

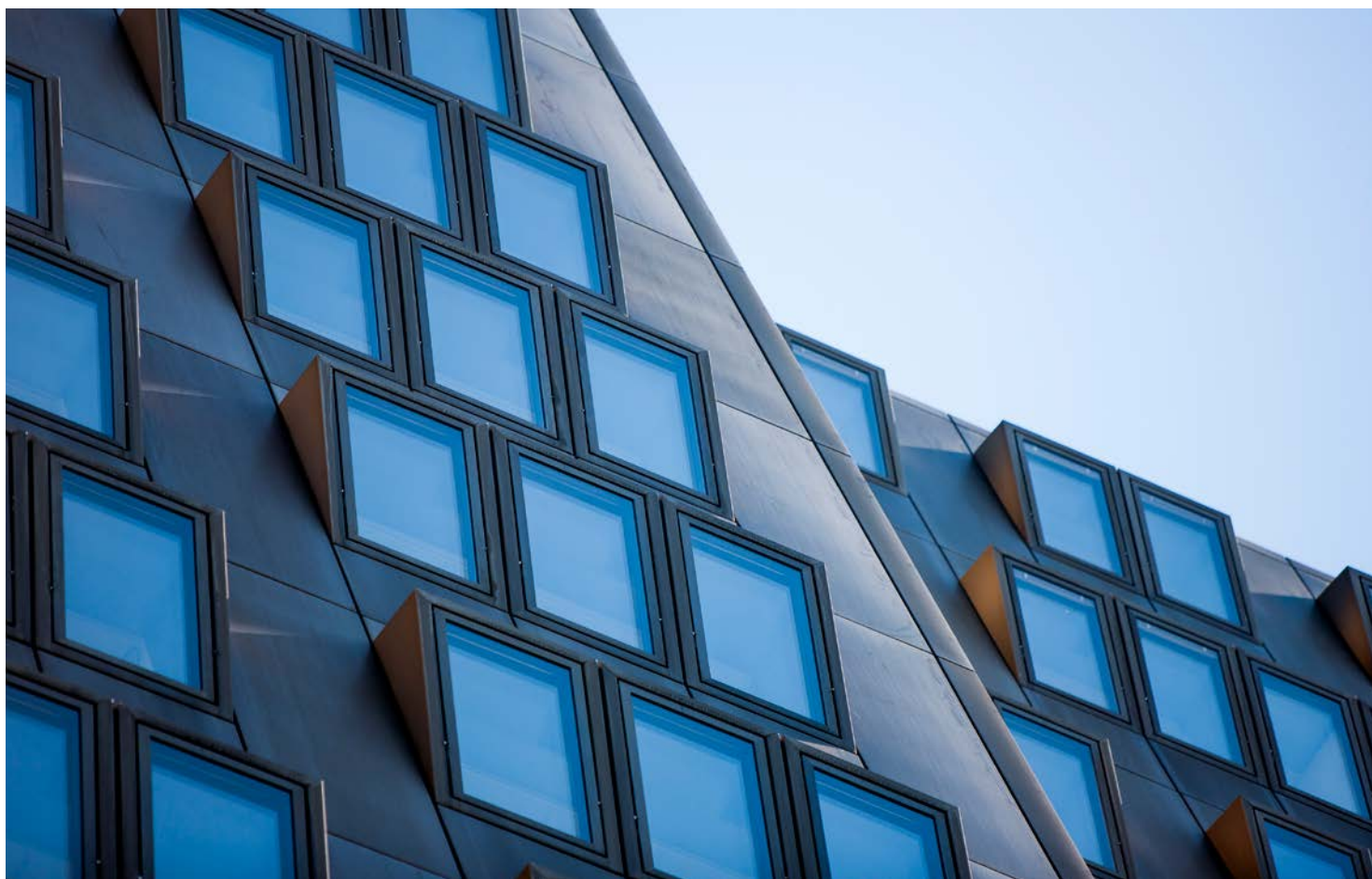


Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten

Reihe KÄRNTEN 2019/3

Reihe OBERÖSTERREICH 2019/7

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet den Landtagen der Länder Kärnten und Oberösterreich gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz sowie den Gemeinderäten der Stadtgemeinden Ansfelden und Feldkirchen gemäß Art. 127a Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im November 2019

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	6
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –ziel	13
Prüfungsgegenstand	14
Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden	16
Überblick	16
Zahlungen des Bundes	19
Landesmittel	33
Zahlungsströme betreffend die Stadtgemeinden Feldkirchen und Ansfelden	36
Auswertungen der Gemeinden	36
Zusammenfassender Überblick der erhobenen Zahlungsströme	49
Reformgruppe Transferverflechtungen	52
Verteilungseffekte der wesentlichen Zahlungsströme zwischen Land und Gemeinde	54
Bestimmungsgrößen der wesentlichen Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden	55
Finanzkraft der Gemeinden	59
Anreizeffekte der wesentlichen Zahlungsströme zwischen Land' und Gemeinde	71
Darstellung der Zahlungsströme im Rechnungswesen	74
Land Kärnten	74
Land Oberösterreich	78
Stadtgemeinde Feldkirchen	80
Stadtgemeinde Ansfelden	82
Schlussempfehlungen	85

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zahlungen des Bundes an die Länder Kärnten und Oberösterreich, die zur Gänze oder teilweise für Gemeinden bestimmt waren, 2017 _____	19
Tabelle 2:	Ertragsanteile der Gemeinden im Jahr 2017 _____	21
Tabelle 3:	Bedarfszuweisungen der Gemeinden im Jahr 2017 _____	24
Tabelle 4:	Sonstige Einbehalte des Landes Kärnten im Jahr 2017 _____	29
Tabelle 5:	Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und Kostenersätze für Gemeinden im Jahr 2017 _____	30
Tabelle 6:	Zahlungen des Bundes auf der Grundlage von Art. 15a B-VG Vereinbarungen im Jahr 2017 _____	32
Tabelle 7:	Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten an das und vom Land Kärnten _____	37
Tabelle 8:	Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen an das Land Kärnten _	38
Tabelle 9:	Zahlungen an die Stadtgemeinde Feldkirchen vom Land Kärnten_	40
Tabelle 10:	Zahlungsströme zwischen der Stadtgemeinde Feldkirchen und Pflichtverbänden _____	42
Tabelle 11:	Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das und vom Land Oberösterreich _____	43
Tabelle 12:	Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das Land Oberösterreich _____	44
Tabelle 13:	Zahlungen an die Stadtgemeinde Ansfelden vom Land Oberösterreich _____	46
Tabelle 14:	Ertragsanteile: Zahlungen vom Land Oberösterreich bzw. der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land an die Stadtgemeinde Ansfelden _____	47
Tabelle 15:	Zahlungsströme zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und oberösterreichischen Pflichtverbänden _____	48

Tabelle 16:	Bestimmungsgrößen der wesentlichsten Zahlungsströme und unterschiedliche Finanzkraftdefinitionen, 2017 _____	56
Tabelle 17:	Zahlungs–Verpflichtungen an und von Gemeinden im Nachweis zum Rechnungsabschluss des Landes Kärnten _____	74
Tabelle 18:	Zahlungen an und von Gemeinden laut Kreditoren–/ Debitorenbuchhaltung des Landes Kärnten _____	77
Tabelle 19:	Zahlungen an und von Gemeinden im Nachweis zum Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich _____	79
Tabelle 20:	Zahlungen an das und vom Land Kärnten im Nachweis zum Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde Feldkirchen _____	80
Tabelle 21:	Zahlungen an das und vom Land Oberösterreich im Nachweis zum Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde Ansfelden _____	82

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften _____	17
Abbildung 2:	Zahlungen zwischen der Stadtgemeinde Feldkirchen und dem Land Kärnten, 2017 _____	50
Abbildung 3:	Zahlungen zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und dem Land Oberösterreich, 2017 _____	51
Abbildung 4:	Ausgabenseitige Zahlungsströme in Feldkirchen und Ansfelden, Anteile in Prozent, 2017 _____	54
Abbildung 5:	Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) der Gemeinden in Kärnten, gereiht vom niedrigsten zum höchsten Wert sowie Durchschnittswerte je Dezil, 2017 _____	60
Abbildung 6:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) in Kärnten nach Einwohner-Dezilen, 2017 _____	61
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) der Gemeinden in Oberösterreich, gereiht vom niedrigsten zum höchsten Wert sowie Durchschnittswerte je Dezil, 2017 _____	62
Abbildung 8:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) in Oberösterreich nach Einwohner-Dezilen, 2017 _____	63
Abbildung 9:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (einschließlich Ertragsanteile) nach Einwohner-Dezilen in Kärnten, 2017 _	64
Abbildung 10:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (einschließlich Ertragsanteile) nach Einwohner-Dezilen in Oberösterreich, 2017 _____	65
Abbildung 11:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Abzug der drei größten Umlagen) nach Einwohner-Dezilen in Kärnten, 2017 _____	66

Abbildung 12:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Abzug der drei größten Umlagen) nach Einwohner-Dezilen in Oberösterreich, 2017 _____	67
Abbildung 13:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel) nach Einwohner-Dezilen in Kärnten, 2017 _____	68
Abbildung 14:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel) nach Einwohner-Dezilen in Oberösterreich, 2017 _____	69
Abbildung 15:	Verbleib von 100 EUR an zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen auf Basis der Umlagenberechnung des Jahres 2017 _____	72

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angabe
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Oö.	Oberösterreichischer, –e, –es
PFG	Pflegefondsgesetz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
sog.	sogenannte(r)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VRV	Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Land Kärnten
- Land Oberösterreich
- Stadtgemeinde Ansfelden
- Stadtgemeinde Feldkirchen

Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April bis August 2018 die Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Land Kärnten und Stadtgemeinde Feldkirchen sowie Land Oberösterreich und Stadtgemeinde Ansfelden. Im Mittelpunkt der Überprüfung standen die Erhebung der bestehenden Zahlungsströme, die Verteilungs- und Anreizwirkungen der wichtigsten Zahlungsströme sowie die Aussagekraft des Rechnungswesens der Länder und der Beispielmunicipalitäten im Hinblick auf diese Zahlungsströme. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 und 2017. Da mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 eine Reihe von Neuerungen in Kraft trat, nahm der RH ausschließlich auf die aktuelle Rechtslage Bezug und stellte schwerpunktmäßig das Jahr 2017 dar.

Kurzfassung

Die mit Abstand wichtigste Finanzierungsquelle für Gemeinden sind Zahlungen des Bundes, die im Wege der Länder an Gemeinden fließen. Diese Zahlungen erfolgen als Ertragsanteile – das ist der Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben – und als Zweckzuschüsse, Finanzzuweisungen, Kostenübernahmen oder –abwälzungen. Im Jahr 2017 flossen rd. 659,20 Mio. EUR an das Land Kärnten für die Kärntner Gemeinden und rd. 1.666,89 Mio. EUR an das Land Oberösterreich für oberösterreichische Gemeinden. Jeweils rd. 13 % davon waren Bedarfszuweisungsmittel. Dabei handelte es sich um Mittel der Gemeinden, die Länder hatten jedoch einen erheblichen Spielraum bei der Verteilung dieser Mittel auf die einzelnen Gemeinden. (TZ 3, TZ 4)

Von erheblicher Bedeutung waren auch die Zahlungen der Gemeinden an die Länder. Die höchsten Zahlungen waren in den überprüften Gemeinden die Landesumlage, die Gemeindebeiträge zum Abgang der Krankenanstalten und zur Sozialhilfe. 2017 betrugen diese Zahlungen in Feldkirchen rund drei Viertel der ausgabenseitigen Zahlungsströme, in Ansfelden sogar mehr als 85 %. ([TZ 3](#), [TZ 26](#))

An den Beispielen Kärnten und Feldkirchen sowie Oberösterreich und Ansfelden zeigten sich die Vielzahl und die Komplexität der gesetzlich festgelegten Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden zur Finanzierung diverser öffentlicher Aufgaben. Das Land Kärnten behielt bspw. im Jahr 2017 73,2 % der Ertragsanteile der Stadtgemeinde Feldkirchen als Umlagen ein; das Land brachte also bestehende Forderungen gegenüber der Gemeinde in Abzug. In Oberösterreich nahmen mit Ausnahme der Statutarstädte Linz, Wels und Steyr Pflichtverbände die Aufgaben der Sozialhilfe wahr. Diese wurde über eine bezirksweise festgesetzte Umlage finanziert, welche die Bezirkshauptmannschaften von den Ertragsanteilen der Gemeinden einbehielten. Als Folge dieser zusätzlichen organisatorischen Ebene erhöhte sich die Komplexität und es fehlte dem Land Oberösterreich die Kenntnis über die effektive Umlagenbelastung der einzelnen Gemeinden. ([TZ 5](#), [TZ 18](#), [TZ 21](#))

Die unterschiedliche Organisation der Aufgabenerfüllung innerhalb der überprüften Länder erschwerte zudem einen Vergleich der Transfersysteme. ([TZ 24](#))

Neben den Zahlungen des Bundes erhielten die Gemeinden auch Landesmittel. Die Kärntner Gemeinden erhielten vom Land im Jahr 2017 rd. 26,48 Mio. EUR. Eine genaue Erhebung war jedoch nicht möglich, weil nicht alle Zahlungen in den Rechnungsabschlüssen transparent und informativ dargestellt waren. Auch gab es in Kärnten keinen Förderbericht, in dem die an Gemeinden vergebenen Landesmittel dargestellt waren. Oberösterreich zahlte an seine Gemeinden im Jahr 2017 rd. 230,63 Mio. EUR an Landesmitteln. Das Land verfügte über einen Förderbericht und pflegte zudem alle Daten seit 1. Jänner 2017 in die Transparenzdatenbank ein. ([TZ 16](#), [TZ 35](#))

Das Volumen der Zahlungsströme aus Mitteln der Gemeinden an die Länder überstieg die erfassbaren Zahlungen aus Mitteln der Länder an die Gemeinden bei beiden Beispielmunicipien. ([TZ 24](#))

Für die Berechnung der Umlagen und der Bedarfszuweisungen waren vor allem die Finanzkraft, also die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde, und die Einwohnerzahl die wesentlichen Faktoren. Die Finanzkraft ist in den jeweiligen Gesetzen unterschiedlich definiert. Das Land Kärnten verwendete vier und das Land Oberösterreich zwei unterschiedliche Finanzkraft-Definitionen. Dies hatte unterschiedliche Verteilungseffekte zur Folge. ([TZ 27](#))

Ein allgemeines Verteilungsziel fehlte in beiden Ländern. Die Berechnungen der Umlagen der Gemeinden und der Bedarfszuweisungen erfolgten weitgehend unabhängig voneinander. Dadurch kumulierten die Umverteilungseffekte. Die Folge war, dass sich insbesondere durch die Bedarfszuweisungen die finanzielle Ausstattung von finanzkraftschwächeren Gemeinden soweit verbesserte, dass sie höher war, als bei jenen Gemeinden, die ursprünglich eine bessere finanzielle Ausstattung aufwiesen. (TZ 32)

Die Verwendung der Finanzkraft als einen wesentlichen Faktor zur Bestimmung der Umlagen konnte auch negative Anreizeffekte auslösen. Ermöglichte eine Gemeinde etwa Unternehmensansiedlungen, um Kommunalsteuer zu erzielen, verbesserte sich durch diese zusätzlichen Einnahmen ihre Finanzkraft. Dadurch war die Gemeinde wiederum mit höheren Umlagen belastet. Keine Berücksichtigung bei der Bestimmung der Höhe der Umlagen und Beiträge der Gemeinden fand die Inanspruchnahme von Leistungen, welche einzelnen Gemeinden zuordenbar waren. Von 100 EUR an zusätzlichen Steuereinnahmen, die auch die Basis der Umlagenberechnung erhöhten, blieben in Feldkirchen knapp 70 EUR in der Gemeindekasse, in Ansfelden knapp 53 EUR. (TZ 33)

Obwohl Bedarfszuweisungen laut Finanzausgleichsgesetz ausschließlich für Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt sind, förderte das Land Kärnten aus diesem Topf zwei kirchliche Einrichtungen im Jahr 2016 mit 702.200 EUR und im Jahr 2017 mit 820.200 EUR. Ein privates Unternehmen in der Stadtgemeinde Feldkirchen erhielt 30.000 EUR an Bedarfszuweisungen. Insgesamt strebte Kärnten eine Objektivierung der Vergabe von Bedarfszuweisungen auf Basis von Parametern an. So gab es etwa einen abgestuften Sockelbetrag abhängig von der Bevölkerungsdichte, einen Ausgleich für zentralörtliche Aufgaben und einen Finanzausgleich. Dadurch waren die Berechnungen der Bedarfszuweisungen sehr komplex und auch fehleranfällig. Das Land Oberösterreich führte 2018 mit den Richtlinien „Gemeindefinanzierung neu“ ein standardisiertes Vergabemodell für Bedarfszuweisungsmittel ein. (TZ 8, TZ 10)

Länder und Gemeinden waren rechtlich verpflichtet, ihren Rechnungsabschlüssen einen Nachweis über die Transfers von den Trägern des öffentlichen Rechts und an diese anzuschließen. Laut Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997) war dieser Nachweis zumindest nach Teilsektoren des Staates und nach Ansätzen zu gliedern. Das Land Kärnten kam diesen Vorgaben nicht im vollen Umfang nach. Die Darstellung der Zahlungsströme an und von Gemeinden im Nachweis zum Rechnungsabschluss war wenig aussagekräftig und bot keine umfassende Information über die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden. Oberösterreich erfüllte zwar die rechtlichen Vorgaben, die Aussagekraft des Nachweises war dennoch eingeschränkt, da die Informationen über die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden nicht vollständig waren. (TZ 35, TZ 37)

Die Stadtgemeinden Feldkirchen und Ansfelden stellten in ihrem jeweiligen Nachweis zum Rechnungsabschluss die Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und an diese dar. Der Nachweis der Stadtgemeinde Feldkirchen war vollständig, jener der Stadtgemeinde Ansfelden jedoch unvollständig. (TZ 39, TZ 40, TZ 41)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Länder Kärnten und Oberösterreich hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Bei der Berechnung von Umlagen und Bedarfszuweisungsmitteln wäre aus Gründen der Transparenz, des geringeren Fehlerrisikos sowie der besseren Planbarkeit für die Gemeinden jeweils eine einheitliche Finanzkraftdefinition zu verwenden, sofern nicht explizit unterschiedliche Verteilungswirkungen beabsichtigt sind. (TZ 27)
- Aufbauend auf einer Analyse der bestehenden Verteilung der finanziellen Mittel der Gemeinden unter Berücksichtigung aller Zahlungsströme wäre ein allgemeines Verteilungsziel festzulegen und insbesondere bei der Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel zu berücksichtigen. (TZ 32)
- Für die Bestimmung der Höhe der Umlagen und Beiträge der Gemeinden wurden ausschließlich deren finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die Einwohnerzahl herangezogen. Die Inanspruchnahme von Leistungen, welche einzelnen Gemeinden zuordenbar waren, fand keine Berücksichtigung. Den Berechnungen der Beitragshöhe, insbesondere für die Abgänge der Krankenanstalten und die Sozialhilfe, wären gemeindeweise zuordenbare Ausgaben zugrunde zu legen und so auf eine Zusammenführung von Ausgabenverantwortung und Finanzierung hinzuwirken. (TZ 33)
- Der finanzielle Ausgleich zwischen den Gemeinden wäre von der Bestimmung der Beitragshöhe zu trennen und gesondert auf Basis einer regionalpolitischen Strategie umzusetzen bzw. wäre im Rahmen künftiger Finanzausgleichsverhandlungen auf eine Berücksichtigung innerhalb der Ertragsanteilsverteilung hinzuwirken. (TZ 33)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten				
Rechtsgrundlagen				
Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997), BGBl. 787/1996 i.d.F. BGBl. II 313/2015				
Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017), BGBl. I 116/2016 i.d.F. BGBl. I 144/2017				
	Feldkirchen in Kärnten		Ansfelden	
	2016	2017	2016	2017
	in 1.000 EUR			
Summe der Zahlungen der Länder an die Beispielgemeinden	15.033	15.098	17.338	16.880
<i>davon Ertragsanteile an den gemeinschaft- lichen Bundesabgaben</i>	<i>12.801</i>	<i>13.533</i>	<i>14.803</i>	<i>14.565</i>
<i>davon Bedarfszuweisungen</i>	<i>742</i>	<i>795</i>	<i>613</i>	<i>341</i>
<i>davon Finanzausgleichsgesetz</i>	<i>436</i>	<i>351</i>	<i>–</i>	<i>116</i>
<i>davon Sonstige</i>	<i>1.054</i>	<i>419</i>	<i>1.923</i>	<i>1.858</i>
Summe der Zahlungen der Beispielgemeinden an die Länder	8.935	10.095	10.956	11.573
<i>davon Umlagen für die Sozialhilfe</i>	<i>3.442</i>	<i>4.116</i>	<i>4.946</i>	<i>5.120</i>
<i>davon Beiträge zur Abgangsdeckung der Krankenanstalten</i>	<i>1.821</i>	<i>2.316</i>	<i>3.226</i>	<i>3.615</i>
<i>davon Landesumlage</i>	<i>1.014</i>	<i>1.076</i>	<i>1.343</i>	<i>1.326</i>
<i>davon Pensionsbeiträge</i>	<i>1.103</i>	<i>1.376</i>	<i>1.005</i>	<i>1.017</i>
<i>davon Sonstige</i>	<i>1.554</i>	<i>1.211</i>	<i>436</i>	<i>495</i>

Quellen: Stadtgemeinden Ansfelden und Feldkirchen

Prüfungsablauf und –ziel

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis August 2018 die Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn.¹ Der RH führte diese Überprüfung in den Ländern Kärnten und Oberösterreich sowie in den Stadtgemeinden Feldkirchen in Kärnten und Ansfelden durch. Die Auswahl beruhte auf einem risikoorientierten Ansatz.

Die Gebarungsüberprüfung verfolgte das Ziel,

- die Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden zu erfassen,
- die Verteilungs- und Anreizwirkungen der wichtigsten Zahlungsströme darzustellen sowie
- zu beurteilen, inwieweit das Rechnungswesen der Länder und der Beispielgemeinden geeignet ist, Aussagen über die Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden zu treffen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 und 2017. Da mit dem ab 1. Jänner 2017 geltenden Finanzausgleichsgesetz (**FAG**) 2017 eine Reihe von Neuerungen in Kraft trat, nahm der RH ausschließlich auf die aktuelle Rechtslage Bezug. Aus diesem Grund stellte der RH schwerpunktmäßig das Jahr 2017 dar. Da einzelne landesrechtliche Regelungen zur Anpassung an das FAG 2017 erst mit 2018 Gültigkeit erlangten, ging der RH gegebenenfalls auch auf die aktuelle Situation zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein.

(2) Zu den Prüfungsfeststellungen des RH vom April 2019 nahmen die Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten im Juni 2019, die Länder Kärnten und Oberösterreich im Juli 2019 und die Stadtgemeinde Ansfelden im August 2019 Stellung. Der RH übermittelte Gegenäußerungen an die Länder Kärnten und Oberösterreich im November 2019. Gegenüber den Stadtgemeinden Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

(3) Im Vorfeld zum FAG 2017 hatte das Bundesministerium für Finanzen Studien in Auftrag gegeben, die sich mit Transfers zwischen den Gebietskörperschaften befassen und in deren Fokus insbesondere auch die Gemeindeebene stand. Eine dieser Studien hielt dazu fest: „Die Transfers zwischen und innerhalb der Gebietskörperschaften sind in Österreich durch ihre Vielzahl, durch unklare Einzelwirkungen, durch teils widersprüchliche Gesamtwirkungen zwischen den Transfers des sekundären und des tertiären Finanzausgleichs sowie durch hohe Transaktionskosten bestimmter Transferkategorien gekennzeichnet. Bedeutende Teilbereiche der intragovernmen-

¹ auf der Basis des Finanzausgleichsgesetzes (2016: FAG 2008, 2017: FAG 2017) sowie weiterer bundes- und landesgesetzlicher Regelungen

talen Transfers widersprechen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen sowie den Prinzipien von Public Governance.“²

Prüfungsgegenstand

- 2.1 (1) Der RH orientierte sich bei der Auswahl der Zahlungsströme am ökonomischen Begriff des intragovernmentalen Transfers, der jeden Zahlungsstrom zwischen zwei öffentlichen Rechtsträgern umfasst, dem keine direkte ökonomische Gegenleistung gegenübersteht. Darunter fielen etwa die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse nach dem FAG oder Zahlungen auf der Grundlage des Pflegefondsgesetzes oder des Katastrophenfondsgesetzes.

Nicht in die nähere Prüfung einbezogen wurden:

- Zahlungen mit unmittelbaren Gegenleistungen, z.B. Einhebevergütungen oder Leistungsentgelte,
- Abgaben und Gebühren, z.B. Kommunalsteuer oder Gebühren der Daseinsvorsorge,
- Zahlungen aufgrund gemeinsamer Projekte von Land und Gemeinde sowie
- Zahlungsströme, bei denen Land oder Gemeinde lediglich administrative Aufgaben für die jeweils andere Gebietskörperschaft übernahmen und die Zahlung nicht für die entsprechende Gebietskörperschaft bestimmt war, z.B. im Bereich der Einhebung von Abgaben.

(2) Die Höhe der Zahlungsströme war u.a. durch die Organisation der Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung beeinflusst. Beispielsweise erfüllte das Land Oberösterreich seine Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe über bezirksweise organisierte, verpflichtende Gemeindeverbände und wickelte die daraus resultierenden Zahlungen an und von Gemeinden über die Bezirkshauptmannschaften ab. Die Statutarstädte Linz, Wels und Steyr als unmittelbare Träger der Sozialhilfe waren von dieser Regelung ausgenommen. Folglich leisteten die oberösterreichischen Statutarstädte keine Bezirksumlage zur Finanzierung der Sozialhilfe, woraus jedoch nicht auf eine geringere Kostenbelastung in diesem Bereich geschlossen werden kann.

(3) Weiters war bei der Überprüfung von Zahlungen zu berücksichtigen, ob diese zur Gänze für Gemeinden zu verwenden oder zwischen Land und Gemeinden aufzuteilen waren oder ob allenfalls auch Dritte Empfänger der Zahlungen sein konnten. Zahlungen des Landes an private Rechtsträger, die Aufgaben im Wirkungsbereich einer Gemeinde erbrachten, konnte der RH nicht berücksichtigen. Relevant war dies

² Grundlegende Reform des Finanzausgleichs, Projekt Transfers und Kostentragung, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung

vor allem im Bereich der Kindergärten und –betreuung,³ Schulen, Sportstätten, Kultur, Abfallbeseitigung oder Wasserversorgungs– und Abwasserbeseitigungsanlagen.

(4) Da die überprüften Bundesländer ein kamerales Rechnungswesen verwendeten, konnte der RH Leistungen, die nicht in Form eines Zahlungsflusses erbracht wurden, nicht systematisch erheben. Ein Beispiel dafür waren etwa Abschreibungen von gewährten Darlehen der Länder.

(5) Das Rechnungswesen der Länder Kärnten und Oberösterreich sowie der Stadtgemeinden Feldkirchen und Ansfelden erschwerte eine Überprüfung der Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden:

- Die TransfERNachweise (im Folgenden: „Nachweise“) der Länder Kärnten und Oberösterreich sowie der Stadtgemeinde Ansfelden waren – unabhängig von ihrer Konformität mit der Voranschlags– und Rechnungsabschlussverordnung (**VRV**) – wenig aussagekräftig (TZ 35, TZ 37, TZ 40).
- Die Zahlungsströme zwischen den überprüften Ländern und Gemeinden auf Basis der Kreditoren–/Debitorenbuchhaltung der Länder konnten nicht problemlos erfasst werden, weil:
 - im Rechnungswesen des Landes Oberösterreich keine Informationen zur gemeindeweisen Aufteilung wesentlicher Einbehalte verfügbar waren (TZ 5, TZ 11),
 - bedeutende Zahlungsströme in der durchlaufenden Gebarung des Landes erfasst waren (TZ 35, TZ 37) und
 - die Aufteilung dieser Zahlungsströme auf die Gemeinden aus dem Rechnungswesen der Länder nicht automatisch ausgewertet werden konnte, ohne Zusatzauswertungen bei den zuständigen Fachabteilungen anzufordern (TZ 36, TZ 38).

Zudem hatte bei den überprüften Ländern keine Organisationseinheit einen Gesamtüberblick über sämtliche Zahlungsströme zwischen den Ländern und den Gemeinden (TZ 5, TZ 35).

- 2.2 Der RH hielt fest, dass es ihm aus den dargestellten Gründen in den überprüften Ländern nicht möglich war, die Vollständigkeit der erhobenen Zahlungsströme zwischen den Ländern und den Gemeinden zu gewährleisten.

³ bspw. bei den Art. 15a B–VG Vereinbarungen zur Kinderbetreuung, wo auch Private als Rechtsträger von Kinderbetreuungseinrichtungen Empfänger von Zuschüssen sein konnten

Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden

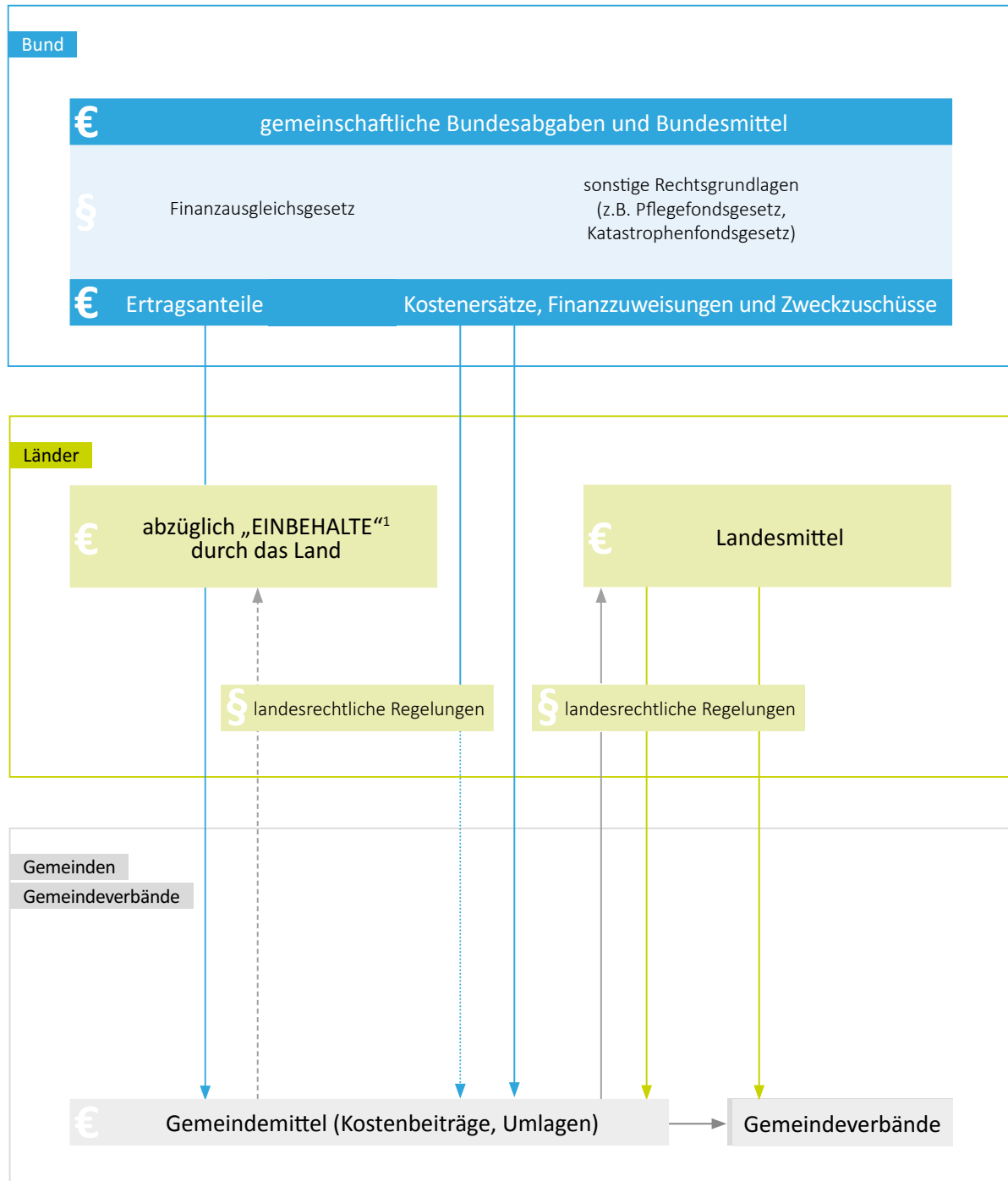
Überblick

- 3 (1) Die Zahlungsströme zwischen den Ländern und Gemeinden basierten auf zahlreichen, teilweise sehr komplexen Regelungen. Für einen ersten Überblick unterteilte der RH die Zahlungsströme nach ihrer Rechtsgrundlage und nach der staatlichen Ebene, die deren Höhe maßgeblich beeinflusste.

Daraus ergaben sich folgende Kategorien (siehe Abbildung 1):

- Zahlungsströme vom Bund, die im Wege der Länder an die Gemeinden verteilt werden, ohne Gestaltungsspielraum der Länder (in der Abbildung als blaue Pfeile dargestellt),
- Zahlungsströme vom Bund, die im Wege der Länder an die Gemeinden verteilt werden, mit Gestaltungsspielraum der Länder bei der Verteilung (blau gepunkteter Pfeil),
- Zahlungsströme aus Landesmitteln von den Ländern an die Gemeinden bzw. Pflichtverbände (grüne Pfeile) und
- Zahlungsströme aus Gemeindemitteln von den Gemeinden an die Länder bzw. Pflichtverbände. Die Zahlungen der Gemeinden erfolgten in Form von tatsächlichen Zahlungen (grauer Pfeil) oder als Einbehalte von den Ertragsanteilen (grau strichlierter Pfeil in der Abbildung).

Abbildung 1: Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften



¹ Bei den „Einbehalten“ handelt es sich um Abzüge von den Ertragsanteilen der Gemeinden auf Basis landesrechtlich festgelegter Zahlungsverpflichtungen der Gemeinden, z.B. Beiträge zur Finanzierung der Krankenanstalten oder von Sozialhilfeleistungen in Kärnten bzw. der Bezirksumlage in Oberösterreich. Diese Einbehalte können eine Nettoverrechnung zwischen Ertragsanteilen und Zahlungsverpflichtungen der Gemeinden darstellen, d.h. die Höhe des Abzugs entspricht einer indirekten Zahlung der Gemeinden. Diese Einbehalte werden landesweise unterschiedlich vorgenommen; beispielsweise werden die Beiträge zur Krankenanstaltenfinanzierung in Kärnten in Form von Einbehalten verrechnet, in Oberösterreich werden sie nicht einbehalten, sondern gesondert überwiesen. Folglich steht nicht jeder Position im Rechnungswesen (Bruttoprinzip) notwendigerweise ein Zahlungsfluss gegenüber.

(2) Die mit Abstand bedeutendste Finanzierungsquelle für Gemeinden stellten Zahlungen des Bundes dar, die im Wege der Länder an Gemeinden flossen. Diese waren im jeweiligen FAG, zuletzt im FAG 2017⁴, oder sonstigen Bundesgesetzen, wie z.B. dem Pflegefondsgesetz⁵ oder dem Katastrophenfondsgesetz⁶ oder in verschiedenen Art. 15a B-VG⁷ Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern festgelegt.

Sie erfolgten zum einen in Form der Ertragsanteile (d.h. dem Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben) und zum anderen als Transfers aus dem Bundesbudget. Letztere konnten in Form von Zweckzuschüssen, Finanzzuweisungen oder als Kostenübernahmen oder –abwälzungen auftreten.

Die von den Ländern aus Landesmitteln gewährten Zahlungen hatten aufgrund ihres Gebarungsumfangs eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung.

(3) Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal für Zahlungsströme war aus Sicht des RH der Gestaltungsspielraum der Länder bei der Verteilung der vom Bund erhaltenen Zahlungen an die Gemeinden. Bei Zahlungsströmen ohne Gestaltungsspielraum hatten die Länder die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden entsprechend den bundesrechtlichen Regelungen bzw. der Verteilungsberechnung des Bundesministeriums für Finanzen⁸ oder der Entscheidungen des Bundes⁹ umzusetzen. Zahlungsströme ohne Gestaltungsspielraum der Länder waren bspw.

- die Ertragsanteile (ohne Bedarfszuweisungsmittel) gemäß § 12 FAG 2017,
- die Finanzzuweisung zur Finanzkraftstärkung gemäß § 25 FAG 2017,
- die Finanzzuweisung Gesundheit, Pflege und Soziales gemäß § 24 FAG 2017,
- Zahlungen aus dem Strukturfonds gemäß § 24 Z 1 FAG 2017,
- die Finanzzuweisung für Personennahverkehr gemäß § 23 Abs. 1 FAG 2017,
- der Kostenersatz Migration und Integration (einmalig) gemäß § 5 Abs. 1 und 3 FAG 2017 sowie
- Zahlungen aus dem Katastrophenfonds: Schäden im Vermögen der Gemeinden gemäß § 3 Katastrophenfondsgesetz 1996.

Bei den Zahlungsströmen mit Gestaltungsspielraum der Länder waren für die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden auch landesrechtliche Regelungen (z.B. Richtlinien) maßgeblich. Darunter fielen bspw.

⁴ Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017), BGBl. I 116/2016 i.d.F. BGBl. I 144/2017

⁵ Pflegefondsgesetz (PFG), BGBl. I 57/2011 i.d.F. BGBl. I 22/2017

⁶ Katastrophenfondsgesetz 1996 (KatFG 1996), BGBl. 201/1996 i.d.F. BGBl. I 46/2016

⁷ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930 (WV) i.d.F. BGBl. I 22/2018

⁸ wie z.B. bei den Mitteln aus dem Strukturfonds, den Finanzzuweisungen für Gesundheit, Pflege und Soziales oder den Finanzzuweisungen zur Finanzkraftstärkung

⁹ wie z.B. bei den Katastrophenschäden im Vermögen der Gemeinden

- die Bedarfszuweisungen gemäß § 12 Abs. 1, 4 und 5 FAG 2017,
- die Bedarfszuweisungen wegen Glücksspielreform gemäß § 26 FAG 2017 sowie
- der Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen gemäß § 27 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 FAG 2017.

Zahlungen des Bundes

Übersicht

- 4 Die Länder erhielten auf der Grundlage des FAG 2008 bzw. FAG 2017, des Pflegefondsgesetzes, des Katastrophenfondsgesetzes und aus mehreren Art. 15a B-VG Vereinbarungen Mittel zur Verfügung gestellt, die zur Gänze oder teilweise für Gemeinden bzw. Gemeindeeinrichtungen (wie bspw. Kinderbetreuungseinrichtungen) bestimmt waren.

Im Jahr 2017¹⁰ beliefen sich diese Mittel in Kärnten auf rd. 659,20 Mio. EUR und in Oberösterreich auf 1.666,89 Mio. EUR.

Tabelle 1: Zahlungen des Bundes an die Länder Kärnten und Oberösterreich, die zur Gänze oder teilweise für Gemeinden bestimmt waren, 2017

	Kärnten		Oberösterreich	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Summe	659,20	100,0	1.666,89	100,0
gegliedert nach Rechtsgrundlagen:				
FAG 2017	619,81	94,0	1.558,07	93,5
<i>davon Ertragsanteile (ohne Bedarfszuweisungen)</i>	<i>517,56</i>	<i>78,5</i>	<i>1.316,14</i>	<i>79,0</i>
<i>davon Bedarfszuweisungen (inkl. Mittel nach §§ 25 und 26 FAG 2017)</i>	<i>85,42</i>	<i>13,0</i>	<i>212,86</i>	<i>12,8</i>
<i>davon Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse, Kostenersätze</i>	<i>16,83</i>	<i>2,6</i>	<i>29,07</i>	<i>1,7</i>
Pflegefondsgesetz	22,97	3,5	59,53	3,6
Katastrophenfondsgesetz ¹	2,01	0,3	2,79	0,2
Art. 15a B-VG Vereinbarungen	14,42	2,2	46,50	2,8

FAG = Finanzausgleichsgesetz, B-VG = Bundes-Verfassungsgesetz

¹ ohne Zahlungen an Landesfeuerwehrverbände (Warn- und Alarmsysteme und Einsatzgeräte)

Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich; Berechnungen: RH

¹⁰ Das Jahr 2016 war aufgrund mehrerer gesetzlicher Änderungen nicht mit dem Jahr 2017 vergleichbar und wurde daher bei diesen Auswertungen nicht dargestellt.

94,0 % der für Gemeinden bestimmten Zahlungen des Bundes an das Land Kärnten und 93,5 % der Zahlungen des Bundes an das Land Oberösterreich wurden auf der Grundlage des FAG 2017 geleistet. Der überwiegende Teil davon waren die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (78,5 % in Kärnten bzw. 79,0 % in Oberösterreich) und die Bedarfszuweisungen für Gemeinden (13,0 % in Kärnten bzw. 12,8 % in Oberösterreich). Weitere 2,6 % (Kärnten) bzw. 1,7 % (Oberösterreich) resultierten aus Finanzausweisungen, Zweckzuschüssen und Kostenersätzen auf der Grundlage des FAG.

Darüber hinaus erhielten die Länder Kärnten und Oberösterreich Zahlungen aus dem Pflegefonds (3,5 % bzw. 3,6 % der gesamten Zahlungen) und dem Katastrophenfonds (0,3 % bzw. 0,2 %) sowie auf der Grundlage von verschiedenen Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG (2,2 % bzw. 2,8 %).

Ertragsanteile

- 5.1 (1) Die vom Bund den Ländern überwiesenen Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Bedarfszuweisungen) waren gemäß § 13 FAG 2017 von den Ländern monatlich an die Gemeinden weiterzugeben (sog. „Vorausanteile“).

- (2) Das Land Kärnten brachte davon bestehende Forderungen gegenüber den Gemeinden in Abzug (sog. „Einbehalte“) und wies den Restbetrag an die Gemeinden an.

Das Land Kärnten konnte dem RH eine Auswertung der Einbehalte von den Ertragsanteilen und der an Gemeinden ausbezahlten Ertragsanteile des Jahres 2017 (siehe Tabelle 2) zur Verfügung stellen.

- (3) Das Land Oberösterreich behielt in einem ersten Schritt die Landesumlage von den Ertragsanteilen der Gemeinden ein. Die verbleibende Summe wurde auf die Bezirkshauptmannschaften aufgeteilt, welche wiederum Einbehalte gegenüber den Gemeinden in Abzug brachten.

Der quantitativ bei Weitem bedeutendste Einbehalt war die Bezirksumlage. Diese diente zur Finanzierung der Sozialhilfe, die in Form bezirksweiser Sozialhilfeverbände mit verpflichtender Mitgliedschaft der Gemeinden organisiert war. In der Verbandsversammlung konnten die Gemeinden zwar an der Festlegung des zur Finanzierung der Sozialhilfe einbehaltenen Prozentsatzes der Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden mitwirken, aufgrund der landesgesetzlich festgelegten Aufgaben der Sozialhilfeverbände blieben die faktischen Spielräume dabei jedoch gering.

Neben der Bezirksumlage wurden Beiträge der Gemeinden, bspw. für Feuerwehren, Rotes Kreuz oder Blasmusikverbände, einbehalten, welche die Bezirkshauptmannschaften als Serviceleistung für die Gemeinden gesammelt weiterleiteten.

Der Restbetrag wurde an die Gemeinden überwiesen.

Das Land Oberösterreich konnte dem RH lediglich Informationen zu den Einbehalten auf Landesebene übermitteln. Die jeweils unterschiedlichen Einbehalte auf Bezirksebene waren nicht im Rechnungsabschluss des Landes dargestellt. Das Rechnungswesen der Bezirkshauptmannschaften war zwar als eigener Buchungskreis Bestandteil des Landesrechnungsabschlusses, die Ertragsanteile und Einbehalte auf Bezirksebene wurden jedoch in der durchlaufenden Gebarung verbucht, wodurch im Rechnungswesen des Landes keine Informationen zur gemeindeweisen Aufteilung der Einbehalte verfügbar waren. Laut Auskunft des Landes waren gemeindeweise Aufstellungen über die bei den Bezirkshauptmannschaften vorgenommenen Einbehalte daher nur im Wege von Einzelabfragen möglich und folglich sehr aufwendig.

(4) Die Einbehalte der Länder Kärnten und Oberösterreich von den Ertragsanteilen der Gemeinden beliefen sich auf folgende Beträge:

Tabelle 2: Ertragsanteile der Gemeinden im Jahr 2017

	Kärnten	Oberösterreich
	in Mio. EUR	
ungekürzte Ertragsanteile der Gemeinden	593,54	1.509,35
davon in Abzug gebracht:		
Bedarfszuweisungen ¹ 12,8 %	75,98	193,22
Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen ²	0,33	1,03
Einbehalte des Landes	349,53	k.A.
<i>davon Landesumlage³</i>	<i>45,47</i>	<i>107,60</i>
<i>davon sonstige Einbehalte</i>	<i>304,06</i>	<i>k.A.</i>
an Gemeinden (Kärnten) ausbezahlte Ertragsanteile	167,70	–
an Bezirkshauptmannschaften (Oberösterreich) ausbezahlte Ertragsanteile	–	1.207,50

¹ Gemäß § 12 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (**FAG**) 2017 waren von den ungekürzten Ertragsanteilen 12,8 % auszuscheiden und den Ländern zu überweisen. Diese waren für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt und wurden auf Basis landesrechtlicher Regelungen verwendet.

² Laut § 12 Abs. 2 FAG 2017 sind vor der gemeindeweisen Verteilung der Ertragsanteile von den Ländern (ohne Wien) Beträge in Höhe des Zweckzuschusses des Bundes gemäß § 27 Abs. 3 FAG 2017 auszuscheiden und zur Mitfinanzierung der Kostenbeiträge an die Gemeinden für Eisenbahnkreuzungen zu verwenden.

³ Nach § 3 Abs. 2 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 sind die Länder berechtigt, durch Landesgesetze von den Gemeinden oder gegebenenfalls den Gemeindeverbänden eine Umlage zu erheben. Durch Bundesgesetz kann ein Höchstmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Gemäß § 6 FAG 2017 darf die Landesumlage 7,66 % der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden nicht übersteigen.

Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass das Land Oberösterreich keine umfassenden Informationen über die von den Bezirkshauptmannschaften getätigten Einbehalte von den Ertragsanteilen der Gemeinden verfügbar hatte und folglich auch keine Kenntnis über die tatsächlich an die einzelnen Gemeinden ausbezahlten Ertragsanteile hatte.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, Art und Höhe der Einbehalte der Bezirkshauptmannschaften zu erheben, um aus Gründen der Transparenz und Vollständigkeit auf Landesebene einen Überblick über die tatsächlich ausbezahlten Ertragsanteile an die oberösterreichischen Gemeinden zu erlangen.

- 5.3 Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass ihm die tatsächlich an die oberösterreichischen Gemeinden ausbezahlten Ertragsanteile vollständig und im Detail bekannt seien, da die Berechnung der monatlichen Überweisungsbeiträge in der Direktion Inneres und Kommunales erfolge. Die Ertragsanteile würden über die Bezirkshauptmannschaften an die Gemeinden weitergeleitet, wobei diese aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung Abzüge durchführen. Dies beruhe auf Vereinbarungen zwischen den Bezirkshauptmannschaften und den bezirkzugehörigen Gemeinden und habe stets unter Beachtung des Bruttoprinzips zu erfolgen.

Um eine fehlerlose Darstellung der erhaltenen Ertragsanteile und der von den Gemeinden zu verbuchenden Einbehalte (Bruttoprinzip) zu gewährleisten, erfolge zum Ende eines jeden Haushaltsjahres ein Abgleich zwischen der Direktion Inneres und Kommunales und den einzelnen Gemeinden.

- 5.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass sich seine Empfehlung auf die den Gemeinden tatsächlich zugekommenen (Netto-)Ertragsanteile bezogen hatte. Die in der Stellungnahme des Landes Oberösterreich angeführte Abstimmung mit den einzelnen Gemeinden konnte daher ohne die Kenntnis sämtlicher Abzüge von vornherein nicht vollständig erfolgen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

- 6 (1) Das Land Kärnten vereinnahmte im Jahr 2017 ungekürzte Ertragsanteile für Gemeinden in Höhe von 593,54 Mio. EUR. In weiterer Folge wurden davon die Bedarfszuweisungen (75,98 Mio. EUR), die Landesumlage (45,47 Mio. EUR) und sonstige Einbehalte (304,06 Mio. EUR) sowie der Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen (0,33 Mio. EUR) abgezogen. Die verbleibenden Ertragsanteile wurden an die Gemeinden ausbezahlt.

Die unterjährig zur Auszahlung gebrachten Ertragsanteile betrugen 169,40 Mio. EUR. In jenen Gemeinden, in denen die Differenz zwischen ungekürzten Ertragsanteilen und Einbehalten negativ war, wurden diese offenen Forderungen mit Jahresende fällig gestellt und von den betroffenen Gemeinden zurückgezahlt. Diese Rückforderungen betrugen im Jahr 2017 1,70 Mio. EUR; damit ergaben sich ausbezahlte Ertragsanteile in Höhe von 167,70 Mio. EUR.

(2) Das Land Oberösterreich vereinnahmte im Jahr 2017 1.509,35 Mio. EUR an ungekürzten Ertragsanteilen für Gemeinden. Davon wurden die Bedarfszuweisungen (193,22 Mio. EUR), die Landesumlage (107,60 Mio. EUR) sowie der Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen (1,03 Mio. EUR)¹¹ abgezogen. Die sonstigen Einbehalte erfolgten im Wege der Bezirkshauptmannschaften nach Art und Höhe unterschiedlich; die Gesamtsumme der Einbehalte konnte das Land Oberösterreich dem RH nicht übermitteln.

Bedarfszuweisungen für Gemeinden

- 7 (1) Das Land Kärnten vereinnahmte Bedarfszuweisungen in Höhe von 12,8 % der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden (75,98 Mio. EUR). Diesen waren die Finanzaufweisung gemäß § 25 Abs. 2 und der Gemeindeanteil an der Finanzaufweisung gemäß § 26 FAG 2017 zuzuzählen.

Im Falle Kärntens waren dies im Jahr 2017 7,58 Mio. EUR gemäß § 25 Abs. 2 FAG 2017 und 1,86 Mio. EUR gemäß § 26 FAG 2017. Dadurch erhöhte sich der Betrag, der für Gemeinde-Bedarfszuweisungen bestimmt war, auf insgesamt 85,42 Mio. EUR.

(2) Die in den Vorjahren nicht ausbezahlten Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 50,86 Mio. EUR übertrug das Land Kärnten mittels Kreditübertrag (Rücklage) auf das Jahr 2017. Weiters führte das Land Kärnten Rückflüsse aus Überbrückungskrediten und überplanmäßige Zuführungen sowie Darlehenszinsen im Ausmaß von insgesamt 0,77 Mio. EUR den Bedarfszuweisungsmitteln zu. Dadurch standen im Jahr 2017 insgesamt 137,06 Mio. EUR an Bedarfszuweisungsmitteln zur Verfügung. Das Land Kärnten zahlte davon im Jahr 2017 88,83 Mio. EUR an Gemeinden aus. Die nicht ausbezahlten Mittel in Höhe von 48,23 Mio. EUR wurden mittels Kreditübertrag auf das Jahr 2018 übertragen.

(3) Das Land Oberösterreich vereinnahmte neben den Bedarfszuweisungsmitteln in Höhe von 12,8 % der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden (193,22 Mio. EUR) auch die Finanzaufweisungen gemäß § 25 Abs. 2 FAG 2017, die den Bedarfszuweisungsmitteln zuzuzählen waren. In Oberösterreich waren dies im Jahr 2017 19,65 Mio. EUR. Dadurch erhöhte sich der Betrag, der für Gemeinde-Bedarfszuweisungen bestimmt war, auf insgesamt 212,86 Mio. EUR.

(4) Die in den Vorjahren nicht ausbezahlten Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 35,57 Mio. EUR übertrug das Land Oberösterreich mittels Kreditübertrag (Rücklage) auf das Jahr 2017. Weiters führte es Landesmittel in Form von Strukturhilfen und finanziellen Ausgleichen in Höhe von 5,85 Mio. EUR¹² den Bedarfszuweisungsmitteln

¹¹ für 2017 die Finanzpositionen 2/940901/8500, 2/930005/8504 bzw. 2/943501/8500

¹² inklusive 1.773,99 EUR an Zinserträgen

zu. Dadurch standen im Jahr 2017 insgesamt 254,29 Mio. EUR an Bedarfszuweisungsmitteln zur Verfügung. Das Land Oberösterreich zahlte davon im Jahr 2017 199,03 Mio. EUR an Gemeinden aus. Die nach Abzug der Zahlungen für Fremd- und Konjunkturmittel (Tilgung und Zinsen für in den Jahren 2009 bis 2011 fremdfinanzierte Aufstockungen der Bedarfszuweisungsmittel) noch vorhandenen Mittel in Höhe von 40,44 Mio. EUR wurden mittels Kreditübertrag auf das Jahr 2018 übertragen.

(5) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die an Gemeinden ausbezahlten Bedarfszuweisungen:

Tabelle 3: Bedarfszuweisungen der Gemeinden im Jahr 2017

	Kärnten	Oberösterreich
	in Mio. EUR	
Bedarfszuweisungen 12,8 %	75,98	193,22
zusätzliche Mittel	9,44	19,65
<i>davon nach § 25 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz 2017</i>	7,58	19,65
<i>davon nach § 26 Finanzausgleichsgesetz 2017</i>	1,86	–
nicht ausbezahlte Bedarfszuweisungen der Vorjahre	50,86	35,57
sonstige Zuführungen	0,77	5,85
für Bedarfszuweisungen an Gemeinden im Jahr 2017 zur Verfügung stehende Mittel	137,06	254,29
ausbezahlte Bedarfszuweisungen	88,83	199,03
Kreditübertrag ins Jahr 2018	48,23	40,44 ¹

¹ nach Abzug der Zahlungen für Fremd- und Konjunkturmittel (Tilgung und Zinsen) in Höhe von 14,82 Mio. EUR
Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich

- 8.1 (1) Das Land Kärnten verbuchte im Jahr 2017 von den 88,83 Mio. EUR an ausbezahlten Bedarfszuweisungen 1,22 Mio. EUR auf eine separate Finanzposition mit der Bezeichnung „Kinderbetreuungseinrichtungen“.¹³ Im Jahr 2016 verbuchte das Land Kärnten auf die gleiche Weise 1,21 Mio. EUR an Bedarfszuweisungen. Dies erfolgte als technische Umbuchung unabhängig von der Abwicklung der Bedarfszuweisungen und bildete keine tatsächlichen Zahlungen im Zusammenhang mit Kinderbetreuungseinrichtungen ab. Den Grund bzw. die Rechtsgrundlage für diese technischen Umbuchungen konnte das Land Kärnten nicht eruieren bzw. dem RH darlegen. Vielmehr teilte es dem RH mit, dass es diese Umbuchungen von Bedarfszuweisungen in Hinkunft unterlassen werde.

¹³ 1/94011–8–7304–002

(2) Gemäß § 12 Abs. 1 FAG 2017 sind Bedarfszuweisungen für Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt.

Das Land Kärnten schloss in den Jahren 2016 und 2017 jeweils einen Fördervertrag mit zwei kirchlichen Einrichtungen über 500.000 EUR bzw. 200.000 EUR ab. Das Land zahlte auf der Grundlage dieser Förderverträge und weiterer Förderverträge aus den Vorjahren im Jahr 2016 702.200 EUR und im Jahr 2017 820.200 EUR an die Begünstigten aus und zog dafür Bedarfszuweisungsmittel für Gemeinden heran. Weiters gewährte das Land Kärnten im Jahr 2016 eine Förderung an ein privates Unternehmen in Höhe von 30.000 EUR aus Gemeinde–Bedarfszuweisungsmitteln.

8.2 (1) Der RH kritisierte die technische Umbuchung von Bedarfszuweisungen auf die Finanzposition „Kinderbetreuungseinrichtungen“, weil diese Zahlungen in keinem Zusammenhang mit Kinderbetreuungseinrichtungen standen und daher im Rechnungsabschluss irreführend dargestellt wurden.

(2) Er kritisierte weiters die Verwendung von Bedarfszuweisungen für die Förderung von kirchlichen Einrichtungen und eines privaten Unternehmens, weil diese Mittel laut § 12 Abs. 1 FAG 2017 ausschließlich für Gemeinden bzw. Gemeindeverbände bestimmt waren.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, Bedarfszuweisungen ausschließlich für Gemeinden und Gemeindeverbände zu verwenden.

8.3 Das Land Kärnten führte in seiner Stellungnahme aus, dass die historisch gewachsene technische Umbuchung der Bedarfszuweisungsmittel auf die Finanzposition „Kinderbetreuungseinrichtungen“ nicht mehr durchgeführt werde.

Zur Förderung von 30.000 EUR an ein privates Unternehmen merkte das Land Kärnten an, dass es sich dabei um eine Wirtschaftsförderung im Interesse der Stadtgemeinde Feldkirchen gehandelt habe. Zudem habe sich zum Zeitpunkt der Fördergewährung in den Jahren 2015 bzw. 2016 im FAG 2008 keine explizite Regelung befunden, wonach Bedarfszuweisungen ausschließlich für Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt seien.

8.4 Der RH entgegnete dem Land Kärnten, dass die Gemeinde–Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 11 Abs. 1 FAG 2008 auch zum Zeitpunkt der Fördergewährung explizit „für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt“ waren.

Kärntner Objektivierungsmodell für Bedarfszuweisungen

9.1 (1) Das Land Kärnten wies den Gemeinden (mit Ausnahme der drei größten Gemeinden Klagenfurt am Wörthersee, Villach und Wolfsberg) mittels eines Rechenmodells anhand von Parametern einen bestimmten Rahmenbetrag an Bedarfszuweisungsmitteln zu (sog. Bedarfszuweisungsrahmen). Innerhalb dieses garantierten Rahmens konnten Mittel für konkrete Projekte abgerufen werden.

(2) Die im Jahr 2017 für die Berechnung des Bedarfszuweisungsrahmens durchgeführten Schritte waren:

- Abgestufter Sockelbetrag: Abhängig von der Bevölkerungsdichte wurde ein nach Kategorien gestaffelter Sockelbetrag zugewiesen; eine geringere Bevölkerungsdichte ging dabei mit einem höheren Sockelbetrag einher.
- Ausgleich für zentralörtliche Aufgaben: Je nach Grad der Zentralörtlichkeit wurde ein bestimmter Ausgleichsbetrag zugewiesen, um zentralörtliche Aufgaben abzugelten.
- Finanzkraftausgleich: Lag die Finanzkraft pro Kopf in einer Gemeinde unter dem Medianwert aller Gemeinden, wurde der Differenzbetrag bis zu einer Höhe von 100.000 EUR angerechnet (zur Definition der Finanzkraft siehe [TZ 27](#)).
- Umlagenausgleich: Lag in einer Drei-Jahres-Betrachtung der Anteil der sog. „nicht-disponiblen Belastungen“ an der Finanzkraft einer Gemeinde über dem Prozentsatz aller Gemeinden, so wurde die Differenz bis zu einem Maximalbetrag von 100.000 EUR angerechnet.
- Finanzkraft-Umlagen-Bonus: Für Gemeinden mit einer Pro-Kopf-Finanzkraft unter dem Median der Finanzkraft pro Kopf (gerechnet nach Gemeinde, ungeachtet ihrer Größe) wurde ein nach Gemeindegröße gestaffelter Betrag angerechnet; für jeden Prozentpunkt der Finanzkraft, den die Belastung einer Gemeinde durch Umlagen über dem arithmetischen Mittelwert der Umlagenbelastung aller Gemeinden lag, wurden 35.000 EUR angerechnet.
- Bevölkerungsausgleich: Für jede Einwohnerin bzw. jeden Einwohner, die bzw. den eine Gemeinde zwischen 2001 und 2014 verloren hatte, wurde die Differenz zwischen dem Median der Finanzkraft pro Kopf und der Umlagenbelastung pro Kopf (jeweils über die letzten drei Jahre) angerechnet.
- Die Summe dieser Zurechnungsbeträge wurde auf einen Mindestbetrag nach Größenklasse aufgestockt.
- Mit dem so errechneten Betrag und den Bedarfszuweisungsrahmenbeträgen der Jahre 2015 und 2016 wurde ein arithmetisches Mittel errechnet. Dieser Betrag wurde je nach Größenklasse gedeckelt.
- Bonus für ausgeglichene Gemeinden: Der so errechnete Betrag wurde im Falle von Gemeinden mit ausgeglichenem Haushalt um einen gewissen Prozentsatz erhöht, womit eine höhere Finanzkraft der Gemeinden in diesem Schritt tendenziell einen höheren Bedarfszuweisungsrahmen nach sich zog.

- Strukturkostenbonus: Die wirtschaftliche Effizienz in Kindergärten und Wirtschaftshof sowie hinsichtlich des Personaleinsatzes im Zentralamt wurde mit jeweils 25.000 EUR abgegolten, unterdurchschnittliche Performance führte zu Abzügen. Im Bereich der Kindergärten wurde je nach Öffnungszeiten ein Bonus von bis zu 35.000 EUR angerechnet.
- Die so errechnete Summe wurde auf einen Mindestbetrag von 200.000 EUR pro Gemeinde angehoben und umgekehrt bei einem Maximalbetrag von 500.000 EUR pro Gemeinde gedeckelt.
- Verluste gegenüber dem berechneten Betrag des Jahres 2016 konnten 50.000 EUR nicht überschreiten.

(3) Im Zuge der Berechnung des Bedarfszuweisungsrahmens kam es zu Fehlern bzw. Inkonsistenzen. So wurde bspw. den Gemeinden St. Georgen am Längsee und St. Georgen im Lavanttal aufgrund einer Verwechslung der jeweils andere Betrag zum Ausgleich geringer Bevölkerungsdichte zugeordnet.

- 9.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Landes Kärnten, eine Objektivierung der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln auf der Basis von Parametern anzustreben.

Der RH hielt jedoch fest, dass die Berechnung des Bedarfszuweisungsrahmens in Kärnten eine hohe Komplexität aufwies, wodurch der ermittelte Endbetrag für betroffene Gemeinden nur sehr schwer nachzuvollziehen war. Der RH wies auch auf die Fehleranfälligkeit der alljährlichen Adaption einer derart komplexen Berechnungssystematik hin.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, das Berechnungsmodell für den Bedarfszuweisungsrahmen zu vereinfachen, um die Transparenz der Mittelzuordnung zu erhöhen. Weiters empfahl der RH, durch verstärkte Kontrollen der ermittelten Beträge Fehlberechnungen in Zukunft zu vermeiden.

- 9.3 Das Land Kärnten führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit den Verteilungsmodellen für Bedarfszuweisungen der Jahre 2018 und 2019 bereits eine Vereinfachung des Berechnungsmodells erfolgt sei, wodurch mehr Zeit und Ressourcen für die Berechnungskontrolle blieben.

Auf ausreichende Transparenz des Verteilungsmodells und seiner Berechnungen für die Kärntner Gemeinden werde schon länger geachtet, indem jährlich Dokumente, wie Verteilungsrichtlinien, Erläuterungen zu den Berechnungen oder etwaigen Änderungen und alle errechneten Bedarfszuweisungsrahmen, über ein Intranet-Portal zur Verfügung gestellt würden.

- 9.4 Der RH wertete die verstärkten Bemühungen des Landes Kärnten im Bereich der Qualitätssicherung des Modells zur Berechnung der Bedarfszuweisungsmittel für Kärntner Gemeinden positiv.

Der RH entgegnete jedoch dem Land Kärnten, dass die im Intranet-Portal zugänglichen Unterlagen alleine (d.h. ohne die tatsächliche Berechnungstabelle) keine hinreichende Grundlage darstellten, um das Berechnungsmodell vollständig nachvollziehen zu können, wodurch keine ausreichende Transparenz gegeben war.

- 10 Das Land Oberösterreich vergab in den Jahren 2016 und 2017 die Bedarfszuweisungsmittel an Gemeinden projektorientiert bzw. auf die Bedeckung von Haushaltsabgängen abzielend. Die Mittel wurden auf Basis landesinterner Richtlinien von den zuständigen Abteilungen freigegeben. Im Jahr 2018 führte das Land mit den Richtlinien „Gemeindefinanzierung neu“ ein standardisiertes Vergabemodell für Bedarfszuweisungsmittel ein. Im Rahmen dieses Modells sollte ein Teil der Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel anhand allgemeiner Parameter wie der Finanzkraft, der Bevölkerungszahl oder Aufgaben, z.B. im Bereich der Kinderbetreuung und der Erhaltung des kommunalen Wegenetzes, erfolgen. Weitere Zielsetzungen waren der (an Auflagen gebundene) Ausgleich der kommunalen Haushalte, die Förderung überregionaler Projekte und die allgemeine Projektfinanzierung.

Die Richtlinien der „Gemeindefinanzierung neu“ wurden erstmalig im Jahr 2018 vollzogen, wodurch der RH im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung noch keine ex-post-Beurteilung der Richtlinien vornehmen konnte.

Sonstige Einbehalte von den Ertragsanteilen

- 11.1 (1) Neben der Landesumlage, die keiner Zweckbindung¹⁴ unterlag, behielt das Land Kärnten noch folgende Beträge von den Ertragsanteilen der Gemeinden ein:

¹⁴ Die Landesumlage wurde im ordentlichen Haushalt des Landes Kärnten vereinnahmt.

Tabelle 4: Sonstige Einbehalte des Landes Kärnten im Jahr 2017

	Rechtsgrundlage	in Mio. EUR
Schulerhaltungsbeiträge	§ 63 K-SchG ¹	5,86
pädagogische Beratungszentren	§ 66a K-SchG	0,10
Kinderbetreuungseinrichtungen	§ 54 K-KBBG ²	10,03
Schulbaufonds	§ 14 K-SBFG ³	9,35
Betriebsabgang Krankenanstalten und Krankenpflegeschule	§ 68 K-KAO ⁴	81,75
Rettungsbeitrag	§ 9 K-RFG ⁵	5,07
Verkehrsverbund	§ 1 Verkehrsverbundgesetz ⁶	6,06
Sozialhilfemaßnahmen	§ 62 K-MSG ⁷ , § 65 K-KJHG ⁸ , § 47 KCHG ⁹	154,07
Fortbildung	§ 17 K-VwAG ¹⁰	0,22
Pensionsbeiträge	§ 40 und 48 K-GBG ¹¹ , § 81 K-BG ¹²	31,25
Gemeinde-Servicezentrum	§ 112 und 122 K-GMG ¹³	0,30
Summe		304,06

¹ Kärntner Schulgesetz (K-SchG), LGBL 58/2000 i.d.F. LGBL 70/2017

² Kärntner Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (K-KBBG), LGBL 13/2011 i.d.F. LGBL 52/2017

³ Kärntner Schulbaufondsgesetz (K-SBFG), LGBL 7/2009 i.d.F. LGBL 73/2012

⁴ Kärntner Krankenanstaltenordnung 1999 (K-KAO), LGBL 26/1999 i.d.F. LGBL 46/2015

⁵ Kärntner Rettungsdienst-Förderungsgesetz (K-RFG), LGBL 96/1992 i.d.F. LGBL 5/2015

⁶ Gesetz vom 19. Dezember 1996 über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum Verkehrsverbund Kärnten, LGBL 22/1997

⁷ Kärntner Mindestsicherungsgesetz (K-MSG), LGBL 15/2007 i.d.F. LGBL 14/2015

⁸ Kärntner Kinder- und Jugendhilfegesetz (K-KJHG), LGBL 83/2013

⁹ Kärntner Chancengleichheitsgesetz (K-ChG), LGBL 8/2010 i.d.F. LGBL 85/2013

¹⁰ Kärntner Verwaltungsakademiegesetz (K-VwAG), LGBL 65/1998 i.d.F. LGBL 39/2013

¹¹ Kärntner Gemeindebedienstetengesetz (K-GBG), LGBL 56/1992 i.d.F. LGBL 9/2015

¹² Kärntner Bezügegesetz 1992 (K-BG), LGBL 99/1992 i.d.F. LGBL 79/2015

¹³ Kärntner Gemeindemitarbeiterinnengesetz (K-GMG), LGBL 96/2011 i.d.F. LGBL 9/2015

Quelle: Land Kärnten

Mehr als die Hälfte aller sonstigen Einbehalte entfiel auf den Sozialbereich (154,07 Mio. EUR). Die Beiträge der Gemeinden zum Betriebsabgang der Krankenanstalten (einschließlich Krankenpflegeschulen) betrugen im Jahr 2017 81,75 Mio. EUR (rd. 27 % aller Einbehalte). Die Pensionsbeiträge¹⁵ in Höhe von 31,25 Mio. EUR behielt das Land Kärnten aus Verwaltungsvereinfachungsgründen zuerst von den Gemeinden ein, leitete diese jedoch in vollem Umfang an das Gemeinde-Servicezentrum weiter.

¹⁵ Folgende Beiträge waren davon umfasst: die monatlichen Akontozahlungen der Gemeinden auf die sog. „Jährlichen Beiträge der Gemeinden“ gemäß § 48 Kärntner Gemeindebedienstetengesetz – K-GBG, LGBL 56/1992, i.d.F. LGBL 9/2015, die monatlichen Akontozahlungen der Gemeinden auf den sog. „Bürgermeister-Kostenersatz“ gemäß § 81 Abs. 2 Kärntner Bezügegesetz 1992 – K-BG, LGBL 99/1992, i.d.F. LGBL 79/2015, i.V.m. § 48 Kärntner Gemeindebedienstetengesetz – K-GBG, LGBL 56/1992, i.d.F. LGBL 9/2015 sowie die einmalige jährliche Einbehaltung der ermittelten Pensionsbeiträge der aktiven Gemeindebeamten aufgrund der von den Gemeinden unterfertigten „Pensionsbeitragsvorausberechnungsformulare“. Die diesbezügliche gesetzliche Ermächtigung ist in § 40 Abs. 1 K-GBG verankert.

(2) Der RH konnte die Höhe der sonstigen Einbehalte beim Land Oberösterreich nicht erheben, weil das Land Oberösterreich dazu keine Angaben machen konnte.

11.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die sonstigen Einbehalte von den Ertragsanteilen (einschließlich Landesumlage) im Land Kärnten im Jahr 2017 349,53 Mio. EUR betrugen, was einem Anteil von 58,9 % der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden entsprach. Da diese Einbehalte auf der Grundlage von Landesgesetzen erfolgten, hatten die Gemeinden auch keinen unmittelbaren Einfluss auf deren Höhe.

(2) Der RH verwies auf seine bereits in TZ 5 geäußerte Kritik am Land Oberösterreich, weil dieses über keine umfassenden Informationen über die von den Bezirkshauptmannschaften getätigten Einbehalte bei den Ertragsanteilen verfügte.

Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und Kostenersatz

12 (1) Die Länder Kärnten und Oberösterreich erhielten im Jahr 2017 vom Bund für Gemeinden folgende Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und Kostenersatz:

Tabelle 5: Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und Kostenersatz für Gemeinden im Jahr 2017

	Kärnten	Oberösterreich
	in Mio. EUR	
Kostenersatz Migration und Integration ¹	1,91	5,31
Finanzzuweisung öffentlicher Personennahverkehr ²	0,80	2,86
Finanzzuweisung Strukturfonds ³	8,38	8,06
Finanzzuweisung Gesundheit, Pflege und Soziales ³	3,24	8,52
Finanzzuweisung zur Finanzkraftstärkung ⁴	2,16	3,29
Zweckzuschuss Eisenbahnkreuzungen ⁵	0,33	1,03
Summe	16,83	29,07

¹ Gemäß § 5 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (**FAG**) 2017 leistet der Bund an die Länder und Gemeinden einen pauschalen Kostenersatz für ihren Aufwand im Zusammenhang mit Migration und Integration in Höhe von 125 Mio. EUR. Der Anteil der Gemeinden beträgt 37,5 Mio. EUR.

² Gemäß § 23 Abs. 1 FAG 2017 gewährt der Bund den Gemeinden zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen eine Finanzzuweisung im Ausmaß von 15,6 Mio. EUR jährlich und 0,034 % des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel des Zeitraums November des Vorjahres bis Oktober des jeweiligen Jahres.

³ Gemäß § 24 FAG 2017 gewährt der Bund den Gemeinden eine Finanzzuweisung zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales in Höhe von 112,86 Mio. EUR jährlich. Gemäß § 24 Z 1 werden davon vorweg 60 Mio. EUR jährlich für einen Strukturfonds bereitgestellt.

⁴ Gemäß § 25 Abs. 3 FAG 2017 wird eine Finanzzuweisung in Höhe von 16,0 Mio. EUR zur Finanzkraftstärkung auf die Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen (ohne Wien) verteilt.

⁵ Gemäß § 27 Abs. 3 FAG 2017 gewährt der Bund den Ländern in den Jahren 2017 bis 2029 für Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen Zweckzuschüsse in Höhe von 4,81 Mio. EUR jährlich. Diese Bundesmittel sowie die gemäß § 12 Abs. 2 FAG 2017 aus den Ertragsanteilen für Gemeinden finanzierten Beiträge der Gemeinden sind für Kostenbeiträge an Gemeinden für Investitionen in Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen zu verwenden.

Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich

(2) Zu dem Kostenersatz für Migration und Integration sowie zu den Finanzzuweisungen für den Strukturfonds, für Gesundheit, Pflege, Soziales und zur Finanzkraftstärkung teilte das Land Kärnten mit, dass sämtliche Mittel an Gemeinden im Jahr 2017 ausbezahlt wurden. Der Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen wurde im Jahr 2017 einer Rücklage zugeführt und stand im Haushaltsjahr 2018 wieder in voller Höhe für Gemeinden zur Verfügung. Im Jahr 2017 wurden von den Finanzzuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr 0,63 Mio. EUR ausbezahlt und die restlichen 0,17 Mio. EUR einer Rücklage zugeführt.

(3) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass es die Finanzzuweisung für den öffentlichen Personennahverkehr¹⁶, den Kostenersatz für Migration und Integration und die Finanzzuweisungen (Strukturfonds sowie Gesundheit, Pflege, Soziales und zur Finanzkraftstärkung) im Jahr 2017 zur Gänze an Gemeinden ausbezahlte.¹⁷ Im Jahr 2017 wurde der Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen noch nicht an Gemeinden ausbezahlt und zur Gänze ins nächste Finanzjahr übertragen, da die „Richtlinie zur Auszahlung von Zuschüssen zum Gemeindekostenanteil für Investitionen in Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen“ erst am 29. Jänner 2018 beschlossen wurde.

Zahlungen des Bundes aus dem Pflegefonds

- 13 (1) Im Jahr 2017 betrugen die Zahlungen des Bundes aufgrund von § 2 Abs. 2 Pflegefondsgesetz (**PFG**) an das Land Kärnten 22,58 Mio. EUR. Das Land zog auf der Grundlage des Kärntner Mindestsicherungsgesetzes 50 % davon ab und zahlte die restlichen Mittel in zwei Jahresraten an die Gemeinden aus; insgesamt wurden 11,29 Mio. EUR an Gemeinden angewiesen. Auf der Grundlage von § 2 Abs. 2a PFG erhielt das Land Kärnten weitere Bundesmittel in Höhe von 0,39 Mio. EUR zum Zwecke des Ausbaus der Hospiz- und Palliativbetreuung. Laut Auskunft des Landes Kärnten wurden im Jahr 2017 davon noch keine Mittel an Gemeinden ausbezahlt.

(2) Die Zahlungen des Bundes aufgrund von § 2 Abs. 2 und 2a PFG an das Land Oberösterreich betrugen im Jahr 2017 59,53 Mio. EUR. Das Land Oberösterreich zahlte davon 8,55 Mio. EUR an Gemeinden und 20,70 Mio. EUR an Sozialhilfeverbände aus. Weiters führte es 30,28 Mio. EUR der Ausgabenrücklage zu.

Auf Grundlage des Oberösterreichischen Sozialhilfegesetzes¹⁸ war in jedem der 15 oberösterreichischen Bezirke ein Sozialhilfeverband eingerichtet. Die Statutarstädte Linz, Steyr und Wels hatten eigene Regelungen. Die oberösterreichischen

¹⁶ mit einer Abweichung von 3 EUR

¹⁷ Die Kostenersätze zur Migration und Integration sowie die Finanzzuweisungen aus dem Strukturfonds bzw. zu Gesundheit, Pflege und Soziales verbuchte das Land Oberösterreich ausgabenseitig in der durchlaufenden Gebärung. Sie waren daher nicht im Rechnungsabschluss als Ausgabe ersichtlich.

¹⁸ Oö. Sozialhilfegesetz 1998, LGBl. 82/1998 i.d.g.F.

Sozialhilfeverbände erfüllten wesentliche Aufgaben im Sozialbereich, wie z.B. Errichtung und Betrieb von Alten– und Pflegeheimen, Kinder– und Jugendhilfe, mobile Hilfe oder Mindestsicherung. Im Jahr 2017 erhielt der Sozialhilfeverband Linz–Land, welchem die Stadtgemeinde Ansfelden angehörte, 1,96 Mio. EUR als Zuschüsse aus dem Pflegefonds, welche auf die Pflegeinstitutionen im Bezirk aufgeteilt wurden.

Zahlungen des Bundes aufgrund von Art. 15a B–VG Vereinbarungen

- 14 (1) Im Jahr 2017 zahlte der Bund aufgrund von folgenden Art. 15a B–VG Vereinbarungen Mittel an die Länder Kärnten und Oberösterreich für Gemeinden aus:

Tabelle 6: Zahlungen des Bundes auf der Grundlage von Art. 15a B–VG Vereinbarungen im Jahr 2017

	Kärnten	Oberösterreich
	in Mio. EUR	
Vereinbarung gemäß Artikel 15a B–VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots ¹	6,83	9,13
Vereinbarung gemäß Artikel 15a B–VG über die halbtägig kostenlose und verpflichtende frühe Förderung in institutionellen Kinderbildungs– und –betreuungseinrichtungen in den Kindergartenjahren 2015/16, 2016/17 und 2017/18 ²	4,06	12,23 ⁵
Vereinbarung gemäß Artikel 15a B–VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Kindergartenjahre 2015/16 bis 2017/18 ³	1,13	3,27
Vereinbarung gemäß Artikel 15a B–VG über den weiteren Ausbau ganztägiger Schulformen ⁴	2,40	21,92

¹ BGBl. I 120/2011 i.d.F. BGBl. I 84/2016

² BGBl. I 138/2015

³ BGBl. II 234/2015

⁴ BGBl. I 115/2011 und BGBl. I 192/2013 jeweils i.d.F. BGBl. I 84/2014

⁵ inkl. Ausgaben für die Vereinbarung nach Art. 15a B–VG über die Erprobung des Bildungskompasses in Kinderbildungs– und –betreuungseinrichtungen in Höhe von 39.500 EUR

Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich

- (2) Das Land Kärnten zahlte aus diesen Mitteln (Tabelle 6) folgende Beträge an Gemeinden bzw. Schulgemeindeverbände:

- Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung: 4,02 Mio. EUR,
- verpflichtendes Kindergartenjahr/kostenloser Besuch halbtags: 2,45 Mio. EUR,
- frühe sprachliche Förderung: keine Mittel und
- schulische Tagesbetreuung: 2,40 Mio. EUR.

Die restlichen Mittel wurden an private Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen und an die Arbeitsvereinigung der Sozialhilfe Kärntens (für sprachliche Frühförderung) ausbezahlt.

(3) Das Land Oberösterreich zahlte aus den auf der Grundlage von Art. 15a B-VG Vereinbarungen zur Verfügung gestellten Mitteln folgende Beträge an Gemeinden bzw. Schulgemeindeverbände:

- Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung: 7,33 Mio. EUR,
- verpflichtendes Kindergartenjahr/kostenloser Besuch halbtags: 6,98 Mio. EUR,
- frühe sprachliche Förderung: 1,28 Mio. EUR und
- schulische Tagesbetreuung: 11,57 Mio. EUR.

Die restlichen Mittel wurden an private Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen (wie bspw. Pfarr- oder Betriebskindergärten) ausbezahlt. Der Auszahlungsbetrag für das Jahr 2017 wich teilweise vom durch den Bund überwiesenen Zuschuss ab, da u.a. durch Überträge aus den Vorjahren eine unterschiedliche zeitliche Abgrenzung der Zahlungen gegeben war. Das Land Oberösterreich führte Restbeträge mittels einer Rücklage dem nächsten Finanzjahr zu.

Zahlungen des Bundes aus dem Katastrophenfonds

15 (1) Im Jahr 2017 erhielt das Land Kärnten Zuschüsse aus dem Katastrophenfonds in Höhe von 2,01 Mio. EUR für Schäden im Vermögen von Gemeinden und gab diese in gleicher Höhe an die betroffenen Gemeinden weiter.

(2) Das Land Oberösterreich erhielt im Jahr 2017 Zuschüsse aus dem Katastrophenfonds in Höhe von 2,79 Mio. EUR für Schäden im Vermögen von Gemeinden und gab diese in gleicher Höhe an die betroffenen Gemeinden weiter.

Landesmittel

16.1 (1) Der RH ersuchte die Länder Kärnten und Oberösterreich um eine Auswertung der an Gemeinden ausbezahlten Landesmittel, weil diese in den Nachweisen zum Rechnungsabschluss des Landes nicht gesondert dargestellt waren. Das Land Kärnten übermittelte dem RH keine diesbezügliche Auswertung und verwies auf die zur Verfügung gestellte Kreditoren-/Debitorenauswertung.

(2) Die VRV 1997 sah in der Anlage 3a ein Postenverzeichnis für Länder vor, in dem für Transferzahlungen an Gemeinden folgende Posten heranzuziehen waren:

7304 Laufende Transferzahlungen an Gemeinden nach dem FAG

7305 Laufende Transferzahlungen an Gemeinden, sonstige

7354 Kapitaltransferzahlungen an Gemeinden nach dem FAG

7355 Kapitaltransferzahlungen an Gemeinden, sonstige

Um die Zahlungen an Gemeinden auszuwerten, die nur Mittel der Länder betrafen, ließ der RH die Zahlungen nach dem FAG (Posten 7304, 7354) sowie Zahlungen aus dem Pflegefonds und dem Katastrophenfonds (Posten 7305.003 und 7305.012) unberücksichtigt.

Kärnten

(3) Die auf diesem Weg ausgewerteten Zahlungen aus der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung des Landes Kärnten betrugen im Jahr 2016 17,46 Mio. EUR und im Jahr 2017 26,48 Mio. EUR.

Die Auswertung aus der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung führte aus Sicht des RH zu keinem aussagekräftigen Ergebnis, weil nicht alle Zahlungen an Gemeinden unter den laut VRV 1997 dafür vorgesehenen Posten 7305 (Laufende Transferzahlungen an Gemeinden, sonstige) bzw. 7355 (Kapitaltransferzahlungen an Gemeinden, sonstige) verrechnet waren. So waren bspw. Förderungen an Gemeinden für den Straßenbau unter der Post 7770 verrechnet,¹⁹ Förderungen an Gemeinden im Sozialbereich unter Post 7760²⁰ oder im Schulbereich unter Post 7678²¹. Das Land Kärnten teilte weiters mit, dass die im Prüfungszeitraum durchgeführte Verrechnung nicht in jedem Fall den Kontierungsvorgaben der VRV entsprach, dass jedoch mit der Umstellung auf die VRV 2015 eine Bereinigung erfolgen werde.

(4) Das Land Kärnten verfügte über keinen Förderbericht, in dem die an Gemeinden vergebenen Landesmittel dargestellt waren. Außerdem pflegte das Land Kärnten weder Daten in die Transparenzdatenbank ein,²² noch verfügte es landesintern über eine entsprechende Datenbank, in der sämtliche an Gemeinden vergebene Landesmittel erfasst wurden.

¹⁹ Finanzposition 1–71016–5–7770

²⁰ Finanzposition 1–41311–5–7760

²¹ Finanzposition 1–23914–5–7678

²² Diesbezüglich verweist der RH auf seinen Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ (Reihe Bund 2017/45).

Oberösterreich

(5) Der RH ermittelte aus den Auswertungen des Landes Oberösterreich Zahlungen aus Landesmitteln in Höhe von 226,82 Mio. EUR im Jahr 2016 und 230,63 Mio. EUR im Jahr 2017.

(6) Das Land Oberösterreich verfügte über einen Förderbericht²³, in dem u.a. die an Gemeinden vergebenen Landesmittel dargestellt waren. Die Förderungen waren darin ab einem Betrag von 2.000 EUR enthalten. Die Gemeinden konnten einzeln abgefragt werden, sensible Förderungsbereiche wurden im Sinne des Datenschutzes ausgenommen. Das Land Oberösterreich pflegte Daten ab dem Stichtag 1. Jänner 2017 in die Transparenzdatenbank ein, sofern sie keinen Rückschluss auf sensible Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes zuließen.

- 16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Land Kärnten keine validen Daten zu den Zahlungen an Gemeinden aus Mitteln des Landes zur Verfügung stellen konnte. Es verfügte weder über einen Förderbericht, in dem die an Gemeinden vergebenen Landesmittel dargestellt waren, noch pflegte es Daten in die Transparenzdatenbank ein. Dadurch waren dem RH eine vollständige Erhebung und Darstellung dieser Zahlungen im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nicht möglich.

Der RH empfahl dem Land Kärnten, die Zahlungsströme zwischen dem Land und den Gemeinden in einem Bericht oder in den Erläuterungen zum Rechnungsabschluss umfassend und transparent darzustellen.

Der RH wertete die Maßnahmen des Landes Oberösterreich zur transparenten Darstellung von Förderungen positiv.

- 16.3 Das Land Kärnten teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, dass die Transfers von und an Gemeinden mit Anwendung des Einheitskontenrahmens gemäß VRV 2015 im Landesvoranschlag und im Rechnungsabschluss 2019 mit jeweils einem Sachkonto ausgewiesen würden. Bei unterschiedlichen Leistungsempfängern seien nunmehr unterschiedliche Konten heranzuziehen. Die Empfehlung könne daher als umgesetzt betrachtet werden.

²³ <https://www2.land-oberoesterreich.gv.at/internetfoerderbericht/Start.jsp?SessionID=SID-B5C76AB6-72B1121A>; abgerufen am 8. August 2018

Zahlungsströme betreffend die Stadtgemeinden Feldkirchen und Ansfelden

Auswertungen der Gemeinden

Stadtgemeinde Feldkirchen

17 (1) Die Stadtgemeinde Feldkirchen übermittelte dem RH eine Auswertung über Zahlungen an das bzw. vom Land Kärnten. Diese Auswertung beinhaltete sowohl Zahlungen als auch Verpflichtungen. Dadurch war es dem RH möglich, die Unterschiede in der Jahresabgrenzung zwischen dem Land Kärnten und der Stadtgemeinde Feldkirchen zu überprüfen. Aufgrund der Bruttodarstellung im Rechnungswesen der Stadtgemeinde und der monatlichen Benachrichtigungen des Landes an die Gemeinden waren sowohl die ungekürzten Ertragsanteile als auch die Einbehalte des Landes von den Ertragsanteilen auf Gemeindeebene nachvollziehbar und transparent dargestellt.

(2) Für einen Vergleich mit der Auswertung des Landes Kärnten bereinigte der RH die Auswertung der Stadtgemeinde Feldkirchen um einzelne Positionen wie bspw.:

- Zahlungen, bei denen der Empfänger nicht das Land Kärnten war (wie bspw. die Fachhochschule Kärnten oder der Schulgemeindeverband²⁴),
- Kostenbeiträge und Leistungsentgelte (wie bspw. an das Gemeindeservicezentrum für die Abrechnung der Pensionsbeiträge oder an die Verwaltungsgemeinschaft Feldkirchen für die Einhebung der Grundsteuer) oder
- Steuern, Abgaben und Gebühren (wie bspw. Probeentnahmegebühren oder Urheberrechtsabgaben).

²⁴ Zahlungen an Pflichtverbände stellte der RH in TZ 19 dar.

Tabelle 7: Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen in Kärnten an das und vom Land Kärnten

	2016	2017
	in Mio. EUR	
Zahlungen an das Land Kärnten		
Zahlungen an das Land Kärnten gesamt	10,72	12,01
davon vom RH bereinigt	1,79	1,92
davon bereinigte Zahlungen an das Land Kärnten	8,93	10,10
Zahlungen vom Land Kärnten		
Zahlungen vom Land Kärnten gesamt	15,21	15,36
davon vom RH bereinigt	0,18	0,26
davon bereinigte Zahlungen vom Land Kärnten	15,03	15,10

Quelle: Stadtgemeinde Feldkirchen

Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen an das Land Kärnten und vom Land Kärnten

- 18.1 (1) Aus den bereinigten Daten der Stadtgemeinde Feldkirchen und des Landes Kärnten erstellte der RH eine Aufstellung der Zahlungsströme zwischen Land und Stadtgemeinde.

Tabelle 8: Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen an das Land Kärnten

	2016		2017	
	Stadt- gemeinde	Differenz zum Land Kärnten	Stadt- gemeinde	Differenz zum Land Kärnten
	in 1.000 EUR			
Summe	8.935	+585	10.095	+1.004
Einbehalte Ertragsanteile	8.270	+4	9.903	+908
<i>davon Pensionsbeiträge</i>	<i>1.103</i>	<i>-3</i>	<i>1.376</i>	<i>+101</i>
<i>davon Verwaltungsakademie</i>	<i>3</i>	<i>–</i>	<i>3</i>	<i>–</i>
<i>davon Schulen</i>	<i>430</i>	<i>–</i>	<i>416</i>	<i>–</i>
<i>davon Vorschulische Erziehung</i>	<i>239</i>	<i>-20</i>	<i>275</i>	<i>+20</i>
<i>davon Soziales</i>	<i>3.442</i>	<i>+11</i>	<i>4.116</i>	<i>+294</i>
<i>davon Rettungsdienste</i>	<i>122</i>	<i>–</i>	<i>129</i>	<i>–</i>
<i>davon Krankenanstalten</i>	<i>1.821</i>	<i>+10</i>	<i>2.316</i>	<i>+305</i>
<i>davon Verkehrsverbund</i>	<i>96</i>	<i>-2</i>	<i>197</i>	<i>+98</i>
<i>davon Landesumlage</i>	<i>1.014</i>	<i>+9</i>	<i>1.076</i>	<i>+90</i>
sonstige Zahlungen	664	+580	192	+97
<i>davon Heizkostenzuschuss</i>	<i>37</i>	<i>-6</i>	<i>40</i>	<i>-3</i>
<i>davon Sprengelärzte</i>	<i>38</i>	<i>–</i>	<i>36</i>	<i>–</i>
<i>davon Schutzwasserbau</i>	<i>586</i>	<i>+586</i>	<i>100</i>	<i>+100</i>
<i>davon Schulzentrum</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>13</i>	<i>–</i>
<i>davon Audiovisuelle Lehrmittel</i>	<i>1</i>	<i>–</i>	<i>1</i>	<i>–</i>
<i>davon Pensionsbeiträge Nebengebühren</i>	<i>1</i>	<i>–</i>	<i>1</i>	<i>–</i>
<i>davon Sonstige</i>	<i>1</i>	<i>–</i>	<i>1</i>	<i>–</i>

Quellen: Stadtgemeinde Feldkirchen; Land Kärnten

(2) Die Abweichungen zwischen den bereinigten Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen und des Landes Kärnten hatten folgende Gründe:

- Im Jahr 2016: Die Einbehalte von den Ertragsanteilen waren im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde um rd. 4.500 EUR höher angegeben, die Mittel für Heizkostenzuschüsse (rd. 5.800 EUR) hingegen niedriger. Dies lag an der unterschiedlichen Jahresabgrenzung des Landes. Die Mittel für Schutzwasserbauprojekte in Höhe von rd. 586.200 EUR überwies die Stadtgemeinde an das Land Kärnten. Diese waren in der Auswertung des Landes nicht enthalten, weil sie auf eine Finanzposition außerhalb des ordentlichen Haushalts gebucht wurden. Nach Rücksprache mit der zuständigen Fachabteilung konnte der RH diese Zahlungen abgleichen.

- Im Jahr 2017: Die Einbehalte von den Ertragsanteilen waren im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde um rd. 907.800 EUR höher angegeben, die Mittel für Heizkostenzuschüsse (rd. 3.500 EUR) hingegen niedriger. Dies lag an der unterschiedlichen Jahresabgrenzung des Landes. Die Mittel für Schutzwasserbauprojekte in Höhe von 100.000 EUR überwies die Stadtgemeinde an das Land Kärnten. Diese waren in der Auswertung des Landes nicht enthalten, weil sie auf eine Finanzposition außerhalb des ordentlichen Haushalts gebucht wurden. Nach Rücksprache mit der zuständigen Fachabteilung konnte der RH diese Zahlungen abgleichen.

(3) Wie Tabelle 8 verdeutlicht, erfolgte der überwiegende Teil (2017: 98,1 %) der Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen an das Land Kärnten in Form von Einbehalten von den Ertragsanteilen. Die bedeutendsten Einbehalte waren dabei die Finanzierung der Sozialhilfe (40,8 %), der Beitrag zur Deckung des Abgangs der Krankenanstalten (22,9 %) sowie Pensionsbeiträge (13,6 %) und die Landesumlage (10,7 %). Während die Landesumlage in den Jahren 2016 und 2017 relativ konstant blieb, stiegen die Beiträge der Gemeinde zur Abgangsdeckung der Krankenanstalten von 1,82 Mio. EUR im Jahr 2016 auf 2,32 Mio. EUR, was einer Steigerung von 27 % entsprach. Auch die Beiträge zur Sozialhilfe stiegen im Jahr 2017 um 0,67 Mio. EUR (+20 %) im Vergleich zum Vorjahr.

Im Jahr 2017 wurden in Summe 73,2 % der Ertragsanteile der Stadtgemeinde Feldkirchen durch das Land Kärnten einbehalten.

(3) Folgende Tabelle zeigt die Zahlungen des Landes Kärnten an die Stadtgemeinde Feldkirchen:

Tabelle 9: Zahlungen an die Stadtgemeinde Feldkirchen vom Land Kärnten

	2016		2017	
	Stadt- gemeinde	Differenz zum Land Kärnten	Stadt- gemeinde	Differenz zum Land Kärnten
	in 1.000 EUR			
Ertragsanteile	12.801	+8.394	13.533	+10.083
Bedarfszuweisungen	742	–	795	–
Finanzzuweisungen	436	+20	351	–
Darlehen Straßenbau	307	–	–	–
Pflegefonds	282	–	139	-139
Zuschüsse Schulzentrum	250	–	18	+18
Zuschüsse Straßenbau	80	–	70	–
Zuschuss Straßenbeleuchtung	59	+59	–	–
Gutschrift Sozialhilfe	23	-32	54	-300
schulische Ganztagesbetreuung	42	–	119	-102
vorschulische Kindererziehung	–	–	1	–
Zuschüsse Bestattung	10	–	7	–
sonstige Förderungen	1	-23	7	+6
Zweckzuschuss Katastrophenfonds	–	–	3	–
Personennahverkehr	–	–	–	-14
Summe	15.033	+8.418	15.098	+9.552

Quellen: Stadtgemeinde Feldkirchen; Land Kärnten

(4) Die Abweichungen zwischen den bereinigten Zahlungen der Stadtgemeinde Feldkirchen und jener des Landes Kärnten hatten folgende Gründe:

- Im Jahr 2016: Die Ertragsanteile waren im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde um rd. 8.393.600 EUR höher angegeben, weil die Stadtgemeinde diese entsprechend § 3 VRV 1997 brutto verbuchte und es Unterschiede in der Jahresabgrenzung zwischen Stadtgemeinde und Land Kärnten gab. Der Zuschuss zur Erneuerung der Straßenbeleuchtung in Höhe von rd. 59.200 EUR wurde aus Mitteln eines Landesfonds (Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz (ElWOG), BGBl. I 143/1998 i.d.g.F.) gewährt und war in der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung des Landes nicht erfasst. Die Gutschrift für Sozialhilfe und sonstige Förderungen waren im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde niedriger angegeben (rd. -31.500 EUR bzw. rd. -23.500 EUR). Dies lag an der unterschiedlichen Jahresabgrenzung des Landes.

- Im Jahr 2017: Im Falle der Ertragsanteile erklärte sich die Differenz von rd. 10.082.600 EUR wie im Jahr 2016 aus der Brutto-Darstellung der Stadtgemeinde und unterschiedlichen Jahresabgrenzungen. Die Zahlungen aus dem Pflegefonds (rd. 138.600 EUR), die Gutschrift Sozialhilfe (rd. 54.200 EUR), die Beiträge des Landes zur schulischen Ganztagesbetreuung (rd. 119.300 EUR) und der Zuschuss für den Personennahverkehr (rd. 14.300 EUR) waren im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde niedriger dargestellt, die Zuschüsse zum Schulzentrum (rd. 17.900 EUR) und die sonstigen Förderungen (6.600 EUR) hingegen höher. Dies war auf unterschiedliche Jahresabgrenzungen zurückzuführen.

(5) Der überwiegende Teil der Zahlungen des Landes Kärnten an die Stadtgemeinde Feldkirchen waren die Ertragsanteile der Stadtgemeinde aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2017: 89,6 %).

Weitere bedeutende Zahlungen waren Bedarfszuweisungsmittel (zum überwiegenden Teil aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben finanziert, siehe TZ 7, 2017: 5,3 %) und Finanzzuweisungen (aus Mitteln des Bundes finanziert, 2017: 2,3 %).

- 18.2 Der RH verdeutlichte am Beispiel des Landes Kärnten und der Stadtgemeinde Feldkirchen die Vielzahl und Komplexität der gesetzlich festgelegten Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden zur Finanzierung diverser öffentlicher Aufgaben.

Der RH stellte fest, dass im Jahr 2017 ein Anteil von 73,2 % der Ertragsanteile der Stadtgemeinde Feldkirchen in Form von Umlagen einbehalten wurde.

Der RH hielt fest, dass er die Zahlungen zwischen dem Land Kärnten und der Stadtgemeinde Feldkirchen in den Jahren 2016 und 2017 vollständig abgleichen konnte und sämtliche Differenzen unter Verwendung der kameralen Soll-/Ist-Darstellung der Stadtgemeinde Feldkirchen nachvollziehbar waren.

Zahlungsströme zwischen der Stadtgemeinde Feldkirchen und Pflichtverbänden

- 19 (1) Aufgrund landesrechtlicher Bestimmungen waren die Gemeinden in Kärnten verpflichtet, sich zu Verbänden zusammenzuschließen. Daraus resultierten für die Gemeinden nicht disponible Zahlungsverpflichtungen. Dabei waren die folgenden Bestimmungen des Kärntner Landesrechts maßgeblich:
- Gemäß § 5 Kärntner Schulgesetz²⁵ bilden Gemeinden eines politischen Bezirks einen Schulgemeindeverband. Städte mit eigenem Statut sind davon ausgenommen.

²⁵ Kärntner Schulgesetz (K-SchG), LGBl. 58/2000

- Gemäß § 70 Kärntner Mindestsicherungsgesetz²⁶ bilden Gemeinden eines politischen Bezirks einen Sozialhilfeverband. Städte mit eigenem Statut sind davon ausgenommen.
- Gemäß § 40 Abs. 1 Kärntner Abfallwirtschaftsordnung 2004²⁷ hat die Landesregierung durch Verordnung unter Einbeziehung der Städte mit eigenem Statut Gemeindeverbände zur Besorgung der ihnen nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben zu bilden. Diesem Auftrag kam die Landesregierung mit der Verordnung vom 26. Mai 1998, mit der die Abfallwirtschaftsverbände gebildet werden,²⁸ nach.

(2) Laut Angaben der Stadtgemeinde Feldkirchen erfolgten zwischen der Stadtgemeinde Feldkirchen und den oben genannten Pflichtverbänden folgende Zahlungen:

Tabelle 10: Zahlungsströme zwischen der Stadtgemeinde Feldkirchen und Pflichtverbänden

	2016		2017	
	von der Stadt- gemeinde	an die Stadt- gemeinde	von der Stadt- gemeinde	an die Stadt- gemeinde
	in 1.000 EUR			
Schulgemeindeverband	946	90	1.395	76
<i>davon Verbandsumlage</i>	677		673	
<i>davon Errichtung Schul- zentrum</i>	250		688	
<i>davon Betriebskosten, Gebühren</i>	20	90	34	76
Sozialhilfeverband	–	25	–	57
Abfallwirtschaftsverband	448	143	398	158

Quelle: Stadtgemeinde Feldkirchen

Während die Zahlungen zwischen dem Sozialhilfeverband bzw. dem Abfallwirtschaftsverband und der Stadtgemeinde Feldkirchen primär Gebühren und Leistungsentgelte betrafen, zahlte die Stadtgemeinde an den Schulgemeindeverband jährlich eine Verbandsumlage (rd. 675.000 EUR). Darüber hinaus zahlte die Stadtgemeinde in den Jahren 2016 und 2017 rd. 938.000 EUR für die Errichtung des Schulzentrums.

²⁶ Kärntner Mindestsicherungsgesetz (K-MSG), LGBl. 15/2007

²⁷ Kärntner Abfallwirtschaftsordnung 2004 (K-AWO), LGBl. 17/2004

²⁸ LGBl. 37/1998 i.d.g.F.

Stadtgemeinde Ansfelden

- 20 (1) Die Stadtgemeinde Ansfelden übermittelte dem RH eine Auswertung über Zahlungen an das bzw. vom Land Oberösterreich.

Aufgrund der Bruttodarstellung im Rechnungswesen der Gemeinde und der monatlichen Benachrichtigungen des Landes an die Gemeinden waren sowohl die ungekürzten Ertragsanteile als auch die Einbehalte des Landes und der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land von den Ertragsanteilen auf Gemeindeebene nachvollziehbar und transparent dargestellt. Die Auswertung der Stadtgemeinde Ansfelden stimmte mit den Daten aus dem Rechnungsabschluss der Gemeinde überein.

(2) Für einen Vergleich mit der Auswertung des Landes Oberösterreich bereinigte der RH aus der von der Stadtgemeinde Ansfelden übermittelten Auswertung einzelne Positionen, wie bspw.:

- Zahlungen, deren Empfänger nicht das Land Oberösterreich war (wie bspw. an eine private Bildungseinrichtung oder Pensionsleistungen),
- Kostenbeiträge und Leistungsentgelte (wie bspw. Interessentenbeiträge, Leistungen für den Winterdienst auf Landesstraßen oder Kostenersatz im Personalbereich) sowie
- buchhalterische Darstellungen von Guthaben aus Krankenanstaltenbeiträgen ohne Zahlungsfluss.

Tabelle 11: Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das und vom Land Oberösterreich

	2016	2017
	in Mio. EUR	
Zahlungen an das Land Oberösterreich gesamt	10,51	10,85
<i>davon vom RH bereinigt</i>	<i>0,45</i>	<i>0,72</i>
<i>davon bereinigte Zahlungen an das Land Oberösterreich</i>	<i>10,96</i>	<i>11,57</i>
Zahlungen vom Land Oberösterreich gesamt	17,86	17,13
<i>davon vom RH bereinigt</i>	<i>0,52</i>	<i>0,25</i>
<i>davon bereinigte Zahlungen vom Land Oberösterreich</i>	<i>17,34</i>	<i>16,88</i>

Quelle: Stadtgemeinde Ansfelden

Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das Land Oberösterreich

- 21.1 (1) Aus den bereinigten Daten der Stadtgemeinde Ansfelden und des Landes Oberösterreich erstellte der RH folgende Tabelle zu den Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das Land Oberösterreich:

Tabelle 12: Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das Land Oberösterreich

	2016		2017	
	Stadtgemeinde Ansfelden	Differenz zum Land Oberösterreich	Stadtgemeinde Ansfelden	Differenz zum Land Oberösterreich
	in 1.000 EUR			
Summe	10.956	+5.083	11.573	+5.285
Ertragsanteile Einbehalte	6.425	+5.083	6.587	+5.261
<i>davon Landesumlage</i>	<i>1.343</i>	<i>–</i>	<i>1.326</i>	<i>–</i>
<i>davon Bezirksumlage (Sozialhilfverband)</i>	<i>4.946</i>	<i>+4.946</i>	<i>5.120</i>	<i>+5.120</i>
<i>davon Rettungsbeitrag</i>	<i>127</i>	<i>+127</i>	<i>131</i>	<i>+131</i>
<i>davon Feuerwehrbeitrag</i>	<i>2</i>	<i>+2</i>	<i>2</i>	<i>+2</i>
<i>davon ZIS Beiträge¹</i>	<i>4</i>	<i>+4</i>	<i>4</i>	<i>+4</i>
<i>davon Pension Getränke- steuerprüfer</i>	<i>3</i>	<i>+3</i>	<i>3</i>	<i>+3</i>
sonstige Zahlungen	3.526	–	3.969	–
<i>davon Krankenanstalten- beiträge</i>	<i>3.226</i>	<i>–</i>	<i>3.615</i>	<i>–</i>
<i>davon Schulbeiträge (Erhaltung und Bau)</i>	<i>205</i>	<i>–</i>	<i>257</i>	<i>–</i>
<i>davon Nahverkehrs- finanzierung</i>	<i>94</i>	<i>–</i>	<i>97</i>	<i>+24</i>
Pensionsbeiträge Summe	1.005	–	1.017	–
<i>davon Pensionsbezüge Beamtinnen und Beamte</i>	<i>920</i>	<i>–</i>	<i>926</i>	<i>–</i>
<i>davon Pensionskassen- beiträge Beamtinnen und Beamte</i>	<i>31</i>	<i>–</i>	<i>31</i>	<i>–</i>
<i>davon Pensionsbeiträge Gemeindearzt</i>	<i>54</i>	<i>–</i>	<i>60</i>	<i>–</i>

¹ Zentrum für Inklusiv- und Sonderpädagogik:

Dieser Einbehalt wurde bei der Finanzposition 1/0800–7511 Pensionsbeiträge Beamte verrechnet; um eine Doppelzählung zu vermeiden, zog der RH diesen Betrag bei den Pensionsbeiträgen der Beamten ab.

Quellen: Land Oberösterreich; Stadtgemeinde Ansfelden

(2) Die Abweichungen zwischen den bereinigten Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden und des Landes Oberösterreich beruhten auf einer unterschiedlichen Darstellung der Einbehalte bei den Ertragsanteilen. Die Abweichungen betrafen mit Ausnahme der Landesumlage alle Einbehalte und betrugen 2017 in Summe rd. 5.260.900 EUR. Die Stadtgemeinde Ansfelden verrechnete die Einbehalte brutto, indem sie diese als Ausgaben im Haushalt veranschlagte. Auf Landesseite nahm die Bezirkshauptmannschaft Linz–Land die Einbehalte der Ertragsanteile mit Ausnahme der Landesumlage vor. Eine über die Landesumlage hinausgehende Darstellung der Einbehalte konnte das Land Oberösterreich dem RH nicht vorlegen.

Die Bezirkshauptmannschaften nahmen unterschiedliche Einbehalte von den Ertragsanteilen vor.²⁹ Im Einvernehmen mit den Gemeinden wurden die jeweiligen Einbehalte nicht an die Gemeinden einzeln vorgeschrieben, sondern als „Serviceleistung“ von der zuständigen Bezirkshauptmannschaft abgerechnet. Ein Teil der Bezirksumlage wurde über den Sozialhilfverband an das Land Oberösterreich weiterüberwiesen. Im Jahr 2016 betrugen diese Zahlungen an das Land Oberösterreich 1,75 Mio. EUR, im Jahr 2017 1,73 Mio. EUR.

(3) Im Jahr 2017 differierten die bereinigten Zahlungen um die letzte Rate des Kostenbeitrags zur Nahverkehrsfinanzierung (rd. 24.300 EUR). Der Grund dafür waren unterschiedliche zeitliche Abgrenzungen.

(4) Das Land Oberösterreich nahm die Pensionsbezüge und die daraus resultierenden Versorgungsbezüge für Gemeindebeamtinnen und –beamte ein und zahlte diese an die im Ruhestand befindlichen Gemeindebeamtinnen und –beamten aus.³⁰ Die Ausgaben für die Pensionsbezüge der Beamtinnen und Beamten waren durch die gesetzlich geregelten Beiträge der Gemeinden vollständig gedeckt, das Land leistete keine Zuschüsse. Das Land nahm zudem auch die Pensionskassenbeiträge für Beamtinnen und Beamte ein und leitete diese an die Pensionskasse weiter. Auch die Pension des Gemeindearztes wurde gemäß § 42 Oö. Gemeindesaniätsdienstgesetz 2006 über das Land abgerechnet.

(5) Wie in **TZ 5** beschrieben, behielt das Land Oberösterreich die Landesumlage von den Ertragsanteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ein. Im Jahr 2017 entsprach dieser Einbehalt 11,5 % der Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden an das Land Oberösterreich.

²⁹ So nahm bspw. die Bezirkshauptmannschaft Steyr–Land neben der Bezirksumlage folgende Einbehalte vor:
– Beitrag nach dem Oö. Sportgesetz („Sportgroschen“)
– Beitrag zum Katastrophenhilfsdienst (Beitrag zum Aufwand des Bezirksfeuerwehrkommandos)
– Beiträge zur EU–Maßnahme Leader

³⁰ Gemäß § 162 Oö. Gemeinde–Dienstrechts– und Gehaltsgesetz 2002 bzw. § 162 Oö. Gemeindebedienstetengesetz 2001 war jede Gemeinde verpflichtet, die monatlichen Pensionsbeiträge der aktiven Gemeindebeamten an das Land abzuführen.

Die quantitativ bedeutendsten Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden betrafen im Jahr 2017 die auf Bezirksebene einbehaltene Umlage zur Finanzierung der Pflichtverbände im Bereich der Sozialhilfe (44,2 % der Zahlungssumme) sowie die Beiträge zur Deckung des Abgangs der Krankenanstalten (31,2 %). Die Pensionsbeiträge der Stadtgemeinde Ansfelden betrugen 8,8 % aller Zahlungen.

21.2 (1) Der RH wies abermals auf die Vielzahl und Komplexität der gesetzlich festgelegten Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden zur Finanzierung diverser öffentlicher Aufgaben hin. Diese Komplexität wurde durch die Wahrnehmung der Aufgaben der Sozialhilfe durch verpflichtende Gemeindeverbände auf Bezirksebene und die damit verbundene Verrechnung durch die Bezirkshauptmannschaften weiter erhöht.

(2) Der RH hielt fest, dass er die Zahlungen zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und dem Land Oberösterreich in den Jahren 2016 und 2017 vollständig abgleichen konnte und sämtliche Differenzen nachvollziehbar waren.

Zahlungen an die Stadtgemeinde Ansfelden vom Land Oberösterreich

22.1 (1) Aus den bereinigten Daten der Stadtgemeinde Ansfelden und des Landes Oberösterreich erstellte der RH folgende Tabelle zu den Zahlungen vom Land Oberösterreich an die Stadtgemeinde Ansfelden:

Tabelle 13: Zahlungen an die Stadtgemeinde Ansfelden vom Land Oberösterreich

	2016		2017	
	Stadtgemeinde Ansfelden	Differenz zum Land Oberösterreich	Stadtgemeinde Ansfelden	Differenz zum Land Oberösterreich
	in 1.000 EUR			
Ertragsanteile	14.803	+6.425	14.565	+6.587
Zuschüsse nach dem Finanzausgleichsgesetz ¹	–	–	185	–
Zuschüsse nach Art. 15a B–VG Vereinbarungen	208	–	84	–
Bedarfszuweisungen	613	–	341	–
Landesbeiträge Kinderbetreuung	1.659	–	1.620	–
Landesbeiträge Schulen	6	–	33	–
Landesbeiträge Wohnhaussanierung	5	–	5	–
Landesbeiträge Sonstige	45	+6	47	+6
Summe	17.338	+6.431	16.880	+6.593

¹ Finanzzuweisungen und Mittel aus dem Katastrophenfonds

Quellen: Land Oberösterreich; Stadtgemeinde Ansfelden

Die Ertragsanteile für die Jahre 2016 und 2017 waren in der Auswertung der Stadtgemeinde Ansfelden um rd. 6.425.400 EUR bzw. um rd. 6.587.300 EUR höher als in der Auswertung des Landes angegeben, weil die Stadtgemeinde Einnahmen und Ausgaben entsprechend § 3 VRV 1997 brutto in voller Höhe verbuchte und damit die Einbehalte im Unterschied zum Land noch nicht abgezogen waren.

Die Ertragsanteile stimmten, zeitlich korrekt abgegrenzt, mit den errechneten Ansprüchen nach dem jeweiligen FAG überein.

(2) Die Landesbeiträge zu Kinderbetreuung, Schulen, Wohnhaussanierung und Sonstige bestanden grundsätzlich aus Landesförderungen. Die Differenz von rd. 5.900 EUR in beiden Jahren des überprüften Zeitraums (2016 und 2017) konnte das Land Oberösterreich nicht restlos aufklären.

(3) Um den Zahlungsfluss der Ertragsanteile vom Land Oberösterreich zur Stadtgemeinde Ansfelden nachvollziehbar darstellen zu können, forderte der RH die Einbehalte von der zuständigen Landesabteilung bzw. von der Stadtgemeinde Ansfelden an:

Tabelle 14: Ertragsanteile: Zahlungen vom Land Oberösterreich bzw. der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land an die Stadtgemeinde Ansfelden

	2016	2017
	in 1.000 EUR	
Ertragsanteile der Stadtgemeinde Ansfelden	14.803	14.565
Einbehalt auf Landesebene: Landesumlage	-1.343	-1.326
an die Bezirkshauptmannschaft vom Land ausbezahlte Ertragsanteile	13.460	13.238
Einbehalte der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land	-5.083	-5.261
an die Gemeinde von der Bezirkshauptmannschaft Linz–Land ausbezahlte Ertragsanteile	8.377	7.977

Quellen: Land Oberösterreich; Stadtgemeinde Ansfelden

(4) Wie bereits in **TZ 5** und **TZ 21** dargestellt, wurde ein maßgeblicher Anteil der Ertragsanteile durch das Land Oberösterreich oder durch die Bezirkshauptmannschaften auf landesgesetzlicher Grundlage einbehalten. Im Jahr 2017 summierten sich diese Einbehalte durch das Land Oberösterreich in Form der Landesumlage oder durch die Bezirkshauptmannschaft Linz–Land zur Finanzierung des Pflichtverbands im Bereich der Sozialhilfe auf 44,3 % der Ertragsanteile der Stadtgemeinde Ansfelden.

Die vier bedeutendsten durch das Land Oberösterreich festgesetzten bzw. beeinflussten Zahlungen der Stadtgemeinde Ansfelden (die Landesumlage, die Finanzierung des verpflichtenden Gemeindeverbands im Bereich der Sozialhilfe, die Abgangsdeckung der Krankenanstalten sowie Zahlungen für Pensionsbeiträge) summierten sich im Jahr 2017 auf 76,1 % der Ertragsanteile der Stadtgemeinde an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

- 22.2 Der RH hob hervor, dass ein erheblicher Anteil der Ertragsanteile der Stadtgemeinde Ansfelden für Zahlungen aufzuwenden war, die direkt vom Land Oberösterreich festgesetzt oder auf Basis landesgesetzlicher Regelungen in den verpflichtenden Gemeindeverbänden bestimmt wurden.

Der RH hielt fest, dass er die Zahlungen zwischen dem Land Oberösterreich und der Stadtgemeinde Ansfelden in den Jahren 2016 und 2017 mit Ausnahme von Kleinbeträgen im Förderungsbereich abgleichen konnte.

Zahlungsströme zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und Pflichtverbänden

- 23 Neben dem Sozialhilfeverband Linz–Land war die Stadtgemeinde Ansfelden Mitglied des Gemeindeverbands für die Entschädigungen ausgeschiedener Bürgermeister, welcher Pensionsbeiträge der Bürgermeister verwaltete.³¹ Zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und den beiden Pflichtverbänden bestanden folgende Zahlungsströme:

Tabelle 15: Zahlungsströme zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und oberösterreichischen Pflichtverbänden

	2016		2017	
	von der Stadtgemeinde Ansfelden	an die Stadtgemeinde Ansfelden	von der Stadtgemeinde Ansfelden	an die Stadtgemeinde Ansfelden
	in 1.000 EUR			
Sozialhilfeverband Linz–Land (Bezirksumlage)	4.946	87	5.120	90
Gemeindeverband Bürgermeisterpensionen	71	–	57	–

Quelle: Stadtgemeinde Ansfelden

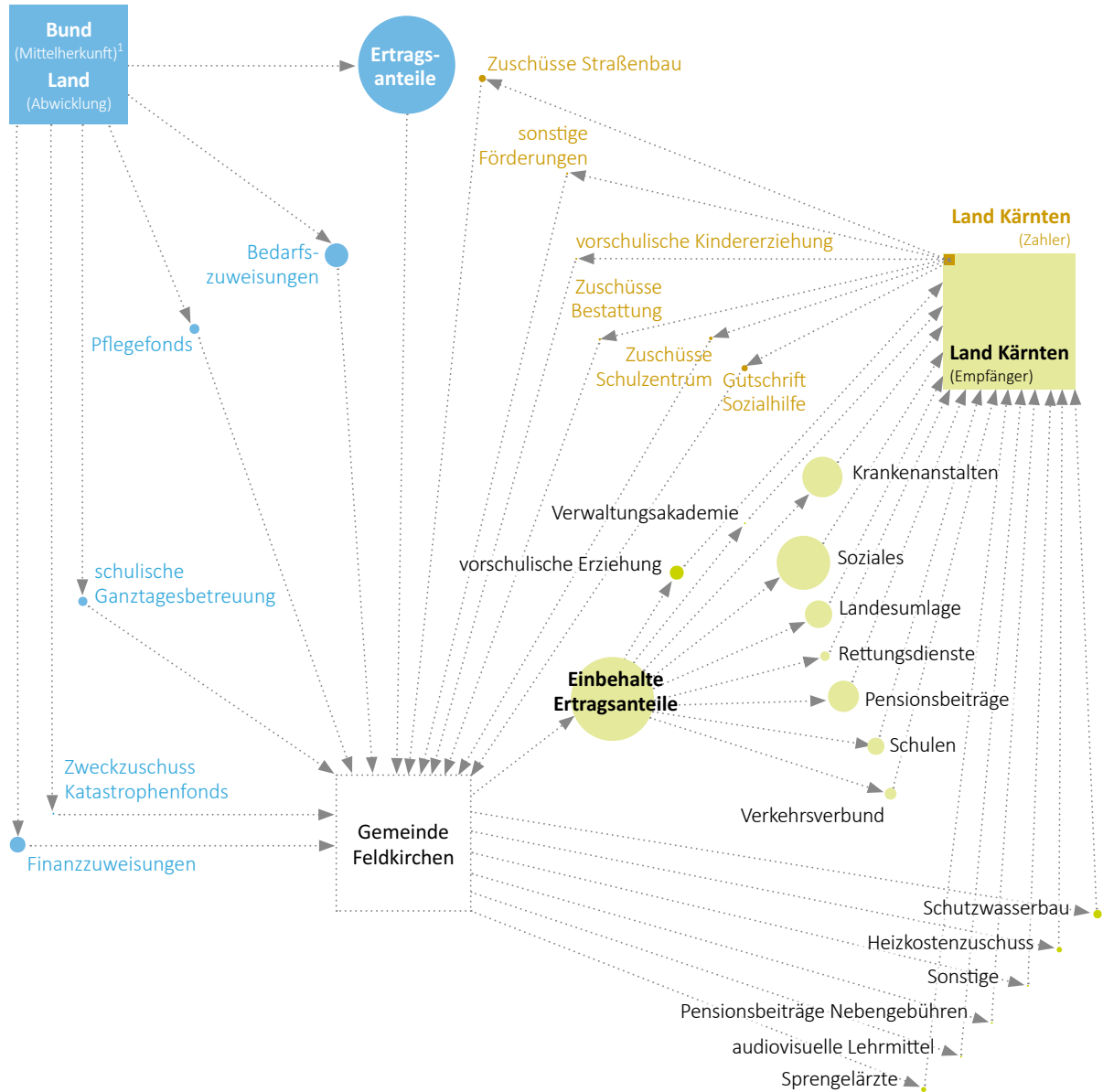
Die Zahlungen des Sozialhilfeverbands Linz–Land an die Stadtgemeinde Ansfelden bestanden aus Leistungsentgelten bspw. für Beratungsleistungen sowie der Kostentragung im Bereich des Heizkostenzuschusses.

³¹ § 2 Abs. 2 Oö. Bürgermeisterbezügegesetz 1992

Zusammenfassender Überblick der erhobenen Zahlungsströme

- 24 Abbildung 2 und Abbildung 3 stellen die Zahlungsströme zwischen der Stadtge-
meinde Feldkirchen und dem Land Kärnten sowie zwischen der Stadtgemeinde
Ansfelden und dem Land Oberösterreich zusammenfassend gegenüber:

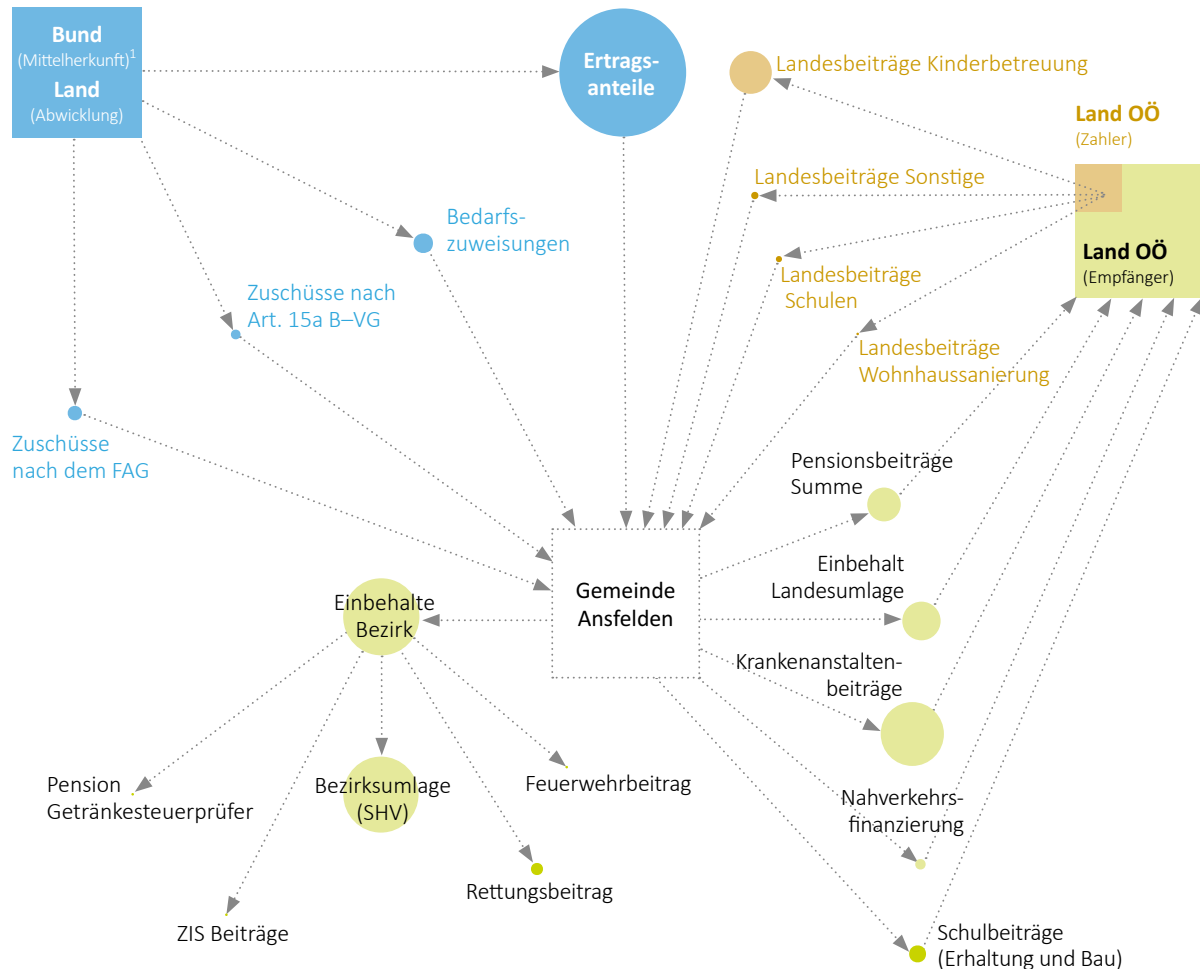
Abbildung 2: Zahlungen zwischen der Stadtgemeinde Feldkirchen und dem Land Kärnten, 2017



¹ Gemeinschaftliche Bundesabgaben und Bundesmittel

Quelle: Stadtgemeinde Feldkirchen (Werte); Darstellung: RH

Abbildung 3: Zahlungen zwischen der Stadtgemeinde Ansfelden und dem Land Oberösterreich, 2017



¹ Gemeinschaftliche Bundesabgaben und Bundesmittel

FAG = Finanzausgleichsgesetz

B-VG = Bundes-Verfassungsgesetz

ZIS = Zentrum für Inklusiv- und Sonderpädagogik

SHV = Sozialhilfeverband

Quelle: Stadtgemeinde Ansfelden (Werte); Darstellung: RH

Ungeachtet der in **TZ 35** bis **TZ 38** näher ausgeführten Mängel im Rechnungswesen der Länder, die eine Gesamtdarstellung des Systems der Zahlungsströme zwischen den Ländern Kärnten bzw. Oberösterreich und den Gemeinden der beiden Länder verunmöglichen, lassen sich anhand der Zahlen der Gemeinden folgende Aussagen ableiten:

- Der quantitativ bedeutendste Zahlungsfluss an die überprüften Beispielmunicipien betrifft die vom Bund eingehobenen und von den Ländern an die Gemeinden verteilten Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.
- Die Organisation der Aufgabenerfüllung innerhalb der Länder erschwert einen Vergleich der Transfersysteme. Im konkreten Beispielfall betrifft dies die Organisation der Sozialhilfe in Oberösterreich über Pflichtverbände. Die Höhe der Zahlungsströme zwischen Land und Gemeinden wird dadurch zwar reduziert, was jedoch keine maßgebliche Verringerung der seitens der Gemeinde verpflichtend zu leistenden Zahlungen bedeutet.
- Das Volumen der Zahlungsströme aus Mitteln der Gemeinden an die Länder überstieg die erfassbaren Zahlungen aus Mitteln der Länder an die Gemeinden bei beiden Beispielmunicipien.
- Ungeachtet der Vielzahl an Zahlungsströmen zwischen den Beispielmunicipien und den jeweiligen Ländern war nur eine geringe Anzahl davon quantitativ bedeutend.

Reformgruppe Transferverflechtungen

25.1 (1) Das Land Kärnten teilte mit, dass es im Jahr 2017 eine Reformgruppe zur Entflechtung von Transferleistungen eingerichtet habe, um einerseits bestehende Transferleistungen zu analysieren und andererseits Vorschläge zur effizienteren Abwicklung der Transfers zu erarbeiten. Die Reformgruppe schlug (zusammengefasst) Folgendes vor:

- Entflechtung amtsinterner Zuständigkeiten: Im Bereich der Einbehalte von Ertragsanteilen waren sechs verschiedene Abteilungen im Land Kärnten zuständig. Die Berechnung der Transferzahlungen für bestimmte Ausbildungseinrichtungen sollte laut Reformgruppe in Zukunft von einer Abteilung durchgeführt werden.
- Einheitliche Definition von Berechnungsgrundlagen: Die für Berechnungen herangezogenen Größen Finanzkraft und Volkszahl wurden von den Fachabteilungen unterschiedlich definiert. Die Reformgruppe schlug vor, einheitliche Parameter für die Berechnung der Transferleistungen zu verwenden.
 - Gleichmäßige Verteilung der Einbehalte im Kalenderjahr: Das Land Kärnten verrechnete den Gemeinden die Einbehalte zwischen einmal und zwölfmal pro Jahr. Dies führte zu teilweise hohen finanziellen Belastungen der Gemeinden in bestimmten Monaten. Der Vorschlag der Reformgruppe zielte auf eine gleichmäßige Verteilung der Einbehalte ab.
 - Einrichtung einer Clearingstelle: Die Reformgruppe schlug die Einrichtung einer Clearingstelle vor, die als Anlaufstelle für Gemeinden fungieren soll. Diese Clearingstelle sollte alle Informationen über Transferleistungen zentral verfügbar machen.

Die Vorschläge der Reformgruppe waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt.

(2) Im Jahr 2014 erstellte das Institut für Höhere Studien Kärnten ein Reformkonzept für die Entflechtung von Transfers zwischen dem Land Kärnten und den Gemeinden. Darin wurde – gemäß dem Grundsatz, dass die Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung bei einer Gebietskörperschaft liegen solle – die Abschaffung von einzelnen Transferleistungen vorgeschlagen. Dies betraf auf Gemeindeebene die Bereiche Sonderpädagogische Zentren, Schulerhaltsbeiträge, Rettungsdienste und Betriebsabgang Krankenanstalten; auf Landesebene sollten die Transferleistungen für Feuerwehr, Sonderpädagogische Zentren³², Kinderbetreuung, Schulbau-fonds, Lehrpersonen allgemein bildender Pflichtschulen, Musikschulen und Verkehrsverbund abgeschafft werden. Weiters wurde angeregt, die Sozialhilfeumlage in einzelne Positionen aufzuspalten und die Beträge von den Gemeinden gesondert einzuheben, um den Gemeinden größere Transparenz und Kontrollmöglichkeiten zu bieten.

Die Umsetzung der Vorschläge des Reformkonzepts war für 2019 geplant.

- 25.2 Der RH beurteilte die Bestrebungen des Landes Kärnten, die Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden zu vereinfachen und effizienter zu gestalten, grundsätzlich positiv. Er hielt jedoch fest, dass sich die von der Reformgruppe genannten Vorschläge nur auf die sonstigen Einbehalte von den Ertragsanteilen beschränkten. Andere Zahlungen an Gemeinden – wie bspw. Landesförderungen – blieben unberücksichtigt.

Hinsichtlich des Reformvorschlags des Instituts für Höhere Studien, die Sozialhilfeumlage gegenüber den Gemeinden in Teilbeträgen transparent auszuweisen und getrennt einzuheben, verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 36](#).

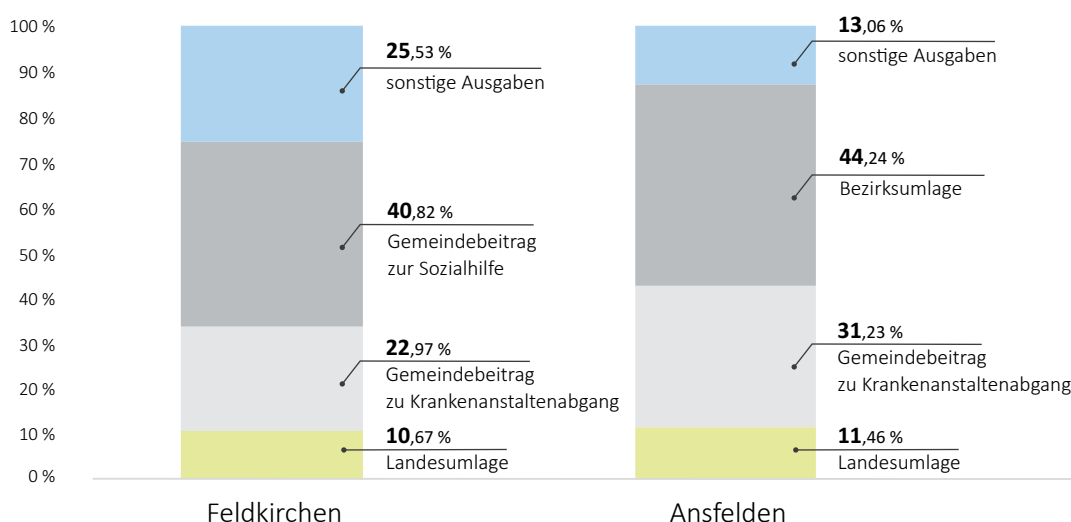
- 25.3 Das Land Kärnten teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, dass das Projekt „technische Transferentflechtung“ das Ziel verfolgt habe, die Rechtsbeziehung zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden zu vereinfachen. Dies werde durch Angleichungen in den jeweiligen Materiengesetzen (einheitlicher Finanzkraftbegriff, einheitliche Volkszahl, lineare Einhebung zwölfmal pro Jahr, Entflechtung der amts-internen Zuständigkeiten, Einrichtung einer Clearing-Stelle) erreicht.

³² Die Sonderpädagogischen Zentren sollten aus Sicht des Instituts für Höhere Studien künftig auf Ebene der Schulgemeindeverbände verwaltet werden, um eine bessere Koordinierung mit den Schulen des jeweiligen Bezirks sowie die Erzielung von Skaleneffekten zu ermöglichen. Da dem Land für die Sonderpädagogischen Zentren geringere Kosten für den Sachaufwand entstanden, als von den Gemeinden im Rahmen von Transferleistungen geleistet wurden, reduziert sich die Kostenbelastung für Gemeinden.

Verteilungseffekte der wesentlichen Zahlungsströme zwischen Land und Gemeinde

26 Die folgende Übersicht stellt die wesentlichen Zahlungsströme von der Stadtgemeinde Feldkirchen an das Land Kärnten sowie von der Stadtgemeinde Ansfelden an das Land Oberösterreich bzw. den Sozialhilfverband Linz–Land dar:

Abbildung 4: Ausgabenseitige Zahlungsströme in Feldkirchen und Ansfelden, Anteile in Prozent, 2017



Ktn. = Kärnten
OÖ = Oberösterreich

Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich; Berechnungen: RH

Die höchsten Zahlungen betrafen

- die Landesumlage,
- den Gemeindebeitrag zum Abgang der Krankenanstalten sowie
- den Gemeindebeitrag zur Sozialhilfe (der bei Feldkirchen über das Land Kärnten und bei Ansfelden als Bezirksumlage über den Gemeindeverband abgewickelt wurde).

Im Jahr 2017 betrugen diese Zahlungen in der Stadtgemeinde Feldkirchen rund drei Viertel der gesamten ausgabenseitigen Zahlungsströme. In der Stadtgemeinde Ansfelden betrugen diese drei Zahlungsströme sogar mehr als 85 %, wenn der Gemeindebeitrag zum Sozialhilfverband Linz–Land hinzugezählt wird. Die Höhe dieser Zahlungen war durch Landesgesetze geregelt.

Die höchsten einnahmenseitigen Zahlungsströme über die Länder zu den Gemeinden waren die Ertragsanteile der Gemeinden sowie die Finanzzuweisungen des Bundes an die Gemeinden. Ein Teil der Ertragsanteile war für die Bedarfszuweisungsmittel reserviert, bei denen die Länder die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden bestimmen konnten.

In den folgenden Analysen beschränkte sich der RH ausgabenseitig auf die Landesumlage, den Gemeindebeitrag zum Abgang der Krankenanstalten sowie den Gemeindebeitrag zur Sozialhilfe und einnahmenseitig auf die Bedarfszuweisungsmittel.

Bestimmungsgrößen der wesentlichen Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden

- 27.1 (1) Zur Berechnung der Höhe der von den Gemeinden zu leistenden Umlagen war in der Regel die finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. Finanzkraft der einzelnen Gemeinden maßgeblich. Auch bei der Berechnung der Bedarfszuweisungsmittel an Gemeinden war diese eine wesentliche Bestimmungsgröße. Darüber hinaus stellte bei einigen Zahlungsströmen auch die Einwohnerzahl einen wesentlichen Bestimmungsfaktor dar.

Folgende Übersicht zeigt die Bestimmungsgrößen der wesentlichsten Zahlungsströme sowie die verwendete Definition der Finanzkraft³³:

³³ § 25 Abs. 2 FAG 2017 definierte eine Finanzkraft ohne Ertragsanteile, bestehend aus der Summe der Grundsteuer und der Kommunalsteuer, § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017 hingegen zählte zu dieser Finanzkraft noch die Ertragsanteile hinzu.

Tabelle 16: Bestimmungsgrößen der wesentlichsten Zahlungsströme und unterschiedliche Finanzkraftdefinitionen, 2017

	bestimmende Faktoren	Finanzkraftdefinition
Kärnten		
Landesumlage	Finanzkraft	im Sinne von § 11 Abs. 4 FAG 2008: 360 % des Grundsteuermessbetrags des Vorjahres +39 % der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres
Krankenanstalten-abgangsbeitrag	Einwohnerzahl, Finanzkraft	im Sinne von § 11 Abs. 4 FAG 2008 plus Ertragsanteile: 360 % des Grundsteuermessbetrags des Vorjahres +39 % der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres + Ertragsanteile des Vorjahres
Sozialhilfe („Kopfquote“)	Einwohnerzahl, Finanzkraft	§ 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017: tatsächliches Grundsteueraufkommen unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500 + Kommunalsteuer + Ertragsanteile des zweitvorangegangenen Jahres
Bedarfszuweisungsmittel	Einwohnerzahl, Finanzkraft, weitere Faktoren	Durchschnitt der „wesentlichen Gemeindeeinnahmen“ (Grundsteuer, Kommunalsteuer, Ertragsanteile und Bundesfinanzzuweisungen) des zweit-, dritt- und viertvorangegangenen Jahres
Oberösterreich		
Landesumlage	Finanzkraft	im Sinne von § 11 Abs. 4 FAG 2008: 360 % des Grundsteuermessbetrags des Vorjahres +39 % der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres
Krankenanstalten-abgangsbeitrag	Einwohnerzahl, Finanzkraft	§ 3 Abs. 1 Oö. Bezirksumlagegesetz 1960 bzw. § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017: tatsächliches Grundsteueraufkommen unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500 + Kommunalsteuer + Ertragsanteile des zweitvorangegangenen Jahres
Bezirksumlage (Sozialhilfeverband)	Finanzkraft	§ 3 Abs. 1 Oö. Bezirksumlagegesetz 1960 bzw. § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017: tatsächliches Grundsteueraufkommen unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500 + Kommunalsteuer + Ertragsanteile des zweitvorangegangenen Jahres
Bedarfszuweisungsmittel	Einwohnerzahl, Finanzkraft, weitere Faktoren	§ 3 Abs. 1 Oö. Bezirksumlagegesetz 1960 bzw. § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017: tatsächliches Grundsteueraufkommen unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500 + Kommunalsteuer + Ertragsanteile des zweitvorangegangenen Jahres

FAG = Finanzausgleichsgesetz

Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich

(2) Die für die Vorschreibung der Umlagen an die Gemeinden herangezogene Finanzkraft folgte unterschiedlichen Definitionen. Für die Berechnung der Landesumlage verwendete das Land Kärnten eine Finanzkraftdefinition, die § 11 Abs. 4 FAG 2008 entsprach, und die Finanzkraft ausgehend von 360 % des Grundsteuermessbetrags und einem 39 %–Anteil der Kommunalsteuer berechnete.

Bei der Berechnung der Gemeindebeiträge zum Krankenanstaltenabgang verwendete das Land Kärnten ebenfalls die Finanzkraftdefinition nach § 11 Abs. 4 FAG 2008, zählte aber zum einen zusätzlich die Ertragsanteile des Vorjahres hinzu und berücksichtigte zum anderen aber auch zur Hälfte die Einwohnerzahl als Bemessungsgrundlage.

Bei der Berechnung der Gemeindebeiträge zur Sozialhilfe verwendete das Land Kärnten eine Finanzkraftdefinition, die § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017 entsprach und sowohl die gesamten Grund- und Kommunalsteuereinnahmen als auch die Ertragsanteile berücksichtigte, wobei auch hier zur Hälfte die Einwohnerzahl zur Bemessung herangezogen wurde (in Form der sog. Kopfquote).

Für den Teilaspekt des Finanzkraftausgleichs im Rahmen des Kärntner Bedarfszuweisungsmittelmodells (siehe auch [TZ 9](#)) verwendete das Land Kärnten schließlich eine Definition, welche die Finanzkraft als Durchschnitt der Grund- und Kommunalsteuer, der Ertragsanteile und der Bundesfinanzzuweisungen des zweit-, dritt- und viertvorangegangenen Jahres berechnete. Für die Berechnung der an die Gemeinden zu verteilenden Bedarfszuweisungsmittel (Rahmen) wurden neben der Einwohnerzahl auch noch weitere Faktoren berücksichtigt (z.B. die Bevölkerungsdichte).

(3) Für die Berechnung der Landesumlage verwendete das Land Oberösterreich dieselbe Finanzkraftdefinition (§ 11 Abs. 4 FAG 2008) wie das Land Kärnten.

Für den Gemeindebeitrag zur Deckung des Krankenanstaltenabgangs verwendete das Land Oberösterreich hingegen eine Finanzkraftdefinition nach § 3 Abs. 1 Oö. Bezirksumlagegesetz 1960, die weitestgehend § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017 entsprach, und berücksichtigte zudem die Einwohnerzahl, indem die Gemeindebeiträge zum Krankenanstaltenabgang jeweils zur Hälfte nach der Einwohnerzahl sowie nach der Finanzkraftverteilung zugewiesen wurden.

Die von den Sozialhilfverbänden in Oberösterreich eingehobene Bezirksumlage errechnete sich ebenso nach § 3 Abs. 1 Oö. Bezirksumlagegesetz 1960, allerdings ausschließlich nach der Finanzkraft ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl.

Die Höhe und das Ausmaß der Bedarfszuweisungsmittel richteten sich u.a. auch nach der Finanzkraft, die hier wiederum nach § 3 Abs. 1 Oö. Bezirksumlagegesetz 1960 berechnet wurde. Darüber hinaus berücksichtigte das Land Oberösterreich auch noch weitere Faktoren (z.B. die Verschuldung).

(4) Abhängig von der verwendeten Finanzkraftdefinition kam es zu einer unterschiedlichen Verteilung der Umlagenbelastung. Beispielsweise belastete die Berücksichtigung der Ertragsanteile Gemeinden mit einer hohen Einwohnerzahl unabhängig von der Finanzkraft relativ stärker, die Hinzunahme der Einwohnerzahl als zusätzlichen Faktor verstärkte diesen Effekt weiter.

(5) Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seinen Bericht „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2016/4), in dem die Verwendung mehrerer unterschiedlicher Definitionen der Finanzkraft bereits thematisiert wurde.

- 27.2 Der RH stellte fest, dass bei den vier dargestellten Zahlungsströmen das Land Kärnten vier und das Land Oberösterreich zwei unterschiedliche Finanzkraftdefinitionen verwendete, die unterschiedliche Verteilungseffekte in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich zur Folge hatten.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Oberösterreich, aus Gründen der Transparenz, des geringeren Fehlerrisikos sowie der besseren Planbarkeit für die Gemeinden jeweils eine einheitliche Finanzkraftdefinition zu verwenden, sofern nicht explizit unterschiedliche Verteilungswirkungen beabsichtigt sind.

- 27.3 (1) Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf das seit 1. Jänner 2018 geltende System der „Gemeindefinanzierung Neu“. Dieses habe noch nicht in die Bewertung einbezogen werden können, da der vom RH überprüfte Zeitraum die Jahre 2016 und 2017 betraf.

In der Konzeption der „Gemeindefinanzierung Neu“ (insbesondere im Rahmen der Gewährung von Bedarfszuweisungsmitteln für Gemeindeprojekte) sei bewusst die Verwendung der Finanzkraftdefinition nach dem Bezirksumlagegesetz 1960 gewählt worden, um eine Erhöhung der Transparenz und der Planungssicherheit der Gemeinden zu erreichen.

(2) Das Land Kärnten teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen des Projekts „technische Transferentflechtung“ u.a. das Ziel einer Vereinheitlichung des Finanzkraftbegriffs verfolgt worden sei und dass dies durch Anpassungen in den jeweiligen Materiengesetzen erreicht werde.

Finanzkraft der Gemeinden

- 28 Die finanzielle Grundausrüstung der Gemeinden war im Wesentlichen durch ihre Steuereinnahmen sowie durch die Ertragsanteile aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bestimmt. Diese wurden auf Landesebene vor allem durch die Landesumlage bzw. Gemeindebeiträge für die Krankenanstaltenabgänge sowie die Sozialhilfe reduziert und durch Bedarfszuweisungsmittel erhöht.³⁴

Der RH analysierte in vier aufeinander aufbauenden Schritten den Einfluss dieser Ausgaben bzw. Einnahmen auf die Finanzkraft der Gemeinden:

- Schritt 1 – Finanzkraft ohne Ertragsanteile³⁵: bestehend aus Grund- und Kommunalsteuer,
- Schritt 2 – Finanzkraft mit Ertragsanteilen³⁶: entspricht der Finanzkraft aus Schritt 1 plus Ertragsanteilen,
- Schritt 3 – Finanzkraft nach den wesentlichsten Umlagen: entspricht der Finanzkraft aus Schritt 2 abzüglich der Landesumlage und der Gemeindebeiträge für die Krankenanstaltenabgänge und die Sozialhilfe sowie
- Schritt 4 – Finanzkraft nach Bedarfszuweisungen: entspricht der Finanzkraft aus Schritt 3 zuzüglich der Bedarfszuweisungsmittel.

Als Datengrundlage zog der RH die Gemeindehaushaltsdatenstatistik der Statistik Austria sowie die von den Ländern Kärnten und Oberösterreich übermittelten Daten zu den in der folgenden Analyse verwendeten Zahlungsströme heran.

Finanzkraft ohne Ertragsanteile

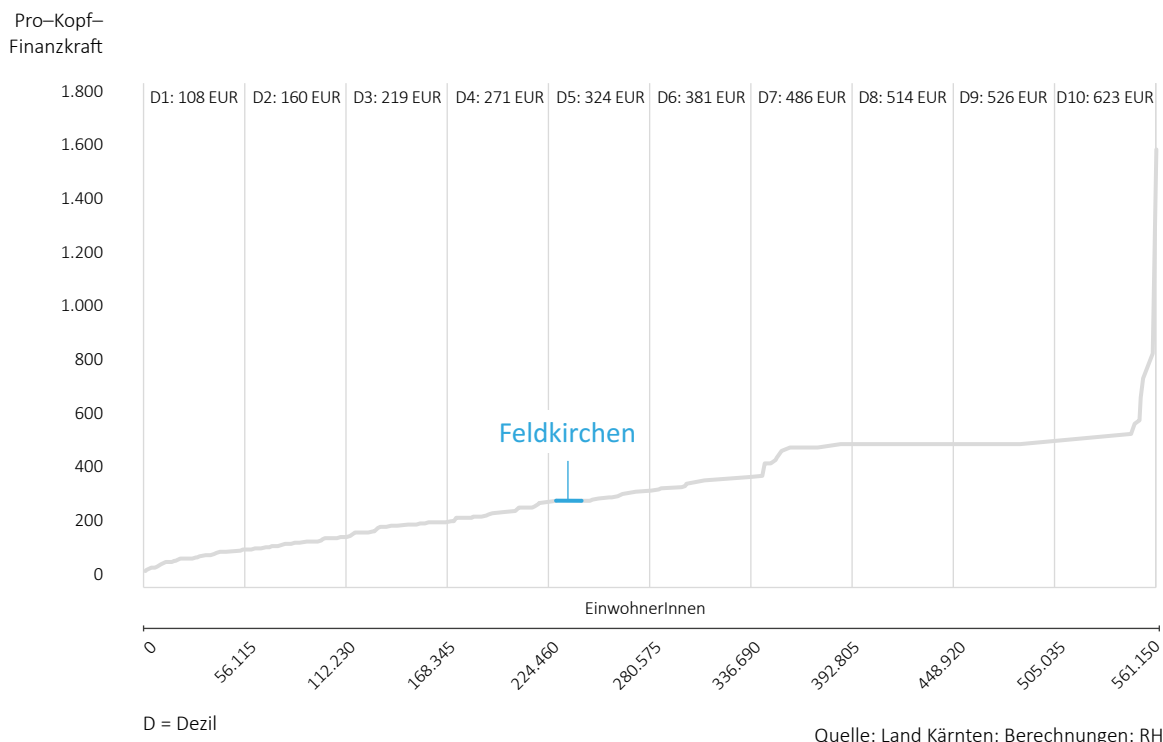
- 29 Die folgende Darstellung zeigt die Finanzkraft ohne Ertragsanteile, d.h. Grund- und Kommunalsteuereinnahmen je EinwohnerIn für alle Gemeindebürgerinnen und -bürger in Kärnten vom niedrigsten zum höchsten Wert gereiht:

³⁴ Darüber hinaus bestimmten Gebühren und Einnahmen aus Leistungen den Gemeindehaushalt, die aber im Wesentlichen an die marktbestimmten Betriebe der Gemeinde gebunden und somit für den allgemeinen Haushalt nur eingeschränkt verfügbar waren.

³⁵ entspricht der in § 25 Abs. 2 FAG 2017 definierten Finanzkraft

³⁶ entspricht der in § 25 Abs. 3 Z 3 lit. b FAG 2017 definierten Finanzkraft

Abbildung 5: Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) der Gemeinden in Kärnten, gereiht vom niedrigsten zum höchsten Wert sowie Durchschnittswerte je Dezil, 2017

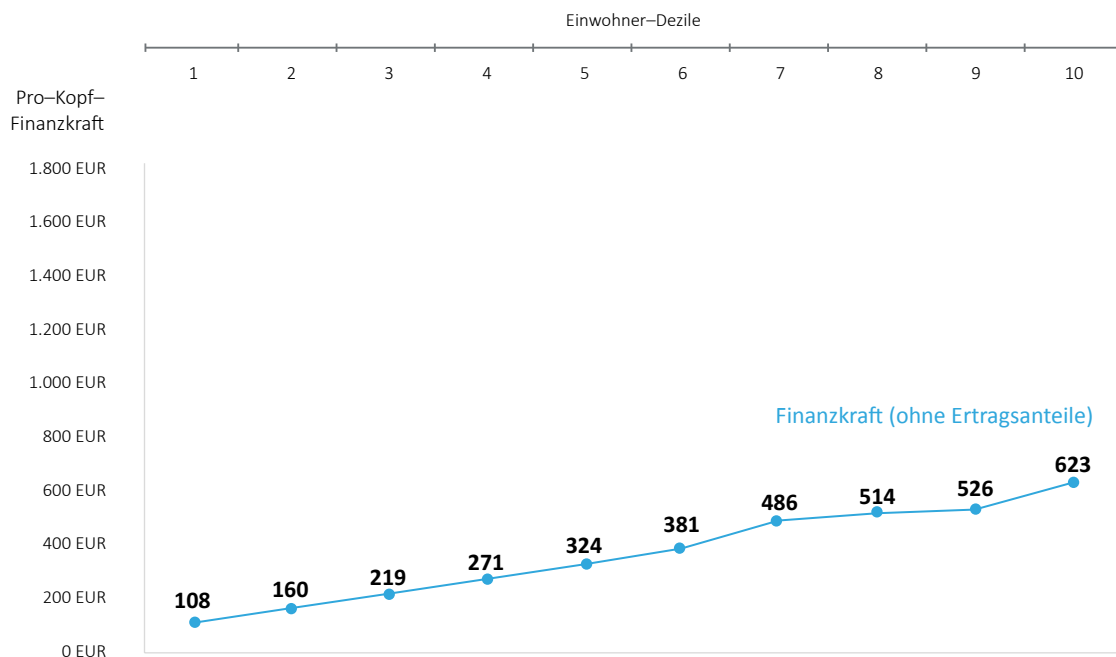


Die EinwohnerInnen mit niedriger Pro-Kopf-Finanzkraft verteilen sich auf viele kleinere Gemeinden, während die größeren Städte erst bei einer höheren Pro-Kopf-Finanzkraft folgten. (Größere Städte entsprechen den längeren Bereichen mit konstanter Steigung im rechten Bereich der Linie.) Die Ausreißer nach oben bildeten Tourismusgemeinden bzw. kleinere Gemeinden mit überregionalen Großunternehmen, welche besonders hohe Steuereinnahmen und somit eine besonders hohe Pro-Kopf-Finanzkraft aufwiesen.

Für die weitere Analyse gruppierte der RH die EinwohnerInnen in zehn gleich große Anteile (Dezile). Die Reihung erfolgte dabei entsprechend der Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinde vom niedrigsten Wert (d.h. die EinwohnerInnen jener Gemeinde mit der niedrigsten Pro-Kopf-Finanzkraft) bis zum höchsten Wert (d.h. die EinwohnerInnen mit der höchsten Pro-Kopf-Finanzkraft). Dezil 1, d.h. jenes Zehntel der EinwohnerInnen mit der niedrigsten Finanzkraft, wies in Kärnten bspw. eine durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft von 108 EUR auf, Dezil 10 (D10) hingegen 623 EUR. Die Stadtgemeinde Feldkirchen lag nach der Finanzkraft (ohne Ertragsanteile) in Dezil 5.

Die folgende Darstellung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft der zehn Dezile skizziert dementsprechend vereinfacht die Verteilung der Finanzkraft der Gemeinden in Kärnten:

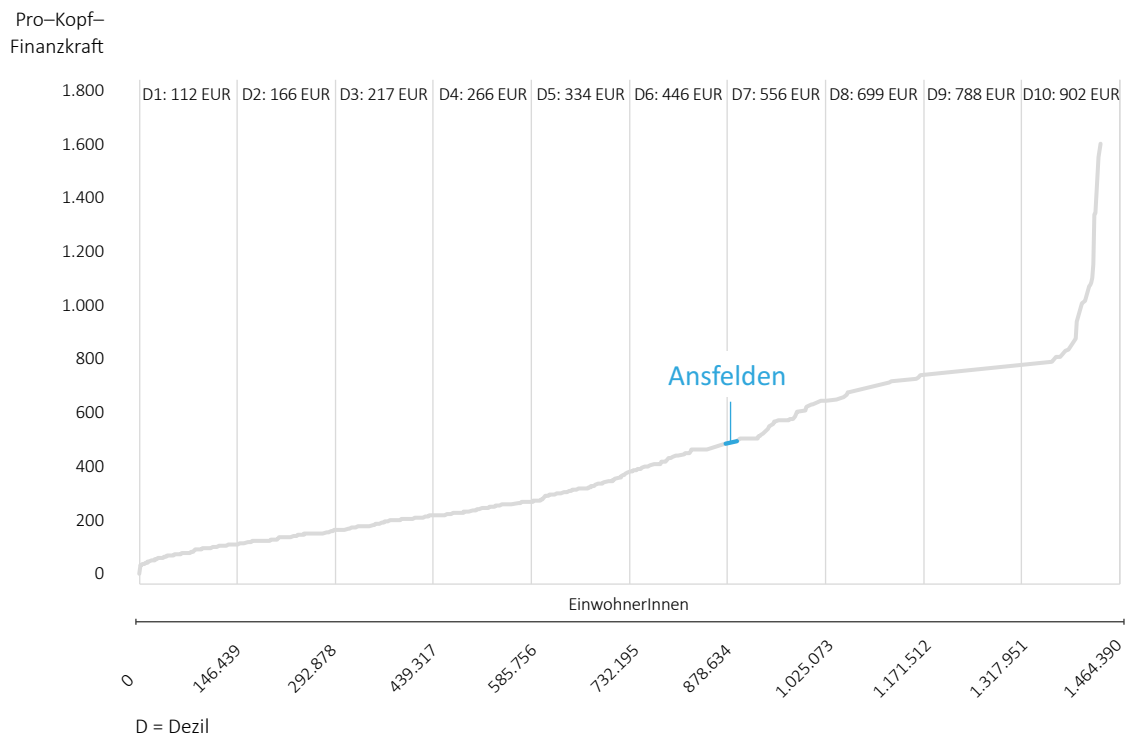
Abbildung 6: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) in Kärnten nach Einwohner-Dezilen, 2017



Quelle: Land Kärnten; Berechnungen: RH

Für das Land Oberösterreich ergab sich ein ähnliches Bild:

Abbildung 7: Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) der Gemeinden in Oberösterreich, gereiht vom niedrigsten zum höchsten Wert sowie Durchschnittswerte je Dezil, 2017

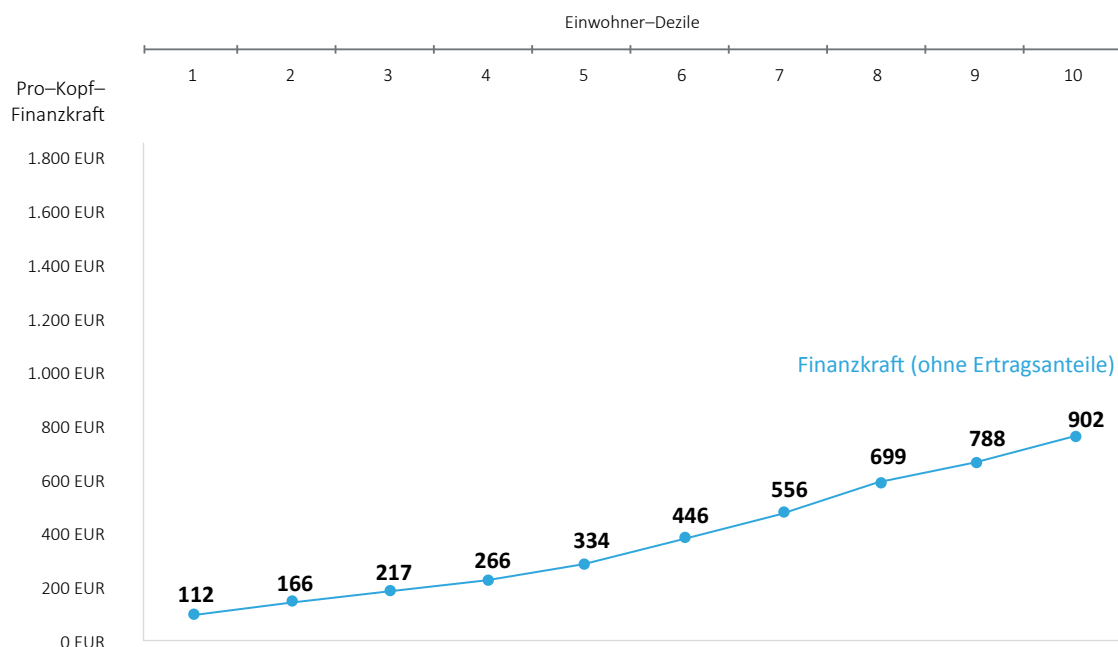


Auch in Oberösterreich verteilten sich die EinwohnerInnen mit niedriger Pro-Kopf-Finanzkraft auf viele kleinere Gemeinden, während die größeren Städte erst bei den EinwohnerInnen mit höherer Pro-Kopf-Finanzkraft folgten. Die Ausreißer nach oben bildeten auch in Oberösterreich Tourismusgemeinden bzw. kleinere Gemeinden mit überregionalen Großunternehmen, welche eine besonders hohe Pro-Kopf-Finanzkraft aufwiesen.

Für die weitere Analyse erfolgte auch für Oberösterreich eine Gruppierung der EinwohnerInnen in zehn gleich große Anteile (Dezile). Dezil 1 (D1), d.h. jenes Zehntel der EinwohnerInnen mit der niedrigsten Finanzkraft, wies eine durchschnittliche Finanzkraft von 112 EUR auf, Dezil 10 (D10) hingegen war mit 902 EUR deutlich höher als der vergleichbare Einwohneranteil in Kärnten. Die Stadtgemeinde Ansfelden lag nach der Finanzkraft (ohne Ertragsanteile) in Dezil 7.

Die Darstellung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft der zehn Dezile wies für Oberösterreich eine steilere Verteilungskurve der Finanzkraft auf, als dies für Kärnten der Fall war. Der Grund dafür waren deutlich größere Unterschiede in der Finanzausstattung (ohne Ertragsanteile) der Gemeinden in Oberösterreich.

Abbildung 8: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft ohne Ertragsanteile (Grund- und Kommunalsteuereinnahmen) in Oberösterreich nach Einwohner-Dezilen, 2017



Quelle: Land Oberösterreich; Berechnungen: RH

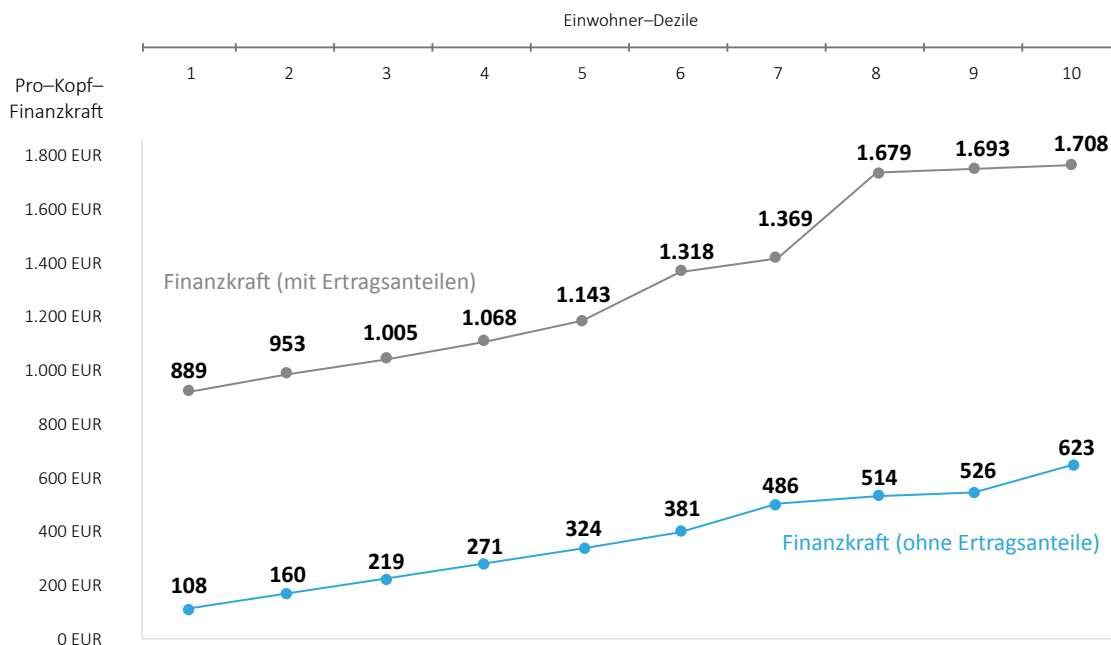
Finanzkraft inklusive Ertragsanteile

- 30 Die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben waren der bestimmende Faktor der Gemeindefinanzkraft. Durch die Berücksichtigung der Ertragsanteile stieg in Kärnten die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft in Dezil 1 auf 889 EUR (+780 EUR) und in Dezil 10 auf 1.708 EUR (+1.084 EUR). Der stärkste Zuwachs fiel auf die EinwohnerInnen in den Dezilen 8 und 9, da sich in diesen Dezilen die EinwohnerInnen der größten Städte befanden. Da die Ertragsanteile pro Kopf aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in großen Gemeinden höher waren, erhöhten diese auch die Finanzkraft bei Städten über 10.000 EinwohnerInnen in einem höheren Ausmaß.³⁷

Durch die Hinzunahme der Ertragsanteile veränderte sich die finanzielle Ausstattung in den einzelnen Dezilen, wodurch sich eine neue Verteilungskurve ergab, wie folgende Abbildung zeigt:

³⁷ siehe dazu den RH-Bericht „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4)

Abbildung 9: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (einschließlich Ertragsanteile) nach
Einwohner-Dezilen in Kärnten, 2017

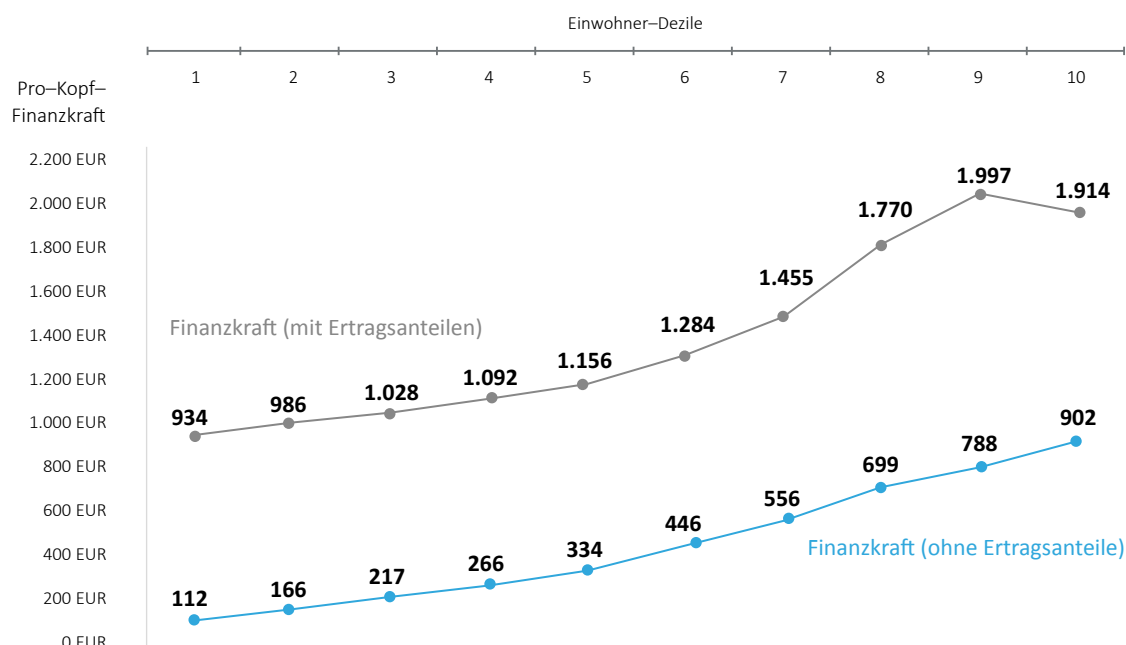


Quelle: Land Kärnten; Berechnungen: RH

Auch in Oberösterreich führte die Berücksichtigung der Ertragsanteile zu einem ähnlichen Effekt. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft stieg in Dezil 1 auf 934 EUR (+822 EUR) und in Dezil 10 auf 1.914 EUR (+1.012 EUR). Der stärkste Zuwachs fiel auch in Oberösterreich auf die EinwohnerInnen in den Dezilen 8 und 9, da sich in diesen Dezilen die EinwohnerInnen der größten Städte befanden. Dadurch lag die gesamte Finanzkraft in Dezil 9 sogar über Dezil 10.

Folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Finanzkraft einschließlich der Ertragsanteile nach Einwohner-Dezilen:

Abbildung 10: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (einschließlich Ertragsanteile) nach
Einwohner-Dezilen in Oberösterreich, 2017



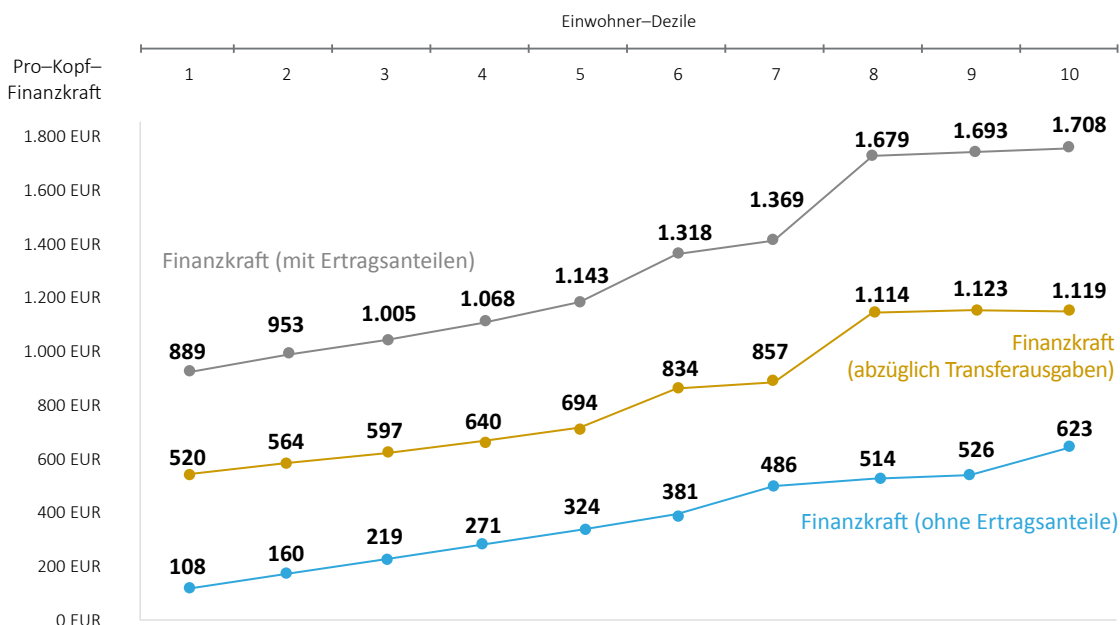
Quelle: Land Oberösterreich; Berechnungen: RH

Finanzkraft nach Landesumlage und Gemeindebeiträgen zu Sozialhilfe und Abgängen der Krankenanstalten

- 31 Von der finanziellen Ausstattung der Gemeinden abzuziehen waren die Landesumlage sowie die Gemeindebeiträge zu den Krankenanstaltenabgängen und zur Sozialhilfe. Da die Berechnung dieser Größen im Wesentlichen von der Finanzkraft und der Einwohnerzahl bestimmt wurde, folgte nach deren Abzug eine ähnliche Verteilung, allerdings auf niedrigerem Finanzkraftniveau.

Folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Finanzkraft nach Abzug der drei größten Zahlungsströme nach Einwohner-Dezilen:

Abbildung 11: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Abzug der drei größten Umlagen) nach Einwohner-Dezilen in Kärnten, 2017



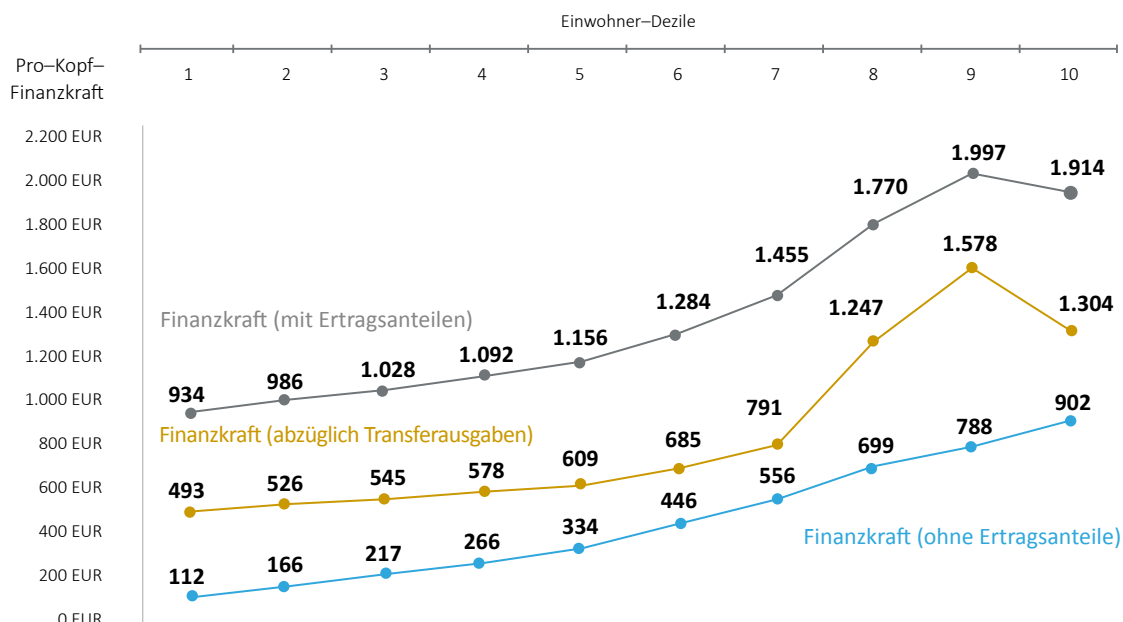
Quelle: Land Kärnten; Berechnungen: RH

Mit zunehmender Finanzkraft nahmen auch die Abzüge zu, womit in Kärnten die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft in Dezil 1 auf 520 EUR (-369 EUR) und im Dezil 10 auf 1.119 EUR (-589 EUR) sank.

In Oberösterreich führten die Abzüge der drei bedeutendsten Umlagen zu einem anderen Verteilungsergebnis als in Kärnten. Beim Abzug der Bezirksumlage, die an die Sozialhilfeverbände zu leisten war, trat ein verzerrtes Bild auf, da die drei größten Städte die Aufgaben der Sozialhilfe innerhalb ihres Magistrats erfüllten und somit keine Bezirksumlage leisten mussten. Die Umlagenbelastung war dadurch im Dezil 8 und 9 niedriger als in den Dezilen darunter. Mit Ausnahme der drei Statutarstädte waren die Gemeinden mit einer niedrigeren Pro-Kopf-Finanzkraft im Vergleich zu Kärnten allerdings weniger stark belastet, weshalb die Unterschiede bei der Finanzkraftausstattung reduziert wurden.

Folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Finanzkraft nach Abzug der drei größten Zahlungsströme nach Einwohner-Dezilen:

Abbildung 12: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Abzug der drei größten Umlagen) nach Einwohner-Dezilen in Oberösterreich, 2017



Quelle: Land Oberösterreich; Berechnungen: RH

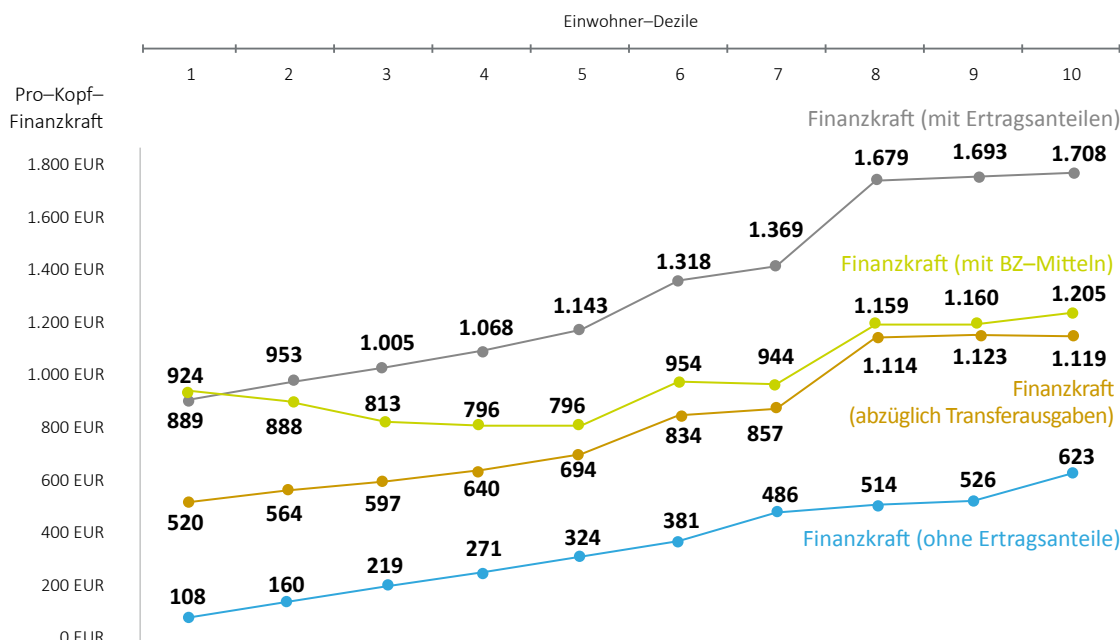
In Oberösterreich sank nach Abzug der drei bedeutendsten Umlagen die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft in Dezil 1 auf 493 EUR (-440 EUR) und in Dezil 10 auf 1.304 EUR (-609 EUR).

Finanzkraft inklusive Bedarfszuweisungsmittel

- 32.1 (1) Eine noch größere Umverteilungswirkung hatten die Bedarfszuweisungen, die dazu führten, dass das Einwohner-Dezil mit der niedrigsten Pro-Kopf-Finanzkraft nunmehr eine höhere durchschnittliche Finanzkraft auswies und darüber liegende Dezile überholte.

Folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Finanzkraft nach Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel nach Einwohner-Dezilen, bei der im Vergleich zur Verteilungskurve der Finanzkraft vor und nach den Ertragsanteilen ein deutlicher Umverteilungseffekt erkennbar war:

Abbildung 13: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Berücksichtigung der
Bedarfszuweisungsmittel) nach Einwohner-Dezilen in Kärnten, 2017



BZ-Mittel = Bedarfszuweisungsmittel

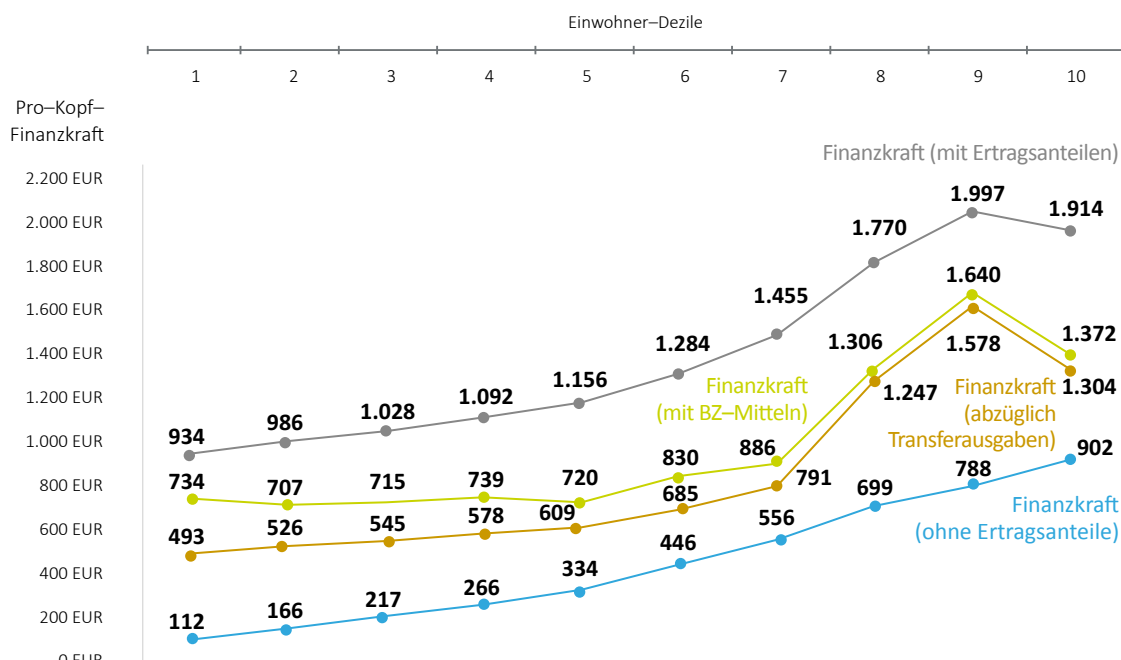
Quelle: Land Kärnten; Berechnungen: RH

In Kärnten stieg durch die Bedarfszuweisungsmittel die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft in Dezil 1 auf 924 EUR (+404 EUR) und in Dezil 10 auf 1.205 EUR (+86 EUR).

Für Oberösterreich ließ sich bei der finanziellen Ausstattung ein ähnlicher Verteilungseffekt bei Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel feststellen. Die Umverteilungswirkung führte auch hier dazu, dass das Einwohner-Dezil mit der niedrigsten Pro-Kopf-Finanzkraft nunmehr eine höhere durchschnittliche Finanzkraft auswies und darüber liegende Dezile überholte.

Folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Finanzkraft nach Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel nach Einwohner-Dezilen:

Abbildung 14: Durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft (nach Berücksichtigung der Bedarfswuweisungsmittel) nach Einwohner-Dezilen in Oberösterreich, 2017



BZ-Mittel = Bedarfswuweisungsmittel

Quelle: Land Oberösterreich; Berechnungen: RH

In Oberösterreich stieg durch die Bedarfswuweisungsmittel die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft in Dezil 1 auf 734 EUR (+241 EUR) und in Dezil 10 auf 1.372 EUR (+68 EUR).

(2) Die Berechnung der einzelnen Gemeindebeiträge für die Landesumlage, den Krankenanstaltenabgang bzw. für die Sozialhilfe sowie die Höhe der vergebenen Bedarfswuweisungsmittel erfolgte mit Ausnahme der Kärntner Bedarfswuweisungsmittel unabhängig voneinander. Die Belastung durch einen Zahlungsstrom veränderte die verwendete Bemessungsgrundlage eines anderen Zahlungsstroms in der Regel nicht. Dies hatte zur Folge, dass Gemeinden durch die vom Land festgelegten Zahlungsströme andere Gemeinden in ihrer finanziellen Ausstattung überholten oder hinter sie zurückfielen. Die Reihung bzw. Position der Gemeinden nach ihrer finanziellen Ausstattung veränderte sich somit durch die Zahlungsströme. Beispielsweise fiel die Stadtgemeinde Feldkirchen vom ursprünglichen Dezil 5 (nach Schritt 1 – Finanzkraft ohne Ertragsanteile) in einer neuen Reihung (nach Schritt 4 – Finanzkraft nach Bedarfswuweisungsmitteln) in das Dezil 3 zurück und die Stadtgemeinde Ansfelden von Dezil 7 in das Dezil 5.

- 32.2 Die Analyse des RH ergab, dass insbesondere durch die Bedarfszuweisungsmittel die finanzielle Ausstattung von finanzkraftschwächeren Gemeinden erheblich verbessert wurde. Dies führte dazu, dass die Finanzkraft bei diesen Gemeinden höher war als bei Gemeinden, die bei ausschließlicher Betrachtung der Finanzkraft ohne Ertragsanteile eine bessere finanzielle Ausstattung aufwiesen.

Der Grund lag darin, dass die Berechnung der einzelnen Gemeindebeiträge sowie der Bedarfszuweisungsmittel ohne gegenseitigen Einfluss erfolgte und sich dadurch die Umverteilungseffekte kumulierten.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Oberösterreich, aufbauend auf einer Analyse der bestehenden Verteilung der finanziellen Mittel der Gemeinden unter Berücksichtigung aller Zahlungsströme ein allgemeines Verteilungsziel festzulegen und insbesondere bei der Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel zu berücksichtigen.

- 32.3 Laut Stellungnahme des Landes Kärnten komme es seiner Verpflichtung nach, gemäß § 12 Abs. 5 FAG 2017 Richtlinien zur Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel zu erlassen. Die Richtlinien und Programme des Landes Kärnten trügen den Vorgaben des FAG Rechnung. Die in den Richtlinien angeführten einzelnen Verteilungsschritte würden das Ziel der Umverteilung der Bedarfszuweisungsmittel zugunsten der finanzschwachen Gemeinden im ländlichen Raum als Kompensation zur Verteilung der Ertragsanteile vorwiegend nach der Einwohnerzahl verdeutlichen.

Anreizeffekte der wesentlichen Zahlungsströme zwischen Land und Gemeinde

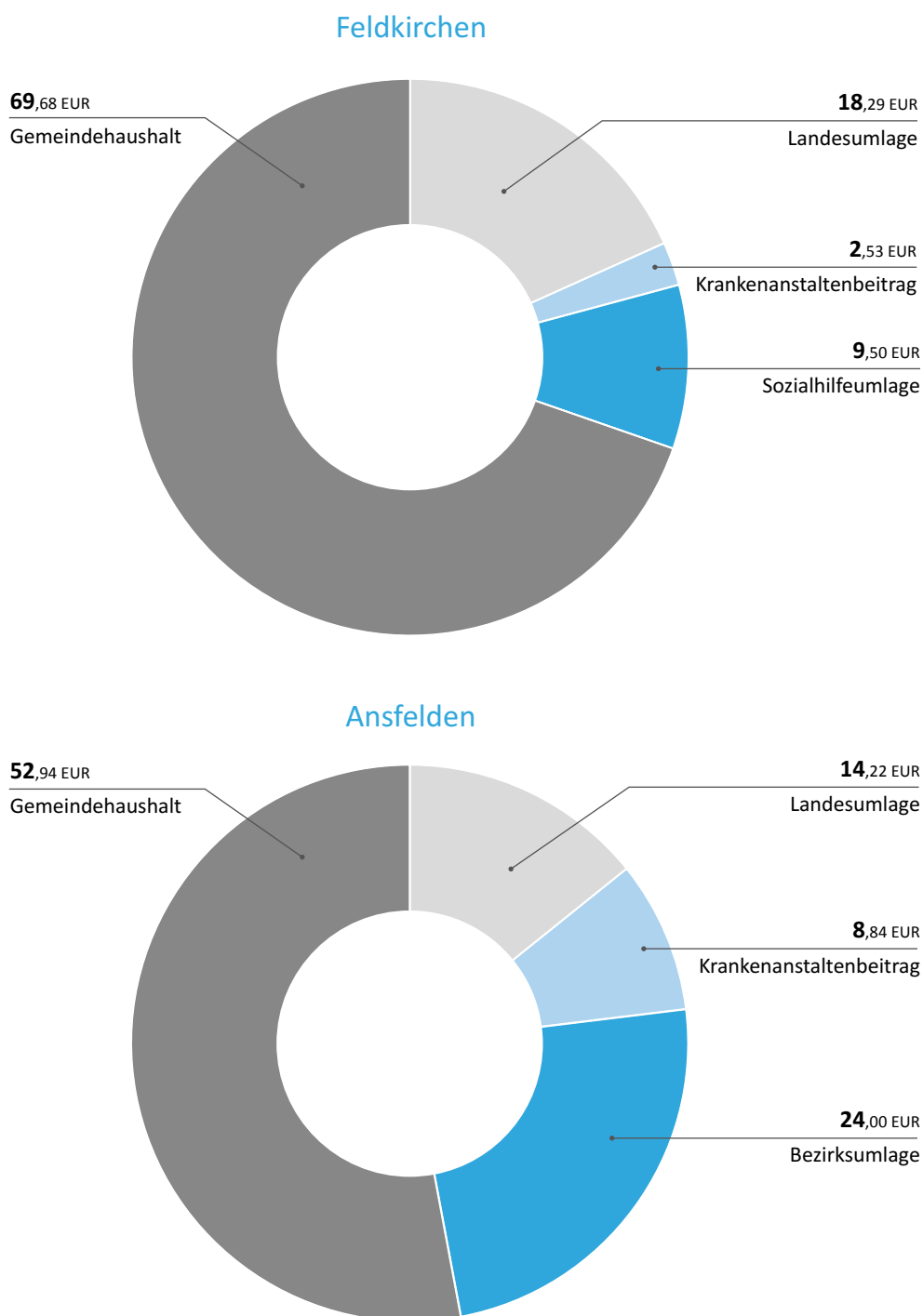
33.1 (1) Die bestimmenden Einflussfaktoren für die drei größten Ausgabentransferpositionen waren die Finanzkraft, die sich maßgeblich auf die Landesumlage in Kärnten und Oberösterreich sowie auf die Bezirksumlage in Oberösterreich auswirkte, und die Finanzkraft in Kombination mit der Einwohnerzahl (Krankenanstaltenabgangsbeitrag in Kärnten und Oberösterreich sowie Gemeindebeiträge zur Sozialhilfe in Kärnten). Weitere Faktoren, insbesondere solche, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Zahlungsströmen standen (z.B. Krankenanstaltennutzung oder Sozialhilfebedarf), fanden keine Berücksichtigung in der Berechnung.

(2) Bei der Verwendung der Finanzkraft als einen wesentlichen Faktor zur Bestimmung der Beitrags- und Umlagenhöhe bestand die Gefahr eines negativen Anreizeffekts hinsichtlich der Erzielung eigener Gemeindeeinnahmen. Ermöglichte eine Gemeinde bspw. Unternehmensansiedlungen, um Kommunalsteuer zu erzielen, verbesserte sich durch die zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen ihre Finanzkraft. Dadurch war die Gemeinde wiederum mit höheren (von der Finanzkraft abhängigen) Umlagen belastet.

Folgende Abbildung weist den Verbleib von 100 EUR an zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen (z.B. durch die Ansiedlung eines Betriebs) in den Stadtgemeinden Feldkirchen und Ansfelden aus:³⁸

³⁸ Die Darstellung einer durchschnittlichen Gemeinde in Kärnten und in Oberösterreich ergibt ein ähnliches Bild.

Abbildung 15: Verbleib von 100 EUR an zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen auf Basis der
Umlagenberechnung des Jahres 2017



Quellen: Länder Kärnten und Oberösterreich; Berechnungen: RH

Von 100 EUR an zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen verblieben in Feldkirchen nach Abzug der Landesumlage und der Gemeindebeiträge für den Krankenanstaltenabgang und für die Sozialhilfe 69,68 EUR im Gemeindehaushalt. In Ansfelden verblieben 52,94 EUR im Gemeindehaushalt. Der stärkere Effekt in Oberösterreich war darauf zurückzuführen, dass bei der Berechnung der Bezirksumlage an den Sozialhilfeverband ausschließlich die Finanzkraft berücksichtigt wurde und somit ein Zuwachs bei der Kommunalsteuer stärker wirkte als in Kärnten, wo zusätzlich die Einwohnerzahl berücksichtigt wurde.

Die für Feldkirchen und Ansfelden dargestellten Effekte waren in ähnlichem Ausmaß in allen Gemeinden der beiden Länder feststellbar.

- 33.2 Der RH hielt kritisch fest, dass für die Bestimmung der Höhe der Umlagen und Beiträge der Gemeinden ausschließlich deren finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die Einwohnerzahl herangezogen wurden. Die Inanspruchnahme von Leistungen, welche einzelnen Gemeinden zuordenbar waren (bspw. im Bereich der Sozialhilfe oder der Krankenanstalten), fand keine Berücksichtigung.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Oberösterreich, den Berechnungen der Beitragshöhe gemeindeweise zuordenbare Ausgaben zugrunde zu legen und so auf eine Zusammenführung von Ausgabenverantwortung und Finanzierung hinzuwirken.

Hinsichtlich des finanziellen Ausgleichs zwischen den Gemeinden empfahl der RH, diesen von der Bestimmung der Beitragshöhe zu trennen und ihn gesondert auf Basis klarer Kriterien und festgelegter Umverteilungsziele umzusetzen bzw. im Rahmen künftiger Finanzausgleichsverhandlungen auf eine Berücksichtigung innerhalb der Ertragsanteilsverteilung hinzuwirken.

- 33.3 Das Land Oberösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Umsetzung der Empfehlungen des RH nur im Rahmen des Gesamt-Finanzausgleichsgefüges möglich scheine. Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 sei der Einstieg in die Aufgabenorientierung im Wege von Pilotprojekten vereinbart worden. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenslagen in den Umsetzungsverhandlungen werde diese Angelegenheit in dieser Finanzausgleichsperiode nicht mehr weiterverfolgt.

Die Zusammenführung von Ausgabenverantwortung und Finanzierung scheine gerade im Gesundheits- und Sozialhilfereich problematisch, weil die Steuermöglichkeiten der Gemeinden z.B. bei der Krankenanstaltennutzung sehr gering sein dürften.

- 33.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass eine Gesamtreform des Finanzausgleichs zwar als sinnvolles Ziel anzusehen ist, dass das Land Oberösterreich allerdings dessen ungeachtet Reformen im eigenen Wirkungsbereich vornehmen könnte.

Zudem wies der RH darauf hin, dass das Zusammenführen von Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung jedenfalls ökonomisch sinnvoll und vom Ziel einer hinreichenden Gemeindefinanzierung getrennt zu betrachten ist.

Darstellung der Zahlungsströme im Rechnungswesen

- 34 Für Länder und Gemeinden bestand die rechtliche Verpflichtung, dem Rechnungsabschluss einen Nachweis über die Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und an diese anzuschließen. Laut § 17 Abs. 2 Z 2 VRV 1997³⁹ war der Nachweis zumindest nach Teilsektoren des Staates und nach Ansätzen zu gliedern.

Land Kärnten

- 35.1 (1) Das Land Kärnten kam der Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Nachweises über die Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und an diese nur insofern nach, als die Zahlungs-Verpflichtungen von und an Gebietskörperschaften dargestellt waren. Die Zahlungs-Verpflichtungen an Sozialversicherungsträger, die ebenfalls Träger des öffentlichen Rechts waren und zu den Teilsektoren des Sektors Staat zählten, fehlten hingegen. Ebenso wenig wurden die durchgeführten Zahlungen im Nachweis dargestellt.

Die Gemeindeebene betreffend wurden im Nachweis zum Rechnungsabschluss für die Jahre 2016 und 2017 folgende Gesamtbeträge ausgewiesen:

Tabelle 17: Zahlungs-Verpflichtungen an und von Gemeinden im Nachweis zum Rechnungsabschluss des Landes Kärnten

	2016	2017
	in Mio. EUR	
Zahlungs-Verpflichtungen an Gemeinden	119,15	133,35
Zahlungs-Verpflichtungen von Gemeinden	241,89	264,54

Quelle: Land Kärnten

³⁹ Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997), BGBl. 787/1996 i.d.F. BGBl. II 313/2015

(2) Der Nachweis über die Zahlungs–Verpflichtungen an und von Gemeinden war jedoch

- nicht vollständig, weil einzelne Zahlungs–Verpflichtungen an und von Gemeinden nicht angeführt waren. So fehlten bspw. im Jahr 2017
 - einnahmenseitig die Positionen 2/930115/8391 und 8491 Landesumlage (45,47 Mio. EUR),
 - ausgabenseitig die Positionen 1/239145/7678 Ganztägige Schulformen – Förderungsbeiträge des Landes (1,13 Mio. EUR) und 1/710165/7770 Förderung ländliches Wegenetz (8,00 Mio. EUR) und
 - die Zahlungs–Verpflichtungen an Gemeindeverbände.
 - Hingegen waren an Gemeinden gewährte Darlehen (1/482116/2404) im Nachweis enthalten, die jedoch in einem separaten Nachweis über gewährte Darlehen darzustellen waren (2,18 Mio. EUR).
- nicht informativ, weil in mehreren Fällen die Bezeichnung der einzelnen Finanzpositionen keine Informationen zu den jeweils abgebildeten Geschäftsfällen und zu deren Rechtsgrundlage enthielt; im Jahr 2017 trugen 14 von insgesamt 37 einnahmenseitigen Finanzpositionen die idente Bezeichnung „Gemeinde – Kopfquote“, obwohl darauf Mittel für unterschiedliche Maßnahmen verbucht waren. Die Informationen über die jeweiligen Geschäftsfälle und zur Rechtsgrundlage konnten zwar in Verbindung mit dem Rechnungsabschluss, Teil II, und den Erläuterungen zum Voranschlag des jeweiligen Jahres eruiert werden; dies war jedoch nur mit einem hohen Zeitaufwand zu bewerkstelligen und lief dem Sinn eines übersichtlichen Nachweises zuwider.
- nicht konsistent, weil Unterschiede zwischen den Nachweisen zu den Voranschlägen und den Nachweisen zu den Rechnungsabschlüssen bestanden; so war bspw. im Jahr 2016
 - die Finanzposition 2/482110/2404 (Darlehen – Gemeinden) zwar im Rechnungsabschluss–Nachweis, nicht jedoch im Voranschlags–Nachweis enthalten.
 - Umgekehrt waren die Finanzpositionen 2/542105/8505 und 2/543105/8505 (Betriebszuschüsse) im Rechnungsabschluss–Nachweis nicht enthalten, dafür aber im Voranschlags–Nachweis.

(3) Das Land Kärnten teilte dem RH zudem mit, dass es eine Auswertung des Nachweises nach einzelnen Gemeinden nicht erstellen konnte, weil eine Verknüpfung mit der Kreditoren–/Debitorenbuchhaltung nicht möglich war.

(4) Die Ertragsanteile der Gemeinden stellten den überwiegenden Teil der Zahlungen des Landes an Gemeinden dar. Da die Ertragsanteile der Gemeinden in der durchlaufenden Gebarung des Landes verbucht waren, schienen sie nicht im Nachweis zum Rechnungsabschluss auf.

(5) Das Land Kärnten veröffentlichte neben dem Nachweis zum Rechnungsabschluss keine Berichte über Zahlungen des Landes an bzw. von Gemeinden. Laut Angaben des Landes gab es keine Organisationseinheit im Amt der Landesregierung, die eine Gesamtinformation über sämtliche Zahlungen an und von Gemeinden geben konnte.

- 35.2 Der RH wies kritisch auf die wenig aussagekräftige Darstellung der Zahlungsströme an und von Gemeinden im Nachweis zum Rechnungsabschluss des Landes Kärnten hin. Dieser bot keine umfassende Information über die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden. Der RH kritisierte weiters, dass keine Organisationseinheit im Amt der Landesregierung eine Gesamtinformation über sämtliche Zahlungsströme an und von Gemeinden geben konnte.

Da das Land Kärnten neben dem Nachweis zum Rechnungsabschluss keine sonstigen Berichte über diese Finanzbeziehungen veröffentlichte, empfahl der RH dem Land Kärnten, den Nachweis transparenter und informativer zu gestalten und sämtliche Zahlungsströme zwischen dem Land und den Gemeinden korrekt auszuweisen. Weiters wären, wie in der VRV vorgesehen, auch sämtliche Zahlungen von und an Sozialversicherungsträger in den Nachweis aufzunehmen.

Zudem empfahl der RH dem Land Kärnten, die Gesamtinformation über sämtliche Zahlungsströme zwischen dem Land und den Gemeinden – im Sinne einer Clearingstelle – in einer Abteilung zusammenzuführen.

- 35.3 (1) Das Land Kärnten teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, dass die Transfers von und an Gemeinden mit Anwendung des Einheitskontenrahmens gemäß VRV 2015 im Landesvoranschlag und im Rechnungsabschluss 2019 in jeweils einem Sachkonto ausgewiesen würden. Bei unterschiedlichen Leistungsempfängern seien nunmehr unterschiedliche Konten heranzuziehen. Die Empfehlung könne daher als umgesetzt betrachtet werden.

(2) Bezüglich der Einrichtung einer zentralen Clearingstelle zu den Themenstellungen betreffend die einzelnen Fachbereiche entgegnete das Land Kärnten dem RH in seiner Stellungnahme, dass dies nicht sinnvoll erscheine, da das Expertenwissen über die Zahlungsflüsse und deren Herleitung in den einzelnen Fachabteilungen angesiedelt sei und nicht zentralisiert werden könne.

- 35.4 Der RH verwies auf die Ausführungen des Landes Kärnten zu TZ 25, wonach eine Clearingstelle eingerichtet sei. Allerdings kann eine Clearingstelle ihre Rolle als zentrale Informationsdrehscheibe für Kärntner Gemeinden ohne Wissen über die Herleitung einzelner Zahlungsströme nicht in vollem Umfang wahrnehmen.

- 36.1 (1) Das Land Kärnten übermittelte dem RH mehrere Auswertungen aus der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung, in der Zahlungen an und von Gemeinden angeführt waren. Das Land Kärnten teilte dem RH mit, dass es aus der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung nur Zahlungen und keine Verpflichtungen auswerten könne. Laut Landesbuchhaltung sei es nicht möglich, die einzelnen Abzüge von den Ertragsanteilen (sog. „Einbehalte“) aus der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung des Landes Kärnten nach Gemeinden auszuwerten, weil diese mit keinem Zahlungsvorgang in Verbindung stehen. Dazu seien zusätzliche Auswertungen erforderlich, die nicht in jedem Fall mit der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung verknüpft werden können.

Eine Auswertung des Landes Kärnten betreffend die Zahlungsströme zwischen dem Land (Zentralstelle) und den Gemeinden im ordentlichen Haushalt⁴⁰ erbrachte folgende Ergebnisse:

Tabelle 18: Zahlungen an und von Gemeinden laut Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung des Landes Kärnten

	2016	2017
	in Mio. EUR	
Zahlungen an Gemeinden	150,50	165,83
Zahlungen von Gemeinden	9,24	9,14

Quelle: Land Kärnten; Berechnungen: RH

Die Zahlungen an Gemeinden waren laut Kreditoren-/Debitorenauswertung im Jahr 2017 um rd. 32 Mio. EUR höher als im Nachweis zum Rechnungsabschluss, weil der Nachweis zum Rechnungsabschluss nicht sämtliche Zahlungen berücksichtigte. Die Zahlungen von Gemeinden waren laut Kreditoren-/Debitorenauswertung im Jahr 2017 um rd. 255 Mio. EUR niedriger als im Nachweis zum Rechnungsabschluss, weil insbesondere die Einbehalte von den Ertragsanteilen nicht vollständig aus der Debitorenbuchhaltung auswertbar waren.

- (2) Um die Zahlungsströme zwischen dem Land Kärnten und den Gemeinden umfassend zu erheben, musste der RH auf zusätzliche Auswertungen der Fachabteilungen und der Buchhaltung zurückgreifen. Unterschiede zu den im Rechnungsabschluss des Landes abgebildeten Zahlungen konnte der RH bei diesen Daten nicht gänzlich ausschließen, weil diese teilweise aus Zusatzapplikationen zum Buchhaltungssystem stammten und im Buchhaltungssystem am Jahresende technische Umbuchungen vorgenommen wurden.

⁴⁰ Buchungskreis 1.000

- 36.2 Der RH hielt kritisch fest, dass weder der Nachweis zum Rechnungsabschluss noch die Auswertung der Kreditoren-/Debitorenbuchhaltung aussagekräftige Informationen über die Zahlungsströme zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden enthielten.

Er empfahl dem Land Kärnten, die Zahlungsströme zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden in einem Bericht oder in den Erläuterungen zum Rechnungsabschluss umfassend und transparent darzustellen.

- 36.3 Das Land Kärnten verwies in seiner Stellungnahme auf den Einheitskontenrahmen gemäß VRV 2015, wonach Transfers von und an Gemeinden im Landesvoranschlag und im Rechnungsabschluss 2019 mit jeweils einem Sachkonto ausgewiesen würden. Bei unterschiedlichen Leistungsempfängern seien nunmehr unterschiedliche Konten heranzuziehen. Die Empfehlung könne daher als umgesetzt betrachtet werden.

Land Oberösterreich

- 37.1 (1) Das Land Oberösterreich kam der Verpflichtung zur Veröffentlichung eines TransfERNachweises mit dem „Nachweis über die veranschlagten Transfers von und an Träger(n) des öffentlichen Rechts“ nach. Dieser enthielt die laut VRV aufzunehmenden Zahlungsströme als Teilmenge des Rechnungsabschlusses.

(2) Die Ertragsanteile der Gemeinden stellten den überwiegenden Teil der Zahlungen des Landes an Gemeinden dar. Da die Ertragsanteile der Gemeinden in der durchlaufenden Gebarung des Landes verbucht waren, schienen sie nicht im Nachweis zum Rechnungsabschluss auf.

(3) Das Land Oberösterreich war in der Lage, die Finanzpositionen des Nachweises in einer eigenen Auswertung auf die einzelnen Gemeinden aufzuteilen. Die Daten des Landes Oberösterreich umfassten mit Ausnahme der durchlaufenden Gebarung, welche nur Zahlungen abbildete, durchgängig Verpflichtungen und Zahlungen.

(4) Das Land Oberösterreich veröffentlichte zusätzlich zum Nachweis einen Förderbericht, der die Förderungsausgaben des Landes an die Gemeinden, aber keine darüber hinausgehenden Informationen umfasste.

- 37.2 Der RH stellte fest, dass der TransfERNachweis zum Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich die rechtlichen Vorgaben erfüllte. Dennoch wies der RH auf die eingeschränkte Aussagekraft des Nachweises hin, der keine vollständige Information über die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden bot, da erhebliche Teile der Zahlungsströme nicht erfasst waren.

Da das Land Oberösterreich neben dem Nachweis im Rechnungsabschluss und dem Förderbericht keine sonstigen Berichte über die Finanzbeziehungen zu den Gemeinden veröffentlichte, empfahl der RH dem Land Oberösterreich, sämtliche Zahlungsströme zwischen dem Land Oberösterreich und den oberösterreichischen Gemeinden in einem Bericht oder in den Erläuterungen zum Rechnungsabschluss auszuweisen.

- 37.3 Das Land Oberösterreich hielt in seiner Stellungnahme einen über die Vorgaben der VRV hinausgehenden zusätzlichen Nachweis nicht für zielführend. Einerseits handle es sich am Beispiel der Gemeindeertragsanteile um Zahlungsflüsse an die Gemeinden auf der Grundlage bundesrechtlicher Regelungen ohne Gestaltungsspielraum des Landes. Andererseits sei eine umfassende Darstellung infolge der Finanz- und Leistungsbeziehungen, wie sie etwa durch unterschiedlichste Kostentragungsregelungen, durch Ausgliederungen, durch Leistungen ohne unmittelbaren Zahlungsfluss sowie durch Zahlungen an private Rechtsträger für Aufgaben im Wirkungsbereich der Gemeinden gegeben sind, äußerst komplex.
- 37.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass ein derartiger Bericht gerade in Anbetracht der Komplexität der Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden geeignet wäre, Transparenz über die Vielzahl an Mittelflüssen herzustellen.
- 38.1 (1) Das Land Oberösterreich übermittelte dem RH eine Auswertung zu den einzelnen Transaktionen zwischen dem Land und den einzelnen oberösterreichischen Gemeinden. Diese Auswertung, der Nachweis über die veranschlagten Transfers und der Rechnungsabschluss hatten die gleiche Zahlenbasis, sodass sich keine Differenzen zwischen diesen drei Zahlenwerken ergaben. Die Stadtgemeinde Ansfelden wurde für den RH separat ausgewertet.

Die Zahlungsströme des Landes an und von Gemeinden stellten sich in Oberösterreich wie folgt dar:

Tabelle 19: Zahlungen an und von Gemeinden im Nachweis zum Rechnungsabschluss des Landes Oberösterreich

	2016	2017
	in Mio. EUR	
Zahlungen an Gemeinden	443,45	432,13
Zahlungen von Gemeinden	470,97	510,66

Quelle: Land Oberösterreich; Berechnungen: RH

(2) Die Bezirkshauptmannschaften führten in Oberösterreich die Anweisung der bezirksweisen Ertragsanteile an die Gemeinden durch und behielten im Zuge dessen einen maßgeblichen Teil der Ertragsanteile ein (vorrangig die Bezirksumlage für den Bereich der Sozialhilfe). Die über die Bezirkshauptmannschaften administrierten Einbehalte schienen nicht in den Transfernachweisen des Landes auf, obwohl die Bezirkshauptmannschaften vom Rechnungswesen des Landes umfasst waren (siehe TZ 5).

- 38.2 Der RH beurteilte die Auswertungsmöglichkeiten und die in sich konsistente Konzeption von Rechnungsabschluss, Transfernachweis und den dem RH übermittelten Auswertungen des Landes Oberösterreich in Bezug auf die Zahlungsströme an und von Gemeinden positiv.

Der RH kritisierte jedoch die unvollständige Darstellung der Einbehalte auf Bezirksebene und die damit verbundene fehlende Transparenz im Transfernachweis. Er verwies auf seine diesbezügliche Empfehlung in TZ 5.

Stadtgemeinde Feldkirchen

Nachweis

- 39 (1) Die Stadtgemeinde Feldkirchen stellte Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und an diese in einem Nachweis zum Rechnungsabschluss dar. Darin waren u.a. auch folgende Zahlungen von und an das Land Kärnten ausgewiesen:

Tabelle 20: Zahlungen an das und vom Land Kärnten im Nachweis zum Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde Feldkirchen

	2016	2017
	in 1.000 EUR	
Zahlungen an das Land	7.314	7.587
Zahlungen vom Land	1.508	1.549

Quelle: Stadtgemeinde Feldkirchen

Laut § 17 Abs. 2 Z 2 VRV 1997 war der Nachweis zumindest nach Teilsektoren des Staates und nach Ansätzen zu gliedern. Diese Mindestanforderungen erfüllte die Stadtgemeinde Feldkirchen. Die einzelnen Positionen enthielten darüber hinaus auch Informationen über Ansatzbezeichnung und Postenbezeichnung und boten dadurch gewisse Basisinformationen über die Art der Transfers.

(2) Die Nachweise waren in den Jahren 2016 und 2017 grundsätzlich vollständig. Die vom Land Kärnten an die Stadtgemeinde überwiesenen Ertragsanteile und Finanzzuweisungen waren als Zuschüsse des Bundes dargestellt und somit in der oben dargestellten Tabelle nicht enthalten. Weiters waren nicht alle sonstigen Einbehalte, die das Land Kärnten von den Ertragsanteilen der Stadtgemeinde in Abzug brachte, als Zahlungen an das Land Kärnten dargestellt, weil diese an andere Rechtsträger geleistet wurden (z.B. an das Gemeinde-Servicezentrum oder Gemeindeverbände/-fonds).

Verbuchung einzelner Geschäftsfälle in der Stadtgemeinde Feldkirchen

- 40.1 (1) Die Stadtgemeinde wich in Einzelfällen von ihrer grundsätzlich VRV-konformen Verbuchung von Geschäftsfällen ab. So waren Bedarfszuweisungen für Gemeinden auf der Postengruppe 861 (Laufende Transferzahlungen von Ländern, Landesfonds und Landeskammern) oder 871 (Kapitaltransferzahlungen von Ländern, Landesfonds und Landeskammern) zu verbuchen. Sofern eine weitere Untergliederung erfolgte, waren grundsätzlich die Posten 8611 oder 8711 für Bedarfszuweisungen zu verwenden. Die Stadtgemeinde verbuchte Bedarfszuweisungen auf den Posten 8614, 8711 und 8712. In zwei Fällen jedoch wurde das Konto 3651 in der voranschlagsunwirksamen Gebahrung verwendet. Im Jahr 2017 verbuchte die Stadtgemeinde eine Bedarfszuweisung in Höhe von 4.500 EUR auf der Postenstelle 8174 (Kostenbeiträge für sonstige Leistungen). Auf derselben Postenstelle verbuchte die Gemeinde auch eine Landesförderung in Höhe von 3.000 EUR, die auf der Postengruppe 861 oder 871 erfasst hätte werden müssen.
- (2) Außerdem stellte der RH fest, dass die Stadtgemeinde Feldkirchen Bedarfszuweisungen an Dritte weitergab (bspw. im Jahr 2016 63.000 EUR an Einrichtungen der Kirche und 30.000 EUR an eine private Kapitalgesellschaft). Da diese Bedarfszuweisungen nicht zu einem Vermögenszuwachs in der Stadtgemeinde führten, waren sie nicht auf der Postengruppe 871 (Kapitaltransferzahlungen von Ländern, Landesfonds und Landeskammern) zu verbuchen. Umgekehrt wurde der Zuschuss des Landes zur Erneuerung der Straßenbeleuchtung, die einen Vermögenszuwachs darstellte, auf die Postengruppe 861 (Laufende Transfers) verrechnet.
- (3) Der RH überprüfte stichprobenartig Buchungsbelege der Zahlungsströme der Stadtgemeinde Feldkirchen mit dem Land Kärnten. Die Überprüfung von 53 Belegen ergab keine Beanstandungen.
- 40.2 Der RH kritisierte die Verbuchung der Bedarfszuweisungsmittel durch die Stadtgemeinde Feldkirchen, weil diese nicht in allen Fällen den Kontierungsregeln der VRV entsprach. Er wies außerdem kritisch auf die wenig konsistente Unterscheidung zwischen laufenden Transfers und Kapitaltransfers hin.

Er empfahl der Stadtgemeinde Feldkirchen, in Hinkunft auf eine einheitliche und VRV-konforme Verbuchung der Bedarfszuweisungsmittel sowie eine konsistente Abgrenzung zwischen laufenden Transfers und Kapitaltransfers zu achten.

- 40.3 Die Stadtgemeinde Feldkirchen teilte dem RH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie gegenwärtig bereits sämtliche Bedarfszuweisungsmittel VRV-konform verbuche. Weiters werde hinkünftig besonders auf die richtige Zuordnung von Kapitaltransfers bzw. von laufenden Transfers geachtet. Die Empfehlung des RH könne daher als umgesetzt betrachtet werden.

Stadtgemeinde Ansfelden

Nachweis

- 41.1 (1) Die Stadtgemeinde Ansfelden stellte Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und an diese in einem Nachweis zum Rechnungsabschluss dar. Darin waren u.a. auch Zahlungen vom und an das Land Oberösterreich wie folgt ausgewiesen:

Tabelle 21: Zahlungen an das und vom Land Oberösterreich im Nachweis zum Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde Ansfelden

	2016	2017
	in 1.000 EUR	
Zahlungen an das Land	5.186	5.403
Zahlungen vom Land	17.454	17.053

Quelle: Land Oberösterreich

Der Nachweis der Stadtgemeinde Ansfelden erfüllte die Mindestanforderungen gemäß § 17 Abs. 2 Z 2 VRV 1997. Die einzelnen Positionen enthielten darüber hinaus auch Informationen über den Haushalt, die Ansatz- und Postenbezeichnung und boten dadurch Basisinformationen über die Art der Transfers.

(2) Die Nachweise waren in den Jahren 2016 und 2017 bezüglich Zahlungen an das Land grundsätzlich vollständig. Von den Einbehalten, die das Land Oberösterreich von den Ertragsanteilen in Abzug brachte, war nur die Landesumlage dargestellt. Alle sonstigen Abzüge der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land von den Ertragsanteilen waren jedoch nicht enthalten.

Die vom Land Oberösterreich an die Gemeinde überwiesenen Ertragsanteile waren im Nachweis zum Rechnungsabschluss enthalten. Dennoch umfasste der Nachweis nicht alle Zahlungen des Landes an die Stadtgemeinde. Nicht enthalten waren:

- eine Bedarfszuweisung Sanierung einer kirchlichen Einrichtung im Jahr 2016 (50.000 EUR),
- eine Strukturhilfe Abgangsdeckung 2015 im Jahr 2016 (300.000 EUR) sowie
- Landesförderungen wie z.B. für den Transport von Kindergartenkindern im Jahr 2017 (25.844 EUR).

41.2 Der RH kritisierte den unvollständigen Nachweis über die Finanzzuweisungen, Zuschüsse oder Beiträge vom und an das Land Oberösterreich im Rechnungsabschluss der Stadtgemeinde Ansfelden.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Ansfelden, in Hinkunft Zahlungen vollständig in den entsprechenden Nachweis zum Rechnungsabschluss aufzunehmen, um ein möglichst umfassendes und aussagekräftiges Bild über die Zahlungsströme vom und an das Land Oberösterreich wiederzugeben.

Verbuchung einzelner Geschäftsfälle in der Stadtgemeinde Ansfelden

42.1 (1) Laut Empfehlung des VR-Komitees⁴¹ waren Finanzzuweisungen nach § 23 Abs. 1 FAG 2017 zum öffentlichen Personennahverkehr unter Unterabschnitt 941 Post 8500 zu verbuchen, um eine einheitliche Verbuchung in allen österreichischen Gemeinden sicherzustellen. Die Stadtgemeinde Ansfelden verbuchte die Mittel jedoch im Unterabschnitt 690 auf Post 8600. Laut Auskunft der Stadtgemeinde Ansfelden gab das Land Oberösterreich diese Buchungsvorgabe nicht an die Stadtgemeinde weiter.

(2) Die Stadtgemeinde Ansfelden verbuchte die Zwischenabrechnung der Landesumlage im März 2017, welche eine Einnahme für die Stadtgemeinde in Höhe von rd. 20.200 EUR ergab, fälschlicherweise auf der Finanzposition 2/9250–8590 „Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben – Post Ertragsanteile ohne Spielbankabgabe“. Richtigerweise hätte die Stadtgemeinde diese Einnahme als Abzug bei der Landesumlage auf der Finanzposition 1/9300–7510 „Landesumlage – Post Laufende Transferzahlungen an Länder (...)“ verrechnen müssen. Dadurch war in der Buchhaltung der Stadtgemeinde das Konto der Ertragsanteile um diesen Betrag zu hoch.

(3) Der RH überprüfte stichprobenartig Buchungsbelege der Zahlungsströme der Stadtgemeinde Ansfelden mit dem Land Oberösterreich. Die Überprüfung von 23 Belegen ergab, dass in einem Fall die Zahlungsfrist geringfügig überzogen wurde.⁴²

⁴¹ Ständiges Komitee im Sinne des Übereinkommens vom 28. Juni 1974 hinsichtlich der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften

⁴² Zahlung am 3. Juli 2017, Zahlungsfrist 30. Juni 2017

- 42.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Stadtgemeinde Ansfelden einen Abzug bei den Ertragsanteilen auf der falschen Finanzposition verbuchte, wodurch die tatsächlichen Zahlungen aus Ertragsanteilen zu hoch und die Landesumlage zu niedrig dargestellt wurden.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Ansfelden auch im Hinblick auf die aus den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden resultierenden Gebarungsstatistiken und Meldungen zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, die Zahlungsströme aus Ertragsanteilen korrekt zu verbuchen.

- 42.3 Die Stadtgemeinde Ansfelden teilte dem RH in ihrer Stellungnahme mit, dass es sich bei den festgestellten Fehlbuchungen um Einzelfehler handle, die auf vorübergehende personelle Engpässe zurückzuführen seien.

Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend empfahl der RH:

Land Kärnten

- (1) Bedarfszuweisungen wären ausschließlich für Gemeinden und Gemeindeverbände zu verwenden. (TZ 8)
- (2) Das Berechnungsmodell für den Bedarfszuweisungsrahmen wäre zu vereinfachen, um die Transparenz der Mittelzuordnung zu erhöhen. Eine intensivierte Kontrolle der Berechnung wäre durchzuführen, um Fehlberechnungen in Zukunft zu vermeiden. (TZ 9)
- (3) Die Zahlungsströme zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden wären in einem Bericht oder in den Erläuterungen zum Rechnungsabschluss umfassend und transparent darzustellen. (TZ 16, TZ 36)
- (4) Der Nachweis zum Rechnungsabschluss über die Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts und an diese wäre transparenter und informativer zu gestalten; sämtliche Zahlungsströme zwischen dem Land und den Gemeinden wären auszuweisen. Weiters wären auch sämtliche Zahlungen an die Sozialversicherungsträger in den Nachweis aufzunehmen. (TZ 35)
- (5) Die Gesamtinformation über sämtliche Zahlungsströme zwischen dem Land und den Gemeinden wäre – in Form einer Clearingstelle – in einer Abteilung zusammenzuführen. (TZ 35)

Land Oberösterreich

- (6) Art und Höhe der Einbehalte der Bezirkshauptmannschaften wären zu erheben, um auf Landesebene einen Überblick über die tatsächlich ausbezahlten Ertragsanteile an die oberösterreichischen Gemeinden zu erlangen. (TZ 5)
- (7) Sämtliche Zahlungsströme zwischen dem Land Oberösterreich und den oberösterreichischen Gemeinden wären in einem Bericht oder in den Erläuterungen zum Rechnungsabschluss auszuweisen. (TZ 37)

Land Kärnten; Land Oberösterreich

- (8) Bei der Berechnung von Umlagen und Bedarfszuweisungsmitteln wäre aus Gründen der Transparenz, des geringeren Fehlerrisikos sowie der besseren Planbarkeit für die Gemeinden jeweils eine einheitliche Finanzkraftdefinition zu verwenden, sofern nicht explizit unterschiedliche Verteilungswirkungen beabsichtigt sind. (TZ 27)
- (9) Aufbauend auf einer Analyse der bestehenden Verteilung der finanziellen Mittel der Gemeinden unter Berücksichtigung aller Zahlungsströme wäre ein allgemeines Verteilungsziel festzulegen und insbesondere bei der Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel zu berücksichtigen. (TZ 32)
- (10) Den Berechnungen der Beitragshöhe, insbesondere für die Krankenanstaltenabgänge und die Sozialhilfe, wären gemeindeweise zuordenbare Ausgaben zugrunde zu legen und so auf eine Zusammenführung von Ausgabenverantwortung und Finanzierung hinzuwirken. (TZ 33)
- (11) Der finanzielle Ausgleich zwischen den Gemeinden wäre von der Bestimmung der Beitragshöhe zu trennen und gesondert auf Basis klarer Kriterien und festgelegter Umverteilungsziele umzusetzen bzw. wäre im Rahmen künftiger Finanzausgleichsverhandlungen auf eine Berücksichtigung innerhalb der Ertragsanteilsverteilung hinzuwirken. (TZ 33)

Stadtgemeinde Feldkirchen

- (12) Es wäre auf eine einheitliche und mit der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung konforme Verbuchung der Bedarfszuweisungsmittel sowie eine konsistente Abgrenzung zwischen laufenden Transfers und Kapitaltransfers zu achten. (TZ 40)

Stadtgemeinde Ansfelden

- (13) Sämtliche Zahlungen vom und an das Land Oberösterreich wären in den entsprechenden Nachweis zum Rechnungsabschluss aufzunehmen, um ein möglichst vollständiges Bild über die Zahlungsströme vom und an das Land Oberösterreich wiederzugeben. (TZ 41)
- (14) Die Zahlungsströme aus Ertragsanteilen wären im Hinblick auf die aus den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden resultierenden Gebarungsstatistiken und Meldungen zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen korrekt zu verbuchen. (TZ 42)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im November 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

