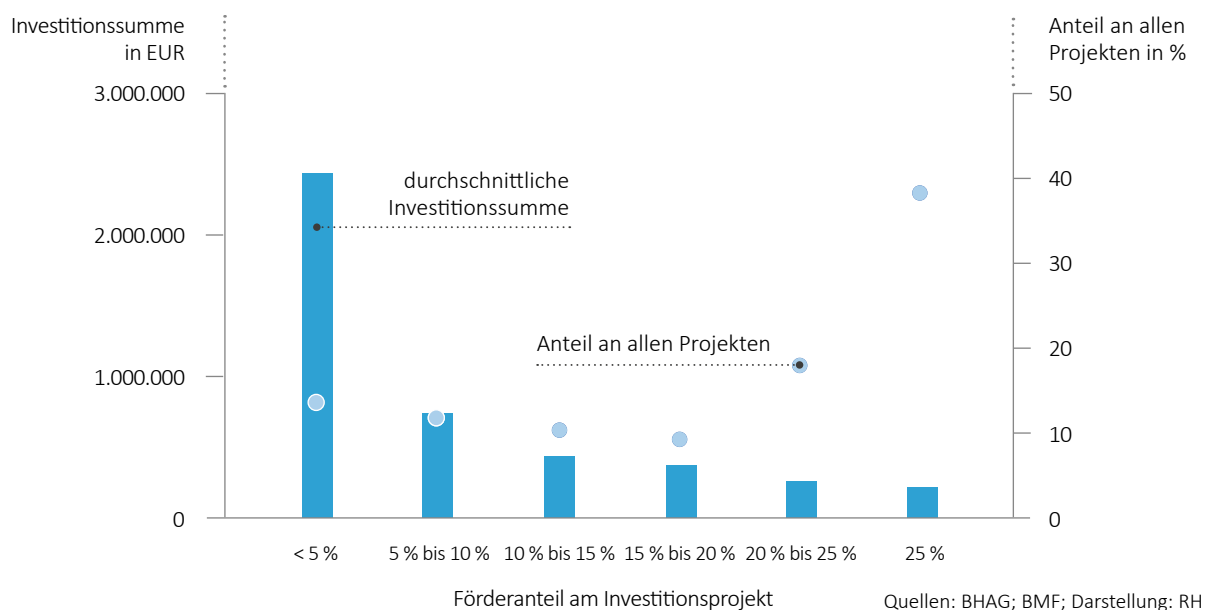
³⁷ Die aggregierte negative freie Finanzspitze der Gemeinden im Jahr 2017 war durch die negative freie Finanzspitze der Stadt Wien wesentlich beeinflusst. Ohne die Stadt Wien wäre die freie Finanzspitze der Gemeinden im Jahr 2017 bei rd. +600 Mio. EUR gelegen. Während im Jahr 2018 die freie Finanzspitze mit und ohne Wien in etwa gleich hoch war, trug im Jahr 2019 die Stadt Wien wesentlich zur hohen freien Finanzspitze bei, die ohne die Stadt Wien bei rd. 600 Mio. EUR lag.

Investitionsanreize aus der Perspektive der Gemeinden

27.1 (1) Der Perspektive des Bundes stand die Perspektive der Gemeinden gegenüber: Für die Gemeinden standen zusätzliche Mittel zweckgebunden für Neuinvestitionen zur Verfügung. Sie hatten abzuwägen, ob diese Mittel Anreiz genug waren, um ein weiteres Investitionsprojekt durchzuführen. Vor dem Hintergrund des maximal 25 %igen Zweckzuschusses für Investitionsprojekte war dabei in vielen Fällen von der Aufnahme zusätzlicher Finanzschulden auszugehen. Zudem war der Zweckzuschuss je Gemeinde durch den Zuschussrahmen gedeckelt. Für eine Gemeinde mit 2.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern stand beispielsweise ein Maximalbetrag von rd. 37.000 EUR zur Verfügung.

Der Anteil der Zweckzuschüsse an den gesamten Investitionskosten der Projekte war stark unterschiedlich verteilt, wie folgende Abbildung zeigt:

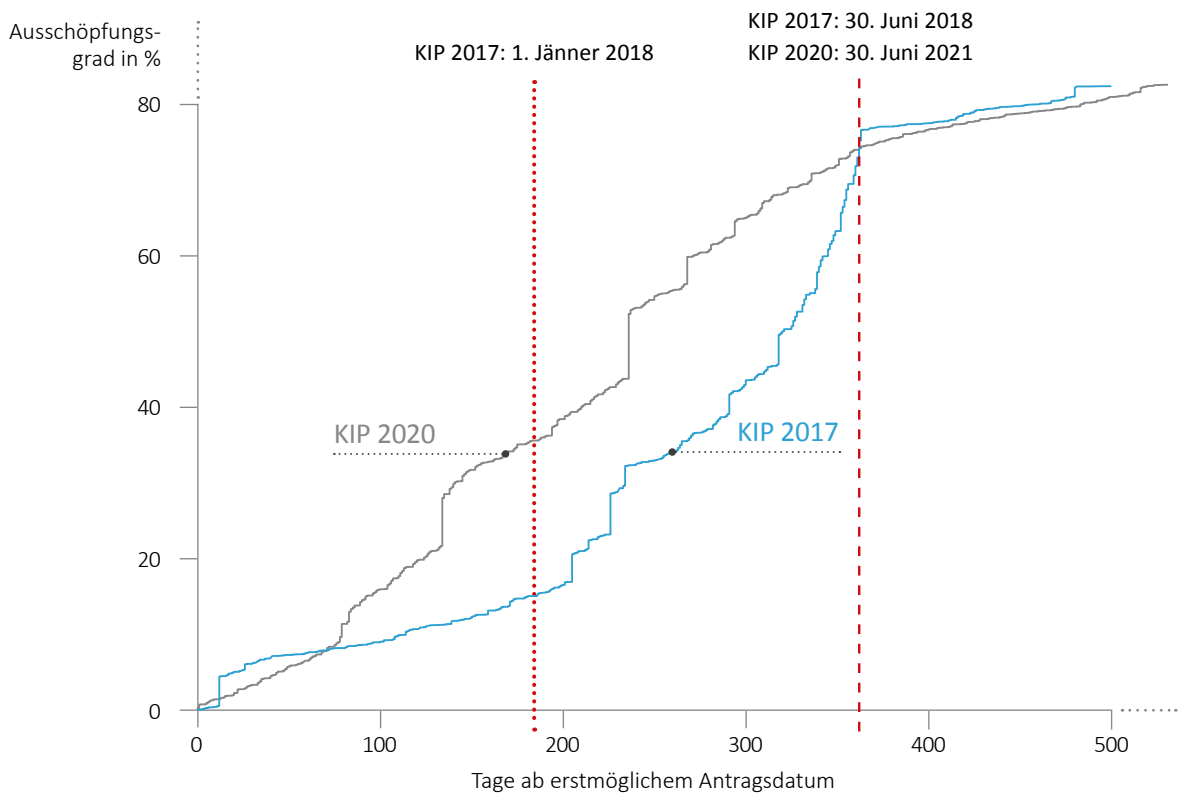
Abbildung 14: Verteilung des Zuschussanteils an der Investitionssumme nach Projekten



Mehr als die Hälfte der Projekte (55,7 %) entfiel auf die beiden Kategorien „20 % – 25 %–Zuschussanteil“ und „25 %–Zuschussanteil“. Die durchschnittliche Investitionssumme lag bei diesen Projekten bei rd. 250.000 EUR bzw. rd. 200.000 EUR. Auf der anderen Seite fielen 13,4 % der Projekte in die Kategorie „<5 %–Zuschussanteil“, die eine durchschnittliche Investitionssumme von 2,44 Mio. EUR aufwiesen.

(2) Abbildung 15 zeigt den Ausschöpfungsgrad der Zweckzuschüsse nach dem KIG 2017 (blaue Linie) und dem KIG 2020 (graue Linie) im Verlauf der jeweiligen Antragsperiode. Ein steilerer Anstieg des Ausschöpfungsgrades ist dabei gleichbedeutend mit einer höheren Attraktivität des Zweckzuschusses für die Gemeinden:

Abbildung 15: Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020, Ausschöpfungsgrad in Prozent im Zeitablauf (Tage ab erstmöglichem Antragsdatum)



KIP = Kommunales Investitionsprogramm

Quellen: BHAG; BMF; Darstellung: RH

Im ersten Jahr der Laufzeit (bis 30. Juni 2018 bzw. bis 30. Juni 2021 – rot strichlierte Linie) wurden in beiden Programmen Anträge gestellt, die in Summe Auszahlungen von rd. 75 % der Programmdotierung auslösten. Die im Zeitablauf gleichmäßige Inanspruchnahme des Investitionsprogramms 2020 deutet auf eine gleichbleibende Attraktivität dieses Programms für die Gemeinden hin.

Demgegenüber stellten die Gemeinden zum Investitionsprogramm 2017 im ersten Halbjahr lediglich Anträge von weniger als 20 % der Dotierung des Investitionsprogramms. Ab 2018 (rot gepunktete Linie) wurden wesentlich mehr Anträge gestellt, wodurch der Ausschöpfungsgrad in der zweiten Hälfte der Programmlaufzeit deutlich zunahm. Diese Zunahme fiel mit jenem Zeitpunkt zusammen, ab dem die Zusätzlichkeit der geförderten Investitionsprojekte von vornherein gegeben war (TZ 6).

27.2 Der RH hielt fest, dass viele Gemeinden kleine Projekte beantragten, die einen hohen Zuschussanteil (25 % und knapp darunter) aufwiesen. Bei Projekten mit einem hohen Zuschussanteil leistete der Zweckzuschuss einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung. Nach Ansicht des RH war in diesen Fällen tendenziell von einem Investitionsimpuls der Zweckzuschüsse auszugehen.

Demgegenüber war für den RH bei Projekten mit einem niedrigen Zuschussanteil aufgrund des geringen Finanzierungsbeitrags der Zweckzuschüsse und der vergleichsweise höheren Investitionssumme von Mitnahmeeffekten auszugehen.

Der RH stellte zudem fest, dass die Gemeinden das Kommunale Investitionsprogramm 2017 verstärkt in Anspruch nahmen, sobald die Zusätzlichkeit der Investitionsprojekte automatisch gegeben war. Er bewertete auch diesen Umstand als wesentlichen Hinweis auf das Vorliegen von Mitnahmeeffekten.

Dies bedeutete, dass der Anteil der ursächlich durch die Zweckzuschüsse initiierten Investitionsprojekte vergleichsweise gering war. Der RH ging daher davon aus, dass die durch das Programm 2017 ausgelöste Investitionssumme deutlich niedriger anzusetzen wäre als die ursprünglich erwarteten 760 Mio. EUR (TZ 4).

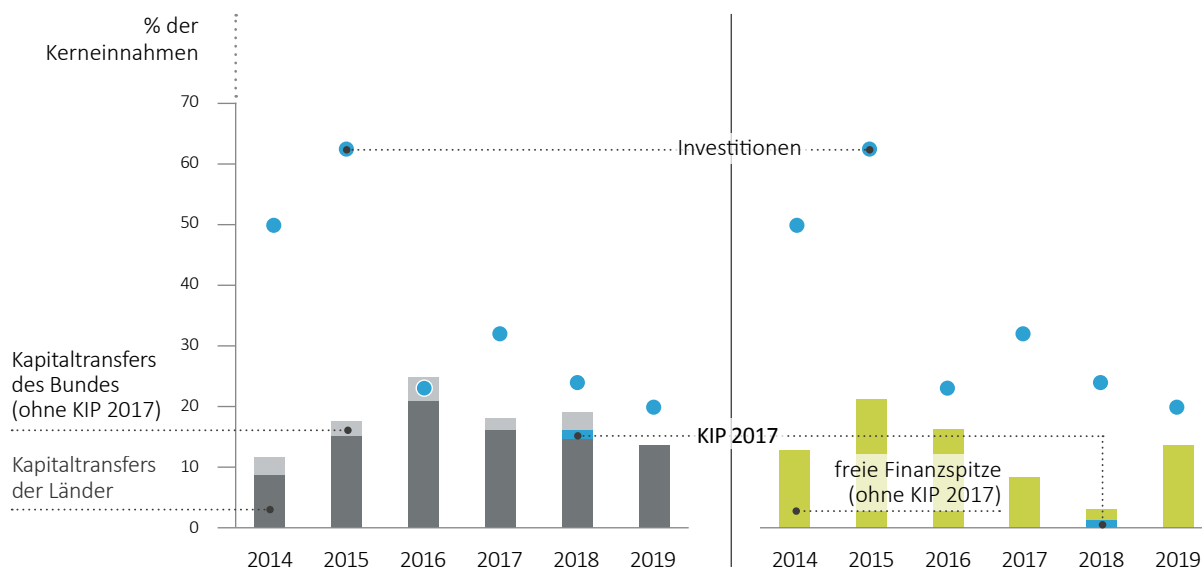
28.1 (1) Der RH veranschaulichte die Perspektive der Gemeinden anhand von drei Beispielmunicipalitäten unterschiedlicher Größe aus unterschiedlichen Ländern.

Folgende Abbildungen stellen die Entwicklung der Investitionen und der Kapitaltransfers des Bundes und der Länder sowie der freien Finanzspitze (jeweils in Prozent der Kerneinnahmen³⁸) den Zweckzuschüssen aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 gegenüber.

³⁸ Definiert durch die laufenden Einnahmen der Gemeinde ohne deren laufende Transfereinnahmen von Bund und Ländern. Das entspricht im Wesentlichen den Einnahmen der Gemeinden ohne Einnahmen durch Verkauf oder durch Aufnahme von Schulden und gibt eine geeignete Kennzahl, um die strukturelle wirtschaftliche Lage der Gemeinde darzustellen.

(2) Beispielmunicipality 1 shows the following development:

Abbildung 16: Beispielmunicipality 1 with 1,000 to 1,500 inhabitants in Lower Austria, values in percent of core revenues



KIP = Kommunales Investitionsprogramm

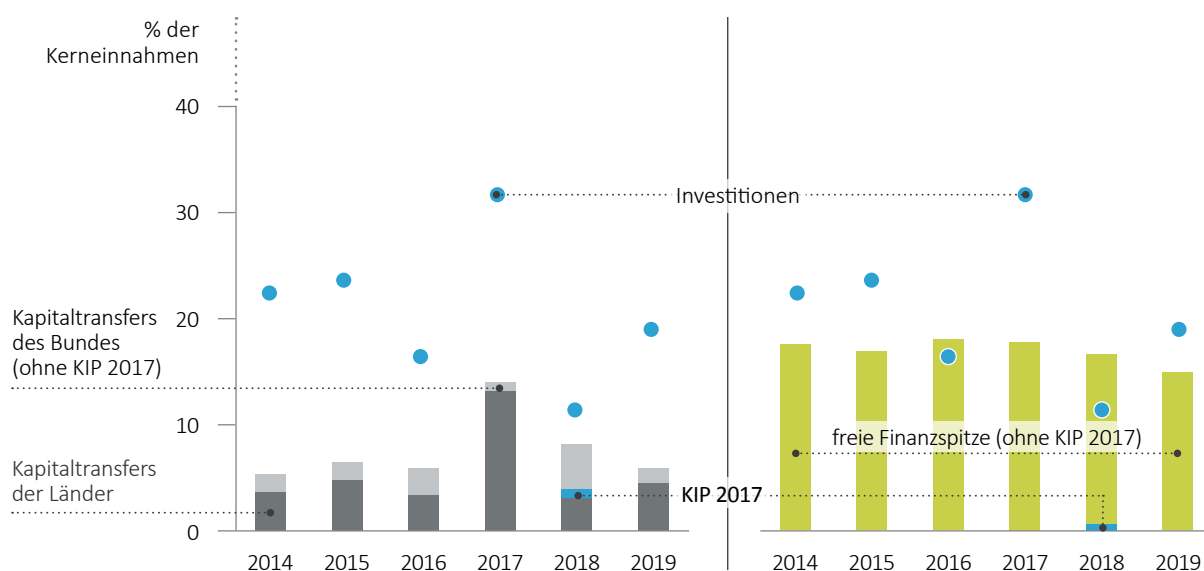
Quellen: BHAG; BMF; Darstellung: RH

With the paid-out funds of approx. 21,000 EUR, the municipality 1 used its allocated framework for the purpose grant from the investment program 2017 completely. The municipality used the funds for the renovation of the rehearsal space of the Trachtenmusikensemble, which was submitted with a total investment amount of 300,000 EUR. From the municipality's needs-based allocation funds, the municipality received further 110,000 EUR for this project as well as from the structural fund approx. 32,000 EUR from the funds of the investment program 2017.

In total, the municipality 1 in the year 2018, in which the purpose grant from the investment program 2017 was paid out, had lower investment expenditures than in the years before. For example, the municipality erected a hall in the year 2015, which was also financed by the municipality's needs-based allocation funds.

(3) Beispielgemeinde 2 wies folgende Entwicklung auf:

Abbildung 17: Beispielgemeinde 2 mit 5.000 bis 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern im Land Salzburg, Werte in Prozent der Kerneinnahmen



KIP = Kommunales Investitionsprogramm

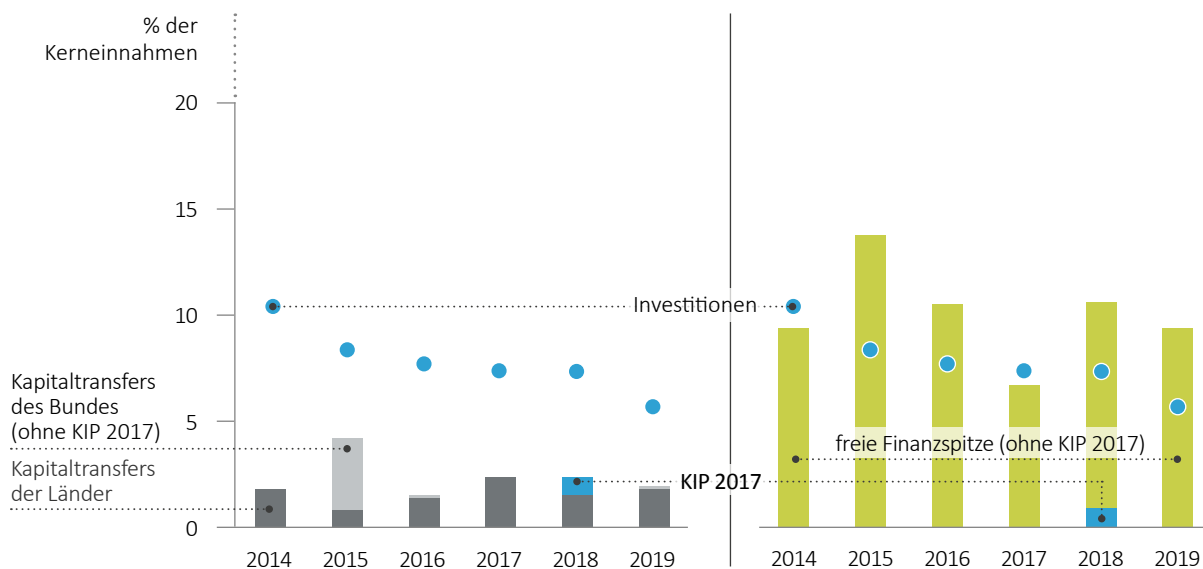
Quellen: BHAG; BMF; Darstellung: RH

Beispielgemeinde 2 schöpfte ihren Zweckzuschussrahmen zur Gänze aus. Die ausbezahlten Mittel von rd. 132.000 EUR verwendete die Gemeinde für drei Projekte: rd. 77.000 EUR für Infrastrukturinvestitionen im öffentlichen Verkehr (eingereichte Gesamtkosten: rd. 310.000 EUR), rd. 42.000 EUR für die Sanierung und die Barrierefreiheit eines Museums (eingereichte Gesamtkosten: rd. 170.000 EUR) und rd. 12.000 EUR für die Errichtung einer Photovoltaik-Anlage (eingereichte Gesamtkosten: 50.000 EUR). Im Bereich Verkehr gab es weitere Kapitaltransfers vom Land Salzburg. Im Jahr 2018 stellte der Bund auch Kapitaltransfers von rd. 750.000 EUR für den Bereich Kindergärten und Schulen und das Land Kapitaltransfers von rd. 450.000 EUR zur Verfügung. Über den Strukturfonds erhielt die Gemeinde keine Mittel aus dem Investitionsprogramm 2017.

Insgesamt wies die Beispielgemeinde 2 im Jahr 2018, in dem der Zweckzuschuss aus dem Investitionsprogramm 2017 ausbezahlt wurde, niedrigere Investitionsausgaben als in den Jahren zuvor aus. Insbesondere im Jahr 2017 und davor erfolgten umfangreiche Investitionen im Schulbereich, die auch durch Zuschüsse des Bundes und des Landes unterstützt wurden.

(4) Beispielgemeinde 3 wies folgende Entwicklung auf:

Abbildung 18: Beispielgemeinde 3 mit 15.000 bis 50.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern in Oberösterreich, Werte in Prozent der Kerneinnahmen



KIP = Kommunales Investitionsprogramm

Quellen: BHAG; BMF; Darstellung: RH

Beispielgemeinde 3 schöpfte ihren Zuschussrahmen zur Gänze aus. Die ausbezahlten Mittel von rd. 560.000 EUR verwendete die Gemeinde für die Erweiterung einer Volksschule mit einem Gesamtinvestitionsbetrag von rd. 2,6 Mio. EUR. Aus Kapitaltransfers der Länder erhielt die Gemeinde weitere rd. 200.000 EUR für dieses Projekt; über den Strukturfonds erhielt sie keine Mittel aus dem Investitionsprogramm 2017.

Insgesamt wies die Beispielgemeinde 3 im Jahr 2018, in dem der Zweckzuschuss aus dem Investitionsprogramm 2017 ausbezahlt wurde, niedrigere Investitionsausgaben als in den Jahren davor aus. Insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 erfolgten umfangreiche Investitionen im Bereich der Kindergärten, der Abwasserentsorgung und Wasserversorgung sowie für Straßenbauten, die auch durch Zuschüsse des Bundes und des Landes unterstützt wurden.

28.2 Der RH stellte – anhand von Beispielgemeinden – keinen maßgeblichen Einfluss auf das Investitionsverhalten der Gemeinden durch die Auszahlungen aus dem Kommunalen Investitionsprogramm 2017 fest. Im Vergleich zu anderen Kapitaltransfereinnahmen oder als Beitrag zur Verbesserung der freien Finanzspitze nahm der Zweckzuschuss in den Beispielgemeinden eine untergeordnete Rolle ein. Die Ausgaben für Investitionen ließen ebenfalls keinen nennenswerten Zusammenhang mit den Auszahlungen aus diesem Investitionsprogramm erkennen.

Obwohl die Zweckzuschüsse nach dem KIG 2017 eine Unterstützung der Gemeinden bei der Modernisierung der Infrastruktur darstellten, sah der RH seine Feststellungen in TZ 27 bestätigt, wonach der Anteil der ursächlich durch die Zweckzuschüsse initiierten Investitionsprojekte vergleichsweise gering war.

Stadt Wien

Anträge

- 29.1 (1) Der Zuschussrahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 für die Stadt Wien betrug 40,83 Mio. EUR. Die Stadt Wien beantragte Zweckzuschüsse von 22,97 Mio. EUR und schöpfte ihren Zuschussrahmen zu 56,2 % aus.

Alle anderen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern schöpften den Zuschussrahmen hingegen nahezu vollständig aus. Die Stadt Wien nannte folgende Hauptgründe für die vergleichsweise geringe Ausschöpfungsquote:

- Das Erfordernis der Zusätzlichkeit der bezuschussten Bauprojekte führte dazu, dass dem ausgeschöpften Zuschussbetrag bei einer Zuschussquote von 25 % ein Eigenfinanzierungsbedarf in zumindest dreifacher Höhe gegenüberstand. Dadurch hätte sich der Maastricht-Saldo der Stadt Wien um mindestens rd. 120 Mio. EUR verschlechtert.
- Die Vorlaufzeiten bei Hoch- und Tiefbauprojekten sowie das ursprünglich geforderte Fälligkeitsdatum der Endabrechnungen mit spätestens 31. Jänner 2021 führten dazu, dass nur wenige Bauprojekte der Stadt Wien in den Zeitrahmen des KIG 2017 passten.

(2) Die Stadt Wien hatte ihre Budgetplanungsstrukturen dezentral organisiert. Die Finanzrahmen (administrative Budgetsalden) wurden auf Geschäftsgruppen und weiter auf einzelne Dienststellen heruntergebrochen. Die Dienststellenleiterinnen und -leiter waren für die Erstellung der Voranschläge innerhalb der jeweils vorgegebenen Budgetsalden verantwortlich (siehe RH-Bericht „Mittelfristige Haushaltsplanung der Länder Niederösterreich und Oberösterreich sowie der Stadt Wien“ (Reihe Wien 2019/2)).

(3) Die Magistratsabteilung 5 – Finanzen (**MA 5**) ersuchte in einem Schreiben vom 30. Juni 2017 die Geschäftsgruppen, in ihrem Zuständigkeitsbereich Projekte für die Einreichung zum KIG 2017 auszuarbeiten. Dabei durften diese jedoch ihre vorgegebenen Budgetsalden nicht überschreiten. In einem Schreiben vom 4. Oktober 2017 erinnerte die MA 5 die Geschäftsstellen nochmals an die Aufforderung, da bis dahin keine Projekte bekannt gegeben worden waren. Diese Aufforderung wurde am

1. Dezember 2017 neuerlich wiederholt, wobei darauf hingewiesen wurde, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit nunmehr seine Relevanz verloren hatte, da sämtliche für das Jahr 2018 budgetierte Projekte im Sinne des KIG 2017 als zusätzlich galten, d.h. zum 31. Dezember 2016 nicht im Gemeindevoranschlag enthalten waren und bis zum 31. März 2017 nicht mit dem Bau begonnen worden war.

(4) Im ersten Halbjahr 2018 reichte die Stadt Wien elf Investitionsprojekte zum Kommunalen Investitionsprogramm 2017 ein. Davon entfielen fünf Projekte mit einer Zuschusssumme von 20,11 Mio. EUR auf die Errichtung und Erweiterung bzw. die Sanierung von Schulgebäuden, zwei Projekte mit 0,29 Mio. EUR auf den Abbau von baulichen Barrieren in Amtsgebäuden. Diese Projekte konnten innerhalb der erweiterten Nachweisfrist (d.h. bis 31. Jänner 2022) fertiggestellt und die Nachweise an die Buchhaltungsagentur übermittelt werden.

Vier Projekte mit einer Zuschusssumme von 2,59 Mio. EUR fielen unter die Kategorien Errichtung bzw. Sanierung von Sportanlagen. Davon konnten zwei Projekte inklusive Nachweislegung fristgerecht abgeschlossen werden, ein Projekt (Sanierung der Rundturnhalle Steigenteschgasse) sollte nach Angaben der Stadt Wien nach anfänglichen Verzögerungen im Herbst 2021 fertiggestellt werden. Hingegen antizipierte die Stadt Wien bezüglich des vierten Projekts „Revitalisierung Stadion Wiener Sportclub“, dass eine fristgerechte Fertigstellung bis 31. Jänner 2022 nicht bewerkstelligt werden könne und eine Rückabwicklung des Zweckzuschusses von 1,43 Mio. EUR über die Ertragsanteile erfolgen werde.

(5) Im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 reichte die Stadt Wien insgesamt 49 Anträge auf einen Zweckzuschuss ein, 42 davon erhielten den beantragten Zweckzuschuss (vier Anträge wurden abgelehnt und drei zurückgezogen). Die Stadt Wien hatte damit bis Juni 2021 den ihr zustehenden Zuschussrahmen von 239,51 Mio. EUR vollständig ausgeschöpft. Schwerpunkte lagen auf Projekten im Bereich Schulbau (rd. 30 % der Einreichungssumme), in der Errichtung, Erweiterung oder Sanierung von Seniorenbetreuungseinrichtungen (rd. 20 %) und im Ausbau der Infrastruktur der Wiener Linien (rd. 14 %).

29.2 Der RH hielt fest, dass die Stadt Wien eine hohe Komplexität der – für ihre Investitionstätigkeit typischen – Großprojekte und den folglich zu knapp bemessenen ursprünglichen Zeitrahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 als Gründe für die geringe Ausschöpfung der Zweckzuschüsse sah. Zudem nannte sie die Verschlechterung des Maastricht-Saldos aufgrund der Zusätzlichkeit der Investitionsprojekte. Demgegenüber stellte der RH jedoch fest, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit ab 2018 seine Relevanz verloren hatte.

Beim Kommunalen Investitionsprogramm 2020 erreichte die Stadt Wien innerhalb eines Jahres einen 100 %igen Ausschöpfungsgrad der Zweckzuschüsse.

Pilotprojekt Sanierung Rundturnhalle Steigenteschgasse

- 30.1 Im Zuge der Entstehung des KIG 2017 äußerte die Stadt Wien dem Finanzministerium gegenüber, dass die Vorlaufzeiten von Hochbauprojekten die Durchführung zusätzlicher Investitionsprojekte deutlich erschwerten.

Der RH wählte die Sanierung der Rundturnhalle Steigenteschgasse, 1220 Wien, als Beispiel für ein derartiges Projekt aus. Diese sollte als Pilotprojekt für die Generalsanierung der sechs weitgehend identischen städtischen Rundturnhallen dienen. Die Planung und Durchführung des Investitionsprojekts erfolgten durch die (vorsteuerabzugsberechtigte) WIP Wiener Infrastruktur Projekt GmbH. Am 18. Juni 2018 beantragte die Stadt Wien für Nettobaukosten von 3.475.833 EUR einen Zweckzuschuss von 868.958 EUR. Der Baubeginn war für Juni 2018 vorgesehen, die Fertigstellung für September 2019.

Das offene Vergabeverfahren für das erste Ausführungspaket, Abbruch und Erneuerung der Hülle, erzielte lediglich ein Angebot, das weit über dem geplanten Kostenrahmen lag.

Aufgrund der schwierigen Marktlage wurde das Vergabeverfahren widerrufen. Die Projektabschnitte des Bauprojekts wurden in ein Gesamtprojekt zusammengefasst, welches in einem zweistufigen Verhandlungsverfahren an einen Generalunternehmer vergeben wurde. Zur Finanzierung des Projekts genehmigte der Gemeinderat der Stadt Wien im Juni 2020 eine außerplanmäßige Auszahlung von 1,44 Mio. EUR. Der geplante Baubeginn hatte sich in der Folge auf Sommer 2020 verschoben, die Fertigstellung war für den Herbst 2021 vorgesehen.

Schließlich konnte jedoch auch innerhalb der erweiterten Frist (31. Jänner 2022) kein Nachweis der Projektfertigstellung erbracht werden, obwohl das Bauprojekt Anfang 2022 fertiggestellt wurde.

- 30.2 Die mehrfach geäußerte Kritik am knapp bemessenen ursprünglichen Zeitrahmen des KIG 2017 angesichts langer Vorlaufzeiten von Hochbauprojekten konnte der RH am Beispiel der Sanierung der Rundturnhalle Steigenteschgasse nachvollziehen. Der RH wies darauf hin, dass bei derartigen Projekten auch – der Intention des KIG 2017 entsprechend – ein Impuls für die Konjunkturbelebung gesetzt werden könnte, zumal von einer zusätzlichen Investition und somit geringeren Mitnahmeeffekten auszugehen war. Demgegenüber stellte die geringere Planbarkeit der Fertigstellung derartiger Projekte ein Hindernis dar, diese im Rahmen des KIG 2017 abzuwickeln.

Evaluierung der Kommunalen Investitionsprogramme

- 31 Gemäß KIG 2017 und KIG 2020 war eine Evaluierung des Einsatzes und der Auswirkungen der Zweckzuschüsse durch den Bund möglich. Die Evaluierung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017 sollte im Jahr 2021 stattfinden. Laut den Abwicklungsverträgen sollte die Buchhaltungsagentur die notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Aufgrund der Verschiebung der Frist für die Vorlage der Nachweise bis zum 31. Dezember 2021 wird die Evaluierung des Programms – laut Auskunft des Finanzministeriums – erst im Jahr 2022 stattfinden.

Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Finanzen

- (1) Neue Investitions- und Förderprogramme wären mit den bestehenden Förderstrukturen und –programmen abzustimmen. Dabei wäre zu gewährleisten, dass bestehende – oftmals zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bereits eingespielte – Förderstrukturen und –programme nicht durch weniger strenge Kriterien und zusätzliche Abwicklungsstellen unterlaufen werden. (TZ 3)
- (2) Sobald bei der Abwicklung von Investitionsprogrammen ein Anpassungsbedarf ersichtlich wird, der auch eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erfordert, wären zeitgerecht die notwendigen Vorbereitungen für eine Beschlussfassung des Nationalrats in die Wege zu leiten. (TZ 7)
- (3) Bei der Schaffung von Investitionsprogrammen für Gemeinden wären auch die Gemeindeaufsichten der Länder einzubeziehen, weil diese über umfassende Informationen zu den Gemeinden verfügen. Zudem wären ihnen alle benötigten Informationen über die Programmabwicklung zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufsichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Gemeinden uneingeschränkt wahrnehmen können. (TZ 9)
- (4) Bei Transfers vom Bund an die Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs wären verstärkt vorhandene regionalpolitische Konzepte, beispielsweise das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030, als Grundlage für die Mittelverteilung heranzuziehen. (TZ 11)
- (5) Im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 wäre für die Auswahl der vor Ort zu überprüfenden Investitionsprojekte eine methodische Vorgehensweise im Sinne der Bundeshaushaltsverordnung 2013 festzulegen. (TZ 17)
- (6) Bei Förder- und Investitionsprogrammen wären alle für die Inanspruchnahme der Mittel wesentlichen Voraussetzungen rechtzeitig – vor Beginn der Antragstellung – in allgemein zugänglichen Richtlinien festzulegen, um sicherzustellen, dass alle potenziellen Antragsteller über denselben Informationsstand verfügen. (TZ 18)

- (7) Im Rahmen der vorgesehenen Evaluierung der Kommunalen Investitionsprogramme wäre auch auf unterschiedliche regionale und strukturelle Anreizwirkungen Augenmerk zu legen. Die Ergebnisse wären in Zukunft bei der Konzeption derartiger Programme zu berücksichtigen. (TZ 21)
- (8) Insbesondere die Gründe für die länderweisen Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Zweckzuschüsse wären zu erheben und künftig bei der Gestaltung von Zweckzuschüssen oder Förderprogrammen für Gemeinden zu berücksichtigen. (TZ 25)

Buchhaltungsagentur des Bundes

- (9) Bei Abwicklung von Zuschuss- oder Förderprogrammen wäre durch geeignete IT-Lösungen eine vollständige und nachvollziehbare Darstellung des Abwicklungsprozesses sicherzustellen. Zudem wäre in allen Fällen lückenlos zu überprüfen, ob die formellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Begünstigungen, etwa für Fristverlängerungen, vorliegen. (TZ 16)
- (10) Bei der Abwicklung von Sonderaufgaben wären Soll-Prozesse festzulegen und auf dieser Basis die technischen und inhaltlichen Anforderungen an die benötigten IT-Anwendungen zu definieren. Um die Qualität der Daten zu gewährleisten, wären manuelle Dateneingaben möglichst zu vermeiden sowie die Vollständigkeit und Reproduzierbarkeit des Datenbestandes sicherzustellen. (TZ 19)
- (11) Es wären geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Prüfung auf unzulässige Doppelförderungen im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 mit vertretbarem administrativem Aufwand durchführen zu können. (TZ 19)

Bundesministerium für Finanzen; Buchhaltungsagentur des Bundes

- (12) Für die Abwicklung des Kommunalen Investitionsprogramms 2020 wäre ein Soll-Prozess festzulegen, der den Ablauf, die Zuständigkeiten und die wesentlichen Arbeitsschritte für alle Phasen der Abwicklung umfasst. (TZ 12)
- (13) Bei der Abwicklung von Förderungen oder Zweckzuschüssen wäre von den gesetzlich bzw. in Richtlinien festgelegten Anspruchsvoraussetzungen nicht abzuweichen. Sollten Anpassungen unumgänglich sein, wären die rechtlichen Grundlagen zeitgerecht anzupassen, um eine Gleichbehandlung aller Antragsteller zu gewährleisten. (TZ 13)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Ablauf des Gesetzgebungsprozesses

Tabelle A: Entstehung und Umsetzung des Kommunalen Investitionsprogramms 2017

| Zeitpunkt | Meilenstein | Zuständigkeit |
|------------------|---|--|
| 25. Oktober 2016 | Beschluss zur „Stärkung der kommunalen Investitionen“ Festlegung auf 175 Mio. EUR zur Modernisierung der Infrastruktur Konzeption als Förderung Einrichtung, um Umsetzung im Rahmen der Finanzausgleichsgesetz–Verhandlungen zu fixieren | Ministerrat, insbesondere „Arbeitsgruppe 1 Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ <ul style="list-style-type: none"> • Bundeskanzler • Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft • Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz • Bundesminister für Finanzen |
| März 2017 | Abstimmung mit Gemeindebund, Städtebund, BHAG | BMF (Abteilung II/3) |
| | Gesetzesentwurf mit Festlegung auf <ul style="list-style-type: none"> • Abwicklungsstelle: BHAG • Instrument: Zweckzuschuss | |
| | Regierungsvorlage (28. März 2017) | BMF |
| 3. Mai 2017 | Bericht des Finanzausschusses: Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung des Zweckzuschusses bis 31. Jänner 2021 sei nicht als Fallfrist zu handhaben | Finanzausschuss |
| 16. Mai 2017 | Beschluss im Nationalrat | Nationalrat |
| 1. Juni 2017 | Beschluss im Bundesrat | Bundesrat |
| 19. Juni 2017 | Kundmachung im Bundesgesetzblatt I 74/2017 | Bundeskanzler |
| 29. Juni 2017 | Erlassung der Durchführungsbestimmungen | BMF |
| 1. Juli 2017 | Inkrafttreten des Kommunalen Investitionsgesetzes 2017 | |
| 28. Juli 2017 | Genehmigung des Vertrags mit der BHAG | BMF |
| Oktober 2017 | Vertragsunterzeichnung durch BMF und BHAG | BHAG |

BHAG = Buchhaltungsagentur des Bundes

Quellen: BMF; Parlament

R
—
H

