

Prüfbericht
Besondere Bedarfszuweisungen an die
Vorarlberger Gemeinden

Bregenz, im März 2004

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Finanzausgleich und Gemeinden	8
2 Besondere Bedarfszuweisungen gem § 12 FAG	15
2.1 Konzept und Richtlinien	15
2.2 Fördervolumen	20
2.3 Ausgewählte Förderprojekte	24
3 Besondere Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln	29
4 Organisation	36
Abkürzungsverzeichnis	40

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Gebarungsprüfung der Bedarfszuweisungen an Gemeinden in Vorarlberg.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Dezember 2003 bis Februar 2004 die besonderen Bedarfszuweisungen an Gemeinden durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) am 08. März 2004 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 19. März 2004 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Gemeinden werden vom Land Vorarlberg jährlich mit rund €90 Mio unterstützt. Neben direkten Förderungen beispielsweise für Abwasserbeseitigungsanlagen, Sportanlagen und Feuerwehren sind damit auch Bedarfszuweisungen erfasst. Diese Bedarfszuweisungen von rund €35 Mio im Jahr 2002 basieren auf 26 Richtlinien und haben unter anderem die Zielsetzung, kleine und finanzschwache Gemeinden zu unterstützen. Davon erhielten die Gemeinden einerseits Bedarfszuweisungen gemäß FAG in Höhe von rund €23,2 Mio (zweckgebundene Landesmittel ohne schlüsselmäßige Bedarfszuweisungen) und andererseits besondere Bedarfszuweisungen aus „echten“ Landesmitteln in Höhe von rund €2,8 Mio.

Zu den besonderen Bedarfszuweisungen zählen zB auch Förderungen, die zur Hälfte auch aus echten Landesmitteln finanziert werden, wie etwa die Strukturfördermittel. Schwerpunkt der Prüfung sind die gebarungsrelevanten Auswirkungen dieser Verteilung und die Förderung aus den echten Landesmitteln.

Die Abwicklung dieser Bedarfszuweisungen erfolgt in Vorarlberg auch im Vergleich mit anderen Bundesländern auf sehr hohem Niveau und wird kompetent und sachlich durchgeführt.

Die besonderen Bedarfszuweisungen des Landes an die Vorarlberger Gemeinden sind in engem Konnex mit dem Finanzausgleich zu sehen. Die Bedarfszuweisungen sind durch eine hohe Richtliniendichte und eine korrekte Förderabwicklung gekennzeichnet.

Der historisch gewachsene Finanzausgleich ist ein sehr komplexes Gebilde, das im Rahmen der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof vereinfacht dargestellt wird. Für das Verständnis der besonderen Bedarfszuweisungen ist es unerlässlich, die Rahmenbedingungen des Finanzausgleiches zu beleuchten. Rund 70 Prozent der Finanzausgleichsmittel an die Gemeinden werden auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zugewiesen.

Dieses Verteilkriterium wird vielfach sehr kritisch gesehen, da es die tatsächlichen Aufwendungen und Aufgaben einer Gemeinde nicht ausreichend berücksichtigt, wie beispielsweise bei Gemeinden, die Zentralfunktionen wahrnehmen. Gemeinden mit hohem Steueraufkommen bzw günstiger Bevölkerungs-Finanzkraftrelation haben Vorteile. Zahlreiche Studien belegen die Komplexität der Thematik und zeigen auf, dass das derzeitige System nicht optimal ist. Eine Lösung ist jedoch nur bei einer gemeinsamen Betrachtung von Bund, Ländern und Gemeinden möglich.

Die besonderen Bedarfszuweisungen sind ein Feinsteuerungsinstrument des Finanzausgleiches. Für diese Zuweisungen sind vielfach keine konkreten Zielsetzungen formuliert. Die besonderen Bedarfszuweisungen berücksichtigen interkommunale bzw regionale Aspekte zu wenig.

Als Feinsteuerungsinstrument können die besonderen Bedarfszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleiches einen weiteren Ausgleich zu Gunsten benachteiligter Gemeinden schaffen. Nur für die Strukturfördermittel gibt es relativ klare Vorgaben.

Einzelne stichprobenartig untersuchte Beispiele zeigen Verbesserungspotentiale auf. Die Prüfung der Förderungsanträge durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) bezieht sich lediglich auf das Einzelprojekt und dessen Finanzierbarkeit. Teilweise werden Förderungen breit gestreut und haben den Charakter von Bagatellförderungen. Die regionale bzw überregionale Zweckmäßigkeit wird nicht ausreichend in Erwägung gezogen. Leistungs- und Koordinationsanreize für Gemeinden sollen bei der Vergabe von Fördermitteln an Gemeinden vermehrt berücksichtigt werden.

Zweckmäßig wäre die Definition von aus besonderen Bedarfszuweisungen zu finanzierenden Gemeindeaufgaben, die Festlegung von Qualitätskriterien und Mindestkapazitäten für Gemeindeeinrichtungen sowie die Formulierung überregionaler Gemeindeaufgaben. Bisher bereits gute Zusammenarbeitsmodelle der Gemeinden (zB Schulerhaltung, Pflegebereich, Verwaltungsbereiche) sollen ausgebaut und neue Modelle wie etwa für Sportstätten, Bauhöfe, Tourismuseinrichtungen, Feuerwehren oder für das Finanzmanagement installiert werden.

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes müssen einzelne Projektförderungen überdacht werden. Vor allem Bagatellförderungen sind nicht geeignet, einen tatsächlichen Bedarf für gemeindenotwendige Einrichtungen zu decken.

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) fungiert mit hoher Fachkompetenz als Drehscheibe für Gemeindeförderungen. Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) bietet für die Gemeinden im Rahmen der Förderabwicklung umfassende Beratungsleistungen. Die Zusammenarbeit mit der Abteilung Gebärungsprüfung (IIIc) und dem Gemeindeverband funktioniert gut.

Derzeit ist die Gesamtförderung der Gemeinden durch das Land nicht ausreichend transparent. Die ganzheitliche Betrachtung der Gemeindeförderung sollte verstärkt und in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeverband ein umfassenderes Berichtswesen aufgebaut werden. Vor-Ort- und Belegprüfungen sollten forciert werden.

Kenndaten im Überblick			
in Mio €			
	2000	2001	2002
Gesamtförderung der Gemeinden durch das Land gemäß Rechnungsabschluss des Landes	90,811	87,064	90,991
Aufteilung der Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG			
Schlüsselmäßige Bedarfszuweisungen	6,695	8,931	9,087
Besondere Bedarfszuweisungen			
Sonstiges und Härtefälle	10,702	3,708	6,386
Pflichtschulen	6,059	5,191	5,695
Alters- und Pflegeheime	2,724	2,572	1,638
Kindergartenpersonalaufwand	1,506	1,540	1,643
Zinszuschüsse zu Schulbaudarlehen	1,179	1,305	1,483
Kultursäle	1,334	1,197	0,323
Weitere Förderungen unter €1 Mio zusammengefasst	6,490	5,905	6,001
Gesamt	36,689	30,349	32,256
Aufteilung Besondere Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln			
Strukturförderung an VlbG Gemeinden	0,763	0,735	0,985
Illwerke-Härteausgleichszahlungen	0,546	0,546	0,743
Bürgermeister-Pensionsfonds	0,245	0,462	0,489
Sonstige Zuweisungen	0,213	0,069	0,560
Gesamt	1,767	1,812	2,777
Quelle: Rechnungsabschluss des Landes; Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa)			

1 Finanzausgleich und Gemeinden

Bedarfszuweisungen sind Teil des Finanzausgleiches. Da der Finanzausgleich prinzipiell eher einnahmen- und weniger ausgaben- bzw. aufgabenorientiert ist, wird dieser vielfach kritisch bewertet. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als wichtiger Aspekt des Finanzausgleiches berücksichtigt wesentliche Finanzbedarfsgrößen wie etwa Besiedlungsraum, Altersstruktur oder Wirtschaftskraft nicht bzw. nicht ausreichend.

Situation

Bedarfszuweisungen sind Teil des so genannten Finanzausgleichs. Für die Bewertung der Bedarfszuweisungen ist es daher wesentlich, jene die Gemeindefinanzierung betreffenden Aspekte des Finanzausgleichs darzustellen. Der Finanzausgleich in seiner Gesamtheit ist ein sehr komplexes System und kann im Rahmen der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof nur grob umrissen und vereinfacht dargestellt werden.

Finanzausgleich allgemein

Grundlage der Finanzausgleichsgesetzgebung ist das Finanz-Verfassungsgesetz 1948. Die Finanzausgleichsgesetze werden zumeist für einen mehrjährigen Zeitraum abgeschlossen. Wichtigstes Kriterium für die Verteilung der Steuereinnahmen und verschiedener horizontaler Transferleistungen zwischen den Gemeinden ist die Bevölkerungszahl auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

Der österreichische Finanzausgleich besteht aus Elementen des Trenn- (föderales Steuersystem) und des Verbundsystems (zentrales Steuersystem). Das heute dominierende Verbundsystem, demzufolge ein zentral erhobener Steuerertrag nach bestimmten Kriterien auf die übrigen Gebietskörperschaften verteilt wird, bildet Formen wie das Zuweisungssystem, das Beteiligungssystem, das Zuschlagssystem, das Umlagensystem und entsprechende Mischsysteme.

Struktur Finanzausgleich

Der Finanzausgleich im weitesten Sinne umfasst die gesamte Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung und kann mehrfach unterteilt werden. Während der aktive Finanzausgleich die Verteilung der Finanzmittel betrifft, wird unter dem passiven Finanzausgleich die Verteilung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften verstanden. Unter dem horizontalen Finanzausgleich werden die finanziellen Beziehungen zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften, unter vertikalem Finanzausgleich die zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ebene verstanden. Der horizontale und der vertikale Finanzausgleich sind gemäß FAG kombiniert.

Eine weitere Unterteilung des Finanzausgleichs unterscheidet zwischen primärem, sekundärem und tertiärem Finanzausgleich. Der primäre Finanzausgleich betrifft die Verteilung von frei und unabhängig verfügbaren Finanzmitteln, die zur Gänze der Ausgabenhoheit der berechtigten Gebietskörperschaft unterliegen. Der sekundäre Finanzausgleich bezeichnet Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Kostenersätze, Kostenüberwälzungen, Umlagen und Beiträge zu Gemeinschaftsfinanzierungen, die in der Regel zweckgebunden sind und ergänzend zum primären Finanzausgleich im Finanzausgleichspaktum festgelegt sind.

Die Bedarfszuweisungen gemäß FAG an Gemeinden sind diesem sekundären Finanzausgleich zuzuordnen.

Der tertiäre Finanzausgleich bezeichnet Finanzierungsregelungen außerhalb des paktierten Finanzausgleichs in Form von zB privatrechtlichen Verträgen, Förderungen auf privatrechtlicher Grundlage, einer Änderung von Gesetzen und konjunkturpolitischen Maßnahmen.

Dem tertiären Finanzausgleich sind beispielsweise auch die besonderen Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln zuzuordnen.

Finanzausgleich Länder und Gemeinden

Die Bestimmungen der §§ 10 bis 13 FAG regeln die Ober- und Unterverteilung der Ertragsanteile an Länder und Gemeinden. Die Oberverteilung legt die Verteilung auf den Bund, die Gesamtheit der Bundesländer und die Gesamtheit der Gemeinden fest. Die Unterverteilung auf die Gemeinden erfolgt zweistufig. In einem ersten Schritt wird der Anteil der Gesamtheit der Gemeinden eines Bundeslandes festgestellt, im zweiten Schritt werden diese Anteile auf die Gemeinden verteilt.

Diese zweite Stufe ist in § 12 FAG geregelt und betrifft neben der gemeindeweisen Unterverteilung der Ertragsanteile auch die Unterverteilung des Getränkeausgleichs sowie des Gemeinde-Werbesteuer-ausgleichs. Im Rahmen dieser zweiten Stufe erfolgt die Aufteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der Bundesländer im Wesentlichen in fünf Schritten. Auf das gesamte Bundesgebiet bezogen ist folgende Aufteilung gegeben:

Gemäß § 12 Abs 1 FAG sind von den länderweise errechneten Beträgen - mit Ausnahme der Anteile an der Werbeabgabe - 12,7 Prozent auszuscheiden und den Ländern zu überweisen. Dieser Betrag ist für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt (zweckgebundene Landesmittel). Weitere rund 2,5 Prozent entfallen auf jene Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreichte. Diese 2,5 Prozent errechnen sich aus 30 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf dieser finanzschwachen Gemeinden.

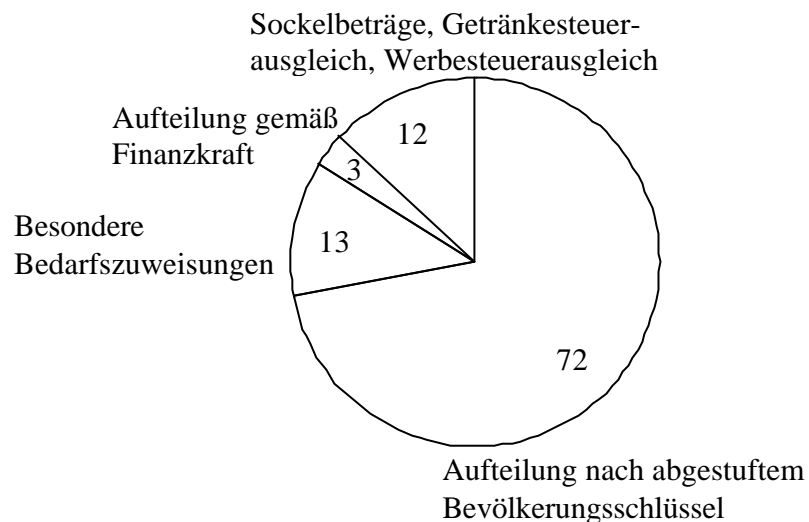
Sieben Prozent entfallen auf den Getränkesteuer- und Werbesteuer-ausgleich, weitere sechs Prozent (bis 2004 auf zehn Prozent ansteigend) sind der Verteilung nach einem Sockelbetrag zuzurechnen, pro Einwohner (EW) ist ein fixer Anteil bestimmt. Für das Jahr 2004 beträgt dieser Sockelbetrag € 72,66 je EW. Über 70 Prozent werden nach abgestuftem Bevölkerungsschlüssel auf die einzelnen Gemeinden verteilt.

Die Aufteilung der zugewiesenen Ertragsanteile der Gemeinden in Vorarlberg für das Jahr 2002 mit einem Gesamtvolumen von rund €288 Mio erfolgt zu rund 72 Prozent auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

Aufteilung der zugewiesenen Ertragsanteile der Gemeinden in Vorarlberg im Jahr 2002

In Prozent

100 Prozent = €288 Mio*



Quelle: Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa)

*inkl Landesumlage

Hinsichtlich Finanzausgleichsaspekten zwischen Ländern und Gemeinden sowie über Landesförderungen für Gemeinden gibt es eine Vielzahl an Studien und Gutachten. Der Landes-Rechnungshof hat seiner Prüfung zwei Studien des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und der „Zentrum für Verwaltungsforschung, Managementberatung und Weiterbildungs GmbH“ (KDZ) zu Grunde gelegt. Diese Studien haben unter dem Aspekt der Finanzausgleichsmechanismen die Gemeindefinanzierung auch im österreichweiten Vergleich beleuchtet.

WIFO-Studie 2003

Die im Auftrag des Österreichischen Gemeindeverbands vom österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung im Jahr 2003 heraus gegebene Studie „Aufgabenorientierter Finanzausgleich“ hat sich mit den Auswirkungen des Finanzausgleiches auf die österreichischen Gemeinden auseinandergesetzt und folgende Schlussfolgerungen gezogen:

Bei der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile werden die Anteile zu rund 56 Prozent auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und zu rund 13 Prozent auf Basis der einfachen Bevölkerungszahl verteilt. Das bedeutet, dass rund 70 Prozent der länderweisen Ertragsanteile rein auf Basis der Bevölkerung je Gemeinde vergeben werden. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel beruht auf der Annahme, dass mit steigender Bevölkerungszahl die Ausgaben pro Einwohner überproportional wachsen. Die Bestimmungen zum abgestuften Bevölkerungsschlüssel wurden ab dem Jahr 1993 überwiegend als Verfassungsbestimmung beschlossen.

Die Gemeinden müssen ihre Ausgaben weitgehend den vorgegebenen Einnahmen anpassen und sind in ihrer Budgetpolitik großteils von gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes und der Länder abhängig. Gemeinden leisten wichtige Aufgaben in den Bereichen Standort-sicherung, Verwaltung, Sicherung der Lebensqualität, kommunale Dienstleistungen, Bildung, Infrastruktur, Gesundheit, Freizeit und Kultur.

Die Budgetpolitik der Gemeinden unterliegt einer Art magischem „Dreieck“ zwischen geringem Spielraum bei Einnahmen, Verpflichtung zu ausgeglichenem Haushalt und wachsenden Anforderungen an die Erfüllung von Gemeindeaufgaben.

Der österreichische Finanzausgleich wurde laut Studie den tiefgreifenden Veränderungen der Rahmenbedingungen und den Aufgaben der Gemeinden nicht angepasst. Der Finanzausgleich regelt primär die Verteilung der Steuereinnahmen. Ausgleichsmechanismen spielen eine eher untergeordnete Rolle. In der Ersten Republik wurde das Finanzausgleichsgesetz noch Abgabenteilungsgesetz genannt. Der Finanzausgleich ist nicht aufgabenorientiert.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kann kritisch betrachtet werden, da er einer gewissen inneren Degression unterliegt. Die erste Stufe bis 10.000 EW ist sehr lang und es wird davon ausgegangen, dass innerhalb der jeweiligen Stufe die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden konstant bleiben. Bestimmte Bevölkerungszahlen wie zB zwischen 9.000 und 10.000 EW unterliegen gewissen Einschleifregelungen. Die Annahmen, die dem absoluten Bevölkerungsschlüssel zu Grunde liegen, entsprechen nicht mehr der Realität. Die Ausgabenzuwächse in den oberen Größenklassen entsprechen nicht den Sprüngen der Multiplikatoren. Zudem weichen Volkszählungsergebnisse und Bevölkerungsfortschreibung voneinander ab. Unter Heranziehung des neuen zentralen Melderegisters (ZMR) könnten nach Auffassung des Verfassers die Zeiträume für die Anpassung der Ertragsanteile verkürzt und beispielsweise auf die Dauer des jeweiligen Finanzausgleiches abgestellt werden. Somit würden am Beginn einer neuen Finanzausgleichsperiode auch die Ertragsanteile entsprechend angepasst werden.

Zusätzliche Faktoren sollten herangezogen werden, wie Altersstruktur, Zahl der Arbeitsplätze, Zahl der Nächtigungen, Gebietsfläche, Straßenlänge. Die größten Gemeinden werden durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel besonders begünstigt. Lediglich 20 Prozent entsprechen den Vorstellungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels wie zB Pensionen, Sozialbereich, Krankenanstaltenfinanzierung und die Landesumlage.

Teilweise besteht für Gemeinden eine hohe Fixausgabenquote unabhängig von der Einwohnerzahl. Nach Ansicht des Verfassers wäre daher eine Anpassung des Sockelbetrages überlegenswert, da die Sockelbeträge selbst 2004 (72,66 € je EW) lediglich drei Prozent der Gemeindeausgaben decken werden.

KDZ - Studie

Die im Dezember 2001 veröffentlichte Studie des KDZ hat sich ebenfalls mit der Vorarlberger Gemeindeförderung beschäftigt. Im Auftrag des Amtes der Vorarlberger Landesregierung untersuchte das KDZ unter dem Titel „Gemeindeförderungen in Österreich durch die Bundesländer – eine vergleichende Analyse“ sowohl die Förderpraxis in ausgewählten Aufgabenbereichen, als auch die Auswirkungen spezieller Vorarlberger Gemeindeförderungen auf die Gemeinden. Als Basis dienten zwei vorangegangene Studien des KDZ aus den Jahren 1981 und 1992.

Hinsichtlich der wirksamen Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden kommt der Verfasser zum Schluss, dass Vorarlberg im Jahr 1999 deutlich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben zu verzeichnen hat. Zudem wird festgestellt, dass die durchschnittliche Gewichtsverteilung zwischen Land und Gemeinden österreichweit bei 6:4 lag, während dieser Wert in Vorarlberg mit 5,4:4,6 im Jahr 1999 ausgewogener war und sich dieser Wert zwischen 1989 und 1999 kaum verändert hat.

Bezüglich direkter Landesförderungen an Gemeinden stellt das KDZ fest, dass Vorarlberg im Österreichvergleich bei der Förderung der Feuerwehren im Mittelfeld, bei der Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen mehr als 50 Prozent über dem Bundesländerdurchschnitt liegt. Bei der Förderung der Siedlungswasserwirtschaft beispielsweise weist Vorarlberg das dreifache Pro-Kopf-Fördervolumen von Salzburg, Steiermark oder Tirol auf und ist bei der Förderung des Personenverkehrs österreichweit Spitzenreiter.

Die Studie kommt hinsichtlich Finanzierungsbeiträgen der Gemeinden zum Schluss, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Krankenanstaltenbereich im Spitzenfeld und bei Pflegeheimen im Mittelfeld liegen.

Bewertung

Eine gesamthafte Analyse des Finanzausgleiches und der damit zusammenhängenden Gemeindefinanzierung bzw. -förderungen ist auf Grund der Komplexität und offenen Definition des Finanzausgleichs nur bedingt möglich. Zudem ist auch der Begriff der Gemeindeförderungen prinzipiell nicht eingrenzbar. So formuliert die Studie des KDZ, dass eine Analyse sämtlicher Förderungsleistungen und sonstiger umverteilender Aspekte der finanziellen Verflechtungen zwischen Land und Gemeinden sehr aufwändig und vom Erkenntnisgewinn zweifelhaft wäre.

Wichtig für das Gesamtverständnis der Bedarfszuweisungen ist allerdings die Auseinandersetzung mit dem umgebenden Finanzausgleichssystem, für das die Bedarfszuweisungen vielfach als Feinsteuerungsinstrument gesehen werden.

Die Wissenschaft wie auch die zitierten Studien sehen das österreichische Finanzausgleichssystem kritisch. So wird bemängelt, dass das FAG keine klaren Zielformulierungen für den horizontalen Finanzausgleich enthält. Dieser umfasst im Wesentlichen die länderweise Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden, den Abzug von 12,7 Prozent für besondere Bedarfszuweisungen, die gemeindeweise Aufteilung der Ertragsanteile innerhalb der Bundesländer, die Finanzaufweisungen des Bundes gem § 21 FAG (Gemeindekopfquotenausgleich), die Landesumlage (LU) begrenzt auf 7,8 Prozent der Ertragsanteile und auch die Ausgleichseffekte durch Umlagen und Beiträge der Gemeinden an das Land (beispielsweise Krankenanstalten, Sozialhilfebeiträge).

Diese Verteilung der Ertragsanteile an die Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes weist nur eine geringe Ausgleichswirkung zB zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gemeinden auf. Ein gewisser Ausgleich kann in den Sockelbeträgen gem § 12 Abs 2 Z 2 FAG 2001, bei den Vorweganteilen gem § 12 Abs 2 Z 1 FAG 2001, in den Finanzmitteln gemäß § 21 FAG 2001 und in der Landesumlage gesehen werden.

Zudem ist die Aufteilung der Steuereinnahmen hauptsächlich von der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel bestimmt, die beide nicht besonders aufwands- und aufgabenorientiert sind.

Die Finanzkraftberechnung ist insofern kritisch zu betrachten, als es je nach Rechtsmaterie unterschiedlichste Berechnungsmethoden bzw Berechnungsgrundlagen gibt, die sich teilweise zudem periodisch stark ändern. Für Vorarlberg sind sieben unterschiedliche Finanzkraftbegriffe in Verwendung, die Geltung erlangen zB für Bedarfszuweisungen, für Verteilungsvorgänge nach §§ 10 und 21 FAG, für die Landesumlage, für das Sozialhilfegesetz und für die Zuständigkeitsgrenzen nach dem Gemeindegesetz.

Die WIFO-Studie 2003 enthält einen umfassenden Forderungskatalog, der nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes berechtigt ist. So fordert die Studie eine Aufteilung der Ausgaben und der Aufgaben zwischen den Gemeinden, um so genannte Spillover-Effekte – externe Effekte und übergreifende Einflüsse – zu berücksichtigen. Der Verfasser sieht die Bedarfszuweisungsmittel als besonders geeignet.

Leistungen für mehrere Gemeinden bzw die Kooperation von Gemeinden müssten aus Kostendegressionsgründen forciert werden. Oft werden laut Verfasser aus Kostengründen hohe Mindestinvestitionen und dadurch Überkapazitäten geschaffen, in die eine Nachfrage erst hineinwächst.

Wichtig wäre auch die Abkehrung von der Einnahmenorientierung hin zur Ausgabenorientierung. Voraussetzung für die stärkere Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und -finanzierung wäre die genaue Definition und Abgrenzung von Aufgaben sowie die Ausgaben pro Leistungseinheit. Dabei wiederum wesentlich wäre die Mitbestimmung des Angebotes durch die aufgabenerfüllende Gebietskörperschaft.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei Zuteilung von Ertragsanteilen und sonstigen Transfers nach dem FAG eine wirtschaftliche Zuordnung von Gemeindeaufgaben unter Berücksichtigung von Mindestkapazitäten einzufordern.

Zudem sind in diesem Zusammenhang die Anpassungsperioden der Ertragsanteile mit Hilfe des Zentralen Melderegisters zu verkürzen.

Stellungnahme

Der angeführten Empfehlung wird grundsätzlich zugestimmt; allerdings bestehen seitens des Landes rechtlich kaum Möglichkeiten, bei Zuteilung von Ertragsanteilen und sonstigen Transfers nach dem FAG, eine wirtschaftliche Zuordnung von Gemeindeaufgaben unter Berücksichtigung von Mindestkapazitäten einzufordern oder die Anpassungsperioden der Ertragsanteile mit Hilfe des Zentralen Melderegisters zu verkürzen.

2 Besondere Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG

Gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird ein bestimmter Anteil der kommunalen Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben den Ländern als zweckgebundene Mittel für Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände überwiesen.

Die Bedarfszuweisungen gemäß FAG werden in Vorarlberg in schlüsselmäßige und besondere unterschieden. Die schlüsselmäßigen Bedarfszuweisungen sind nicht an bestimmte Vorhaben gebundene Finanzzuweisungen, die zur finanziellen Stärkung jener Gemeinden eingesetzt werden, deren Finanzbedarf die Finanzkraft übersteigt. Sie werden in zwei Raten ausbezahlt.

Besondere Bedarfszuweisungen sind Finanzzuweisungen zu einzelnen förderungswürdigen Bauvorhaben, Leistungen oder Bedürfnissen der Gemeinden. Die förderungswürdigen Bauvorhaben sind in einer Richtlinie demonstrativ aufgezählt. Für andere Vorhaben, Leistungen und Bedürfnisse der Gemeinden können ebenfalls besondere Bedarfszuweisungen gewährt werden, falls hierfür bereits eigene Förderungsrichtlinien bestehen oder die Landesregierung dies im Einzelfall beschließt.

2.1 Konzept und Richtlinien

Die besonderen Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG stellen ein wesentliches Feinsteueringstrument des Finanzausgleichs dar, verfügen aber über keine klare Zieldefinition. Gemeindeübergreifende Aspekte sowie Kosten- und Leistungsanreize für Gemeinden werden nicht ausreichend berücksichtigt.

Situation

Gemäß § 12 Abs 1 FAG 2001 entsprechen die Bedarfszuweisungen an Gemeinden 12,7 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile mit Ausnahme der Anteile an der Werbeabgabe. Diese Bedarfszuweisungen der Länder an die Gemeinden unterliegen im Gegensatz zu den einheitlichen und genau beschriebenen Finanzausgleichsregelungen gemäß § 10 FAG 2001 keinem Reglement und werden in den Bundesländern auf Grund des überlassenen Ermessensspielraumes sehr unterschiedlich gehandhabt. Vielfach werden die Bedarfszuweisungen der Länder an die Gemeinden auch als „Grauer Finanzausgleich“ bezeichnet.

In § 12 Finanz-Verfassungsgesetz ist unter anderem geregelt, dass Finanzzuweisungen der Länder an Gemeinden entweder als Schlüsselzuweisungen oder als Bedarfszuweisungen gewährt werden. Gemäß dieser Bestimmung können Bedarfszuweisungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben. Gemäß § 13 leg cit kann die Gewährung von Bedarfszuweisungen und von zweckgebundenen Zuschüssen an Bedingungen geknüpft werden, die der Erhaltung oder Herstellung des Gleichgewichtes im Haushalt der empfangenden Gebietskörperschaften dienen oder die damit zusammenhängen, welcher Zweck mit der Zuschussleistung verfolgt wird.

RL über Besondere
Bedarfszuweisungen

Grundsätzlich sind Bedarfszuweisungen auf Basis der „Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung für die Gewährung von Bedarfszuweisungen“ zu gewähren. Diese Richtlinienfassung wurde am 2.12.2003 von der Landesregierung beschlossen. Sie beziehen sich auf § 12 FAG und unterscheiden in schlüsselmäßige und besondere Bedarfszuweisungen. Das Anteilsverhältnis dieser Bedarfszuweisungen wird jährlich von der Vorarlberger Landesregierung festgelegt.

Auf Basis dieser Richtlinien wurden auf der Homepage der Vorarlberger Landesregierung für 26 Bedarfszuweisungen nähere Informationen für die Gemeinden zusammengestellt, die neben einer kurzen Beschreibung des Gegenstands die Förderungsvoraussetzungen, das Förderausmaß, den Förderkreis und die Antragstellung definieren.

KDZ

Die im Dezember 2001 veröffentlichte Studie des KDZ hat die Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG einem österreichweiten Vergleich unterzogen.

Die Verfasser der erwähnten KDZ-Studie bezeichnen die Bedarfszuweisungen als subventionsähnliche Transferzahlungen mit besonderer finanzwirtschaftlicher sowie regional- und kommunalpolitischer Bedeutung. Die KDZ-Studie aus dem Jahr 1992 enthält, dass „angesichts der Konsolidierung der Gemeindehaushalte und der überwiegenden Verwendungen der Bedarfszuweisungsmittel für investive Zwecke deren Zweckwidmung oft weniger als Indikator für die finanzielle Situation von Gemeinden geeignet zu sein scheint, sondern eher als Ausdruck der jeweiligen landespolitischen Förderungsphilosophie gesehen werden kann.“

Die Verfasser der Studie halten fest, dass die besonderen Bedarfszuweisungen in Vorarlberg hauptsächlich in Form spezifischer Zuschüsse zu spezifischen Projekten der Gemeinden erfolgt und die Vergabe von besonderen Bedarfszuweisungen in vorbildlicher Weise durch Richtlinien geregelt ist. Neben allgemeinen Richtlinien finden sich auch Richtlinien für die Mittelvergabe in einzelnen Förderbereichen. Die eingesetzten Verfahren führten laut Studie zu einer klaren und zielorientierten Mittelvergabe und die Antragstellung erfolge nach einem für die Gemeinden sehr zuvorkommenden Verfahren. Um Doppelförderungen zu vermeiden, werde bei den Förderansuchen Rücksprache mit der entsprechenden Fachabteilung der Landesverwaltung gehalten. Eine entsprechende Transparenz sei durch das Sammeln und Aufbereiten der Daten gewährleistet.

Für das gesamte Bundesgebiet kommt die Studie zum Schluss, dass eine Verbesserung der landesinternen Förderstatistik und Berichterlegung über den Mitteleinsatz feststellbar sei. Überdies würden die Elemente der distributiven Funktion von besonderen Bedarfszuweisungen erhöht werden. Vor allem in Vorarlberg lägen diese bei mehr als 24 Prozent. Allerdings bestünde laut Studie die Gefahr der „Subventionsgießkanne“.

Die Studie analysierte auch die Verteilungswirkungen der Vorarlberger Gemeindeförderpolitik im Wesentlichen unter zwei Aspekten: Bei größenbezogener Betrachtung sei der Umverteilungseffekt vom sekundären und tertiären Finanzausgleich bei Gemeinden bis 1.000 EW mit einer massiven Aufstockung ihrer Abgabeneinnahmen um 44 Prozent verbunden, bei mittleren Gemeinden effektlos, große Gemeinden würden sogar verlieren. Bei einer finanzkraft- und wirtschaftsbezogenen Betrachtung der Gemeinden falle das Umverteilungsergebnis mit deutlich geringeren Ergebnissen aus als bei Gemeindegroßenklassen. Festzustellen sei eine markante Umverteilung zu Gunsten der Agrar- sowie der ländlichen Fremdenverkehrsgemeinden.

Bewertung

Der Begriff Bedarfszuweisungen ist finanzwissenschaftlich wie auch finanzrechtlich nicht hinreichend genau definiert, sodass beinahe alle Finanzaufwendungen an Gemeinden unter diesen Begriff subsumiert werden können. Obwohl die KDZ-Studie von einer zielorientierten Mittelvergabe ausgeht, fehlt für den Landes-Rechnungshof ein Zielkatalog für die Bedarfszuweisungen. Ob Bedarfszuweisungen zB einen reinen Investitionscharakter haben oder als „Initiativinvestition“ fungieren sollten, kann daher weder verifiziert noch falsifiziert werden. Unbestritten sind Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG insbesondere als Feinsteuerungsinstrument des Finanzausgleiches zu bezeichnen, da vor allem kleinere Gemeinden ohne Bedarfszuweisungen bis zu einem Drittel weniger Einnahmen zu verzeichnen hätten.

Bedarfszuweisungsmittel sind gemäß Finanzausgleichsgesetz klar als zweckgebundene Landesmittel qualifiziert. Diese Definition wird allerdings teilweise kritisch betrachtet. So wertet zB die WIFO-Studie „Aufgabenorientierter Finanzausgleich“ aus dem Jahr 2003 den Begriff als ökonomisch problematisch, weil die Bedarfszuweisungsmittel in der vertikalen Verteilung den Gemeinden zugerechnet werden.

Im Zuge der Förderungen durch Bedarfszuweisungen wird seitens des Landes Hauptaugenmerk auf das einzelne Projekt und dessen Finanzierbarkeit gelegt. Der Landes-Rechnungshof regt an, künftig regionale bzw überregionale Aspekte wie die interkommunale Zusammenarbeit und einen tatsächlichen Finanzausgleich im Rahmen der Förderabwicklung der Bedarfszuweisungen stärker zu berücksichtigen.

Bisher bereits gute Zusammenarbeitsmodelle (zB Schulerhaltung, Pflegeheimbereich, Verwaltungsbereiche) der Gemeinden könnten ausgebaut und neue (Sportstätten, Bauhöfe, Tourismuseinrichtungen, Feuerwehr, Finanzmanagement) installiert werden. Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes werden die Bedarfszuweisungsmittel eher strukturerhaltend zugewiesen. Eine Mittelzuweisung unter gesamtplanerischen Aspekten wie Raumplanung, Wirtschaftsstandortsicherung und Schwerpunktbildungen im Gemeindedienstleistungsangebot sollte forciert werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, einen Zielkatalog für die Bedarfszuweisungen zu erarbeiten und Bedarfszuweisungen zB auf Investitionen mit Initialzündung zu fokussieren.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, bei den Bedarfszuweisungen die interkommunale Zusammenarbeit, den interkommunalen Finanzausgleich sowie Kosten- und Leistungsanreize zu forcieren.

Stellungnahme

Bereits im § 12 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 wird bestimmt, dass Bedarfszuweisungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben. Diese Bestimmung impliziert die Verteilung der Bedarfszuweisungen unter Berücksichtigung einer ausgewogenen auf die finanziellen Bedürfnisse der Gemeinden abgestimmten Weise. Den Gemeinden die finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Gemeinschaftsaufgaben insbesondere für gute Nahraumstrukturen sowie zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zur Verfügung zu stellen, ist ein Ziel, das in der Förderungspraxis, wenn auch in den einzelnen Richtlinienbestimmungen nicht konkret formuliert – im Einvernehmen mit dem Vorarlberger Gemeindeverband – seit vielen Jahren konstruktiv und erfolgreich verfolgt wird. Auch in der KDZ-Studie über den Vergleich der Förderungen in Vorarlberg mit den anderen Bundesländern wird der Schluss gezogen, dass die eingesetzten Verfahren zu einer klaren und zielorientierten Mittelvergabe führen.

Die Sensibilisierung zum Thema Gemeindekooperationen findet bereits verstärkt statt. In diesem Sinne wird eine verbesserte Berücksichtigung von Gemeindekooperationen bei der Verteilung der Fördermittel als ziel führend erachtet.

Die Empfehlung der Definition von aus besonderen Bedarfszuweisungen zu finanzierenden Gemeindeaufgaben ist mit Vorbehalt zu sehen, weil „Gemeindeaufgaben“ im Sinne der Förderzielsetzung nicht nur gesetzlich auferlegte Gemeindeaufgaben, sondern auch freiwilliges Engagement zur Verbesserung des örtlichen Gemeinschaftslebens und der daraus bedingten Erfordernisse für Nahraumstrukturen umfassen sollen. Dementsprechend liegt eine sinnvolle bzw tatsächlich anwendbare Festlegung von Mindestkapazitäten und Qualitätsstandards für „notwendige“ Gemeindeeinrichtungen eher im theoretischen Bereich. Vorstellbar ist jedoch, für überörtliche (regionale) Gemeinschaftsprojekte verbesserte Förderanreize zu schaffen. Diesbezüglich sind Abstimmungen mit dem Gemeindeverband erforderlich.

Die Aussage „... Bedarfszuweisungen verfügen aber über keine klare Zieldefinition ...“ wird nicht geteilt. Die Bedarfszuweisungen verfolgen sehr wohl die Ziele, finanzschwache und kleinere Gemeinden verstärkt zu unterstützen (schlüsselmäßige Bedarfszuweisungen, Förderungszuschläge bei Investitions- und Personalkostenförderungen), Investitionsanreize für Gemeinden zu setzen (damit zusammenhängend auch eine indirekte Stärkung der Vorarlberger Bauwirtschaft), den Gemeinden bei hohen laufenden Ausgaben (wie zB Kindergartenpersonalaufwand, Wildbach- und Lawinenverbauungen) sowie in Härtefällen und finanziell schwierigen Situationen eine Hilfe zu gewähren. Ferner ist in diesem Zusammenhang auch auf die Regierungserklärung von Landeshauptmann Dr Sausgruber zu verweisen, wonach die Vorarlberger Gemeindeförderungspolitik insbesondere das Ziel verfolgt, gleichwertige Lebensbedingungen (und damit zusammenhängend die hierfür notwendige Infrastruktur) in allen Vorarlberger Gemeinden zu schaffen.

Die Bedarfszuweisungen werden in der Regel in Abstimmung mit dem Gemeindeverband vergeben. Es ist beabsichtigt, mit dem Vorarlberger Gemeindeverband das Erfordernis von Zielbestimmungen für die Vergabe von Bedarfszuweisungen abzuklären.

2.2 Fördervolumen

Einzelne Förderungen wie zB Bagatellförderungen sollten laufend evaluiert werden.

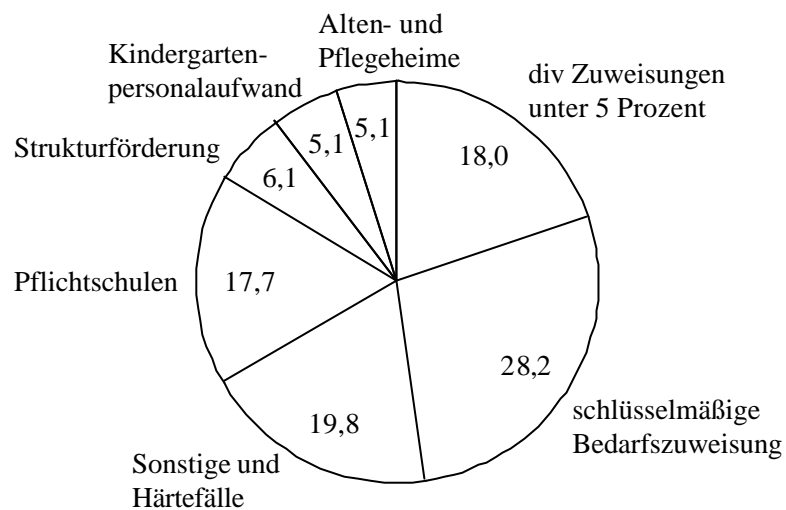
Situation

Im Jahr 2002 wurden €32,256 Mio an Bedarfszuweisungen ausbezahlt. In den Jahren 1999 bis 2002 konnten Rücklagen in Höhe von €11,2 Mio gebildet werden. Bis auf das Jahr 2000, in dem €3,216 Mio entnommen wurden, hat es noch keine Rücklagenauflösung gegeben.

Aufteilung der ausbezahlten Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG im Jahr 2002

In Prozent

Gesamtvolumen €32,256 Mio



Quelle: VBK

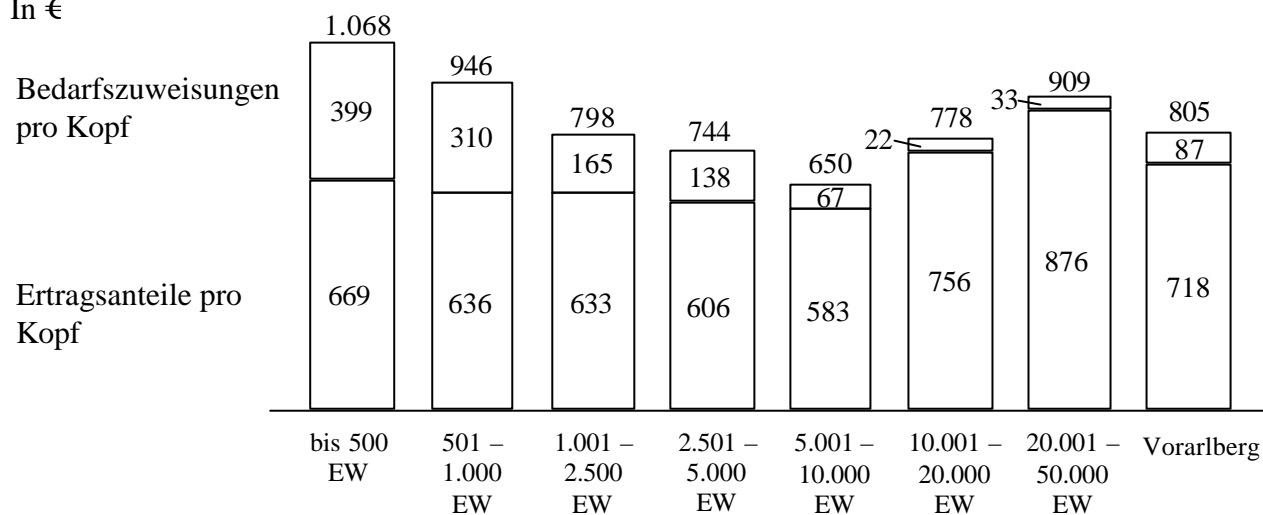
Im Jahr 2002 bildeten die schlüsselmäßigen Bedarfszuweisungen mit rund 28,2 Prozent, Sonstiges und Härtefälle mit rund 19,8 Prozent sowie die Pflichtschulen mit rund 17,7 Prozent die größten Positionen. Drei Positionen deckten daher rund zwei Drittel der Bedarfszuweisungen ab. Die Position Sonstiges und Härtefälle wiederum umfasst für das Jahr 2002 20 Einzelförderungen, von denen zwei Förderungen rund zwei Drittel des Fördervolumens abdecken.

Die Darstellung der Pro-Kopf-Erträge der Vorarlberger Gemeinden im Jahr 2002 durch den Gemeindeverband zeigt das Verhältnis von Bedarfszuweisungen und Ertragsanteilen je nach Gemeindegröße. Diese Bedarfszuweisungsberechnung umfasst die schlüsselmäßigen und die besonderen Bedarfszuweisungen. Dabei ist festzustellen, dass mit der Größe der Gemeinde der Anteil der Bedarfszuweisungen am Gesamtertrag stetig abnimmt.

Bei Gemeinden bis 500 EW beträgt der Bedarfszuweisungsanteil rund 37 Prozent, bei Gemeinden über 20.000 EW dagegen lediglich rund 3,6 Prozent. Auffallend ist auch, dass Gemeinden mit Einwohner zwischen 5.001 und 10.000 EW mit € 650,00 die geringsten Pro-Kopf-Erträge erhalten. Bei Kleingemeinden bis 500 EW beläuft sich dieser Betrag auf €1.068 und bei Gemeinden ab 20.001 EW auf €909,00.

Pro-Kopf-Erträge (Bedarfszuweisungen und Ertragsanteile) im Jahr 2002 in den Vorarlberger Gemeinden

In €

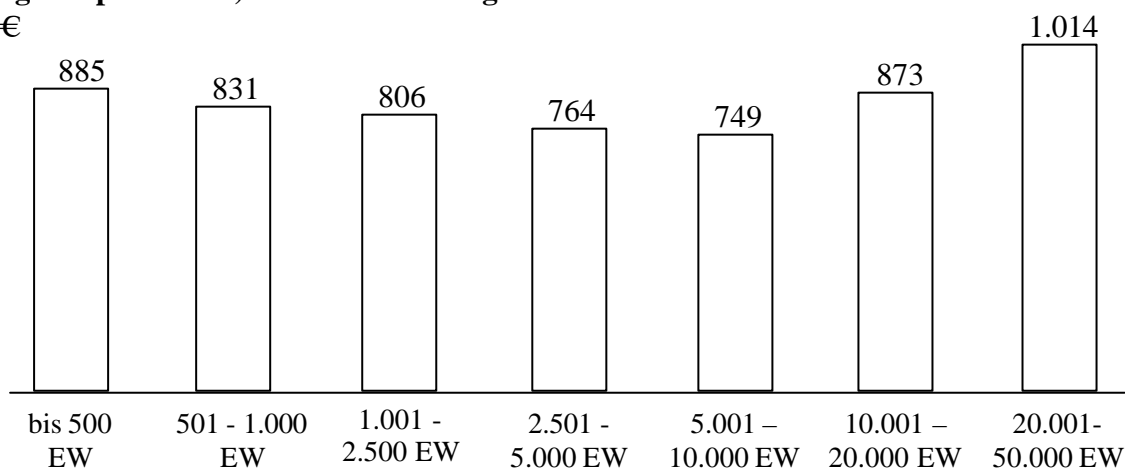


Quelle: Vorarlberger Gemeindeverband

Die Übersicht über die Nettoerträge je Einwohner für das Jahr 2002 ist eine von der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) erarbeitete Darstellung der Finanzkraft der Vorarlberger Gemeinden. Dabei werden im Gegensatz zur Pro-Kopf-Ertragsdarstellung des Gemeindeverbandes die wichtigsten Steuereinnahmen und laufenden Finanztransfers vom Land bzw aus dem FAG abzüglich der laufenden Transferzahlungen an das Land pro Einwohner gestaffelt nach Gemeindegrößenkategorien dargestellt. Mit umfasst sind einnahmenseitig Ertragsanteile nach der Finanzkraft, aus dem Getränkesteuerausgleich, aus dem Werbesteuerausgleich, die Ertragsanteile nach der Bevölkerung, die schlüsselmäßigen Bedarfszuweisungen, die Finanzaufweisungen gem § 21 FAG zur Finanzkraftstärkung, die Kommunalsteuer, die Grundsteuer und die Spielbankabgabe. Gästetaxen und Tourismusbeiträge sind nicht einbezogen, da diese zweckgebundene Einnahmen sind. Ausgabenseitig finden die Landesumlage und die Beiträge zum Sozialfonds und für das Pflegegeld Berücksichtigung.

Pro-Kopf-Nettoertrag (unter Berücksichtigung wesentlicher laufender Einnahmen- und Ausgabenpositionen) in den Vorarlberger Gemeinden im Jahr 2002

In €



Quelle: Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa)

Auf Basis dieser Darstellung haben Gemeinden bzw Städte über 20.000 EW den höchsten Nettoertrag je Einwohner. Diese Spitzenstellung resultiert hauptsächlich aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Im Jahr 2002 wurden insgesamt €197.016 Förderungen unter dem Titel „Zinszuschüsse zu Grunderwerbskosten“ ausbezahlt. Erhebliche Anteile dieses Betrages sind dabei beispielsweise der Stadt Dornbirn mit €65.649 und der Gemeinde Hard mit €25.673 zugeflossen. Für die Behebung von Katastrophenschäden wurden im Jahr 2002 aus Bedarfszuweisungsmitteln €98.418 verteilt auf 29 Gemeinden ausbezahlt. Dies entspricht einer durchschnittlichen Förderung von rund €3.100. Die Qualitätsverbesserung von Privatzimmer wurde im Jahr 2002 mit insgesamt €2.681, verteilt auf fünf Gemeinden, gefördert.

In der Position „Sonstiges und Härtefälle“ finden sich im Jahr 2002 Bedarfszuweisungen beispielsweise für „Kastrationsaktion verwilderter Katzen“ in der Höhe von €4.447 an den Gemeindeverband, für „Computer für Volks- und Hauptschule“ in der Höhe von €2.886 an die Gemeinde Lingenau oder für das „Bildungskonzept für Gemeindebedienstete“ an den Gemeindeverband in der Höhe von €1.059.

Bewertung

Die Darstellung der Finanzkraft der Gemeinden ist von der Definition der Bezugsgrößen abhängig. Die Finanzsituation einer Gemeinde kann sich je nach den gewählten Finanzkraftkriterien sehr unterschiedlich darstellen. Je weiter der Finanzkraftbegriff gefasst ist, umso eher entspricht er der tatsächlichen Finanzsituation einer Gemeinde. Die Bedarfszuweisungen sind auf jeden Fall für kleinere Gemeinden von besonderer Bedeutung.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten einzelne Förderungen evaluiert und gegebenenfalls abgeschafft werden. So kommen zB die Zinszuschüsse zu Grunderwerbskosten eher großen und finanzstarken Gemeinden zugute. Die Förderung „Qualitätsverbesserung von Privatzimmern“ hat im Jahr einen landesweiten Gesamtbetrag von lediglich €2.681 ergeben, sodass deren Sinnhaftigkeit auch im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand hinterfragt werden darf.

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes ist die verhältnismäßig hohe Rücklagenbildung als Sicherheitspolster für die eventuell virulent werdenden Getränkesteuerrückzahlungen und für die in den kommenden Jahren zu erwartenden Kosten für die Errichtung von Pflegeheimen gerecht fertigt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Bagatellförderungen auslaufen zu lassen.

Stellungnahme

Bezüglich dieser Anregung wird mit dem Vorarlberger Gemeindeverband Kontakt aufgenommen.

2.3 Ausgewählte Förderprojekte

Im Rahmen der besonderen Bedarfszuweisungen werden sehr unterschiedliche Projekte gefördert. Einzelne Förderungen sollten bezüglich Zweckmäßigkeit und Förderausmaß hinterfragt werden.

Situation

Der Landes-Rechnungshof hat stichprobenartig einzelne Förderungen hinsichtlich der Gewährung von Bedarfszuweisungsmitteln geprüft. Dabei wurden Beispiele aus allen wesentlichen Förderbereichen herausgenommen.

INATURA

Am 22.11.1999 hat die Stadt Dornbirn beim Land um die Gewährung eines 25-prozentigen Beitrages aus besonderen Bedarfszuweisungen zu ihrem Investitionskostenanteil am Neubau der Naturschau angesucht. Im Jahr 1999 wurden in einem Aktenvermerk der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) Argumente gegen die Gewährung eines Förderbeitrages aus Bedarfszuweisungen angeführt. Dabei wurde formuliert, dass für die Stadt Dornbirn als „reichste“ Gemeinde des Landes keine gesonderte Förderung ihres Investitionskostenanteiles notwendig bzw erforderlich wäre. Weiters wurde ausgeführt, dass besondere Bedarfszuweisungen in erster Linie für finanzschwache Gemeinden sowie für Grundbedürfnisse der kommunalen Infrastruktur (Pflichtschulen, Gemeindeamt, Friedhofsbauten etc) gedacht seien und die Naturschau beim besten Willen nicht als solches Grundbedürfnis angesehen werden könne. Zudem wurde festgehalten, dass der zu gewährende Förderbeitrag mit €908.410 gedeckelt werden solle.

Mit Beschluss der Landesregierung vom 16.12.2003 wurde nunmehr der Anteil aus besonderen Bedarfszuweisungen in der Höhe von €908.410 auf Grund der Erhöhung der Investitionskosten der INATURA um den Betrag von € 250.000 angehoben. In der Begründung wird angeführt, dass der ursprüngliche förderbare limitierte Investitionskostenanteil der Stadt Dornbirn von €3,600 Mio sich auf €4,600 Mio erhöht hat. Dies sei auf die Erhöhung der Gesamtbaukosten von € 9,200 Mio auf Grund der langen Bauphase und die äußerst komplexe Einrichtung der INATURA zurückzuführen. Die Begründung für die Erhöhung der Bedarfszuweisung führt weiters aus, dass in Anbetracht der großen touristischen Bedeutung der INATURA für sehr viele Gemeinden gerechtfertigt erscheint, die Förderung auf die tatsächlichen Kosten auszudehnen.

Förderung FW-Tanklöschfahrzeug-Ankauf Dünserberg

Die Gemeinde Dünserberg hat am 7.1.2000 den Antrag auf Förderung eines Feuerwehr-Tanklöschfahrzeuges gestellt. Die Genehmigung durch das Land erfolgte am 11.4.2000 mit der Zusage einer Förderung in der Höhe von 21 Prozent, begrenzt auf maximal €53.414,53.

Der Ankauf dieses Tanklöschfahrzeuges für die Gemeinde Dünserberg mit einem Gesamtwert von rund €254.355 wurde neben einer 40-prozentigen Förderung aus dem Feuerwehr- bzw Katastrophenfonds und einer 20-prozentigen Förderung aus der Strukturförderung auch aus der „Kleingemeindeförderung“ mit 15 Prozent unterstützt. Kleingemeindeförderungen waren bis in die 80-iger Jahre aktuell, der Begriff wurde in diesem Zusammenhang als Synonym für die Position „Sonstiges und Härtefälle“ der Bedarfszuweisungen verwendet. Argumentiert wurden diese 15 Prozent Aufschlag damit, dass die Finanzkraftquote der Förderung gemäß Feuerwehrfondsrichtlinien die Gemeinde Dünserberg lediglich als „sehr bedürftig“ eingestuft hätte, die tatsächliche Finanzkraft aber als „außerordentlich bedürftig“ einzustufen wäre und die Förderung daher ohnehin dem letztgenannten Kriterium entspräche.

Ankauf Postareal
Lech

Im März 2003 hat die Gemeinde Lech beim Land um Sonderförderung für den Ankauf des Postareals ersucht. Begründet wurde das Ansuchen neben dem hohen Kaufpreis mit der sich verschärfenden Finanzlage der Gemeinde und den zu erwartenden finanziellen Belastungen durch die Errichtung des Bauhofes und des Gemeindezentrums.

Mit Beschluss der Landesregierung vom 20.3.2001 wurden der Gemeinde Lech auf Grund ihrer prekären Finanzsituation €363.364 Soforthilfe aus der Position „Sonstiges und Härtefälle“ als Vorschuss auf die zu erwartenden richtliniengemäßen Förderungen für die Errichtung eines Gemeindezentrums gewährt. Die Förderung wurde unter der Bedingung gewährt, dass diese Vorausleistung auf künftige richtlinienkonforme Förderungen angerechnet wird.

Eine Haftungsübernahme im Jahr 2002 durch die Gemeinde Lech für ein Darlehen der „Gemeinde Lech Immobilienverwaltungs GmbH & Co KEG“ (GIG) zur Finanzierung diverser Projekte, unter anderem auch das Postareal betreffend, wurde vom Amt der Vorarlberger Landesregierung als Aufsichtsbehörde gesamthaft kritisch gesehen.

Fraxern Dorfzukunft

Das Projekt „Dorfzukunft Fraxern“ umfasst die Sanierung und Adaptierung der Volksschule und den Neubau des Mehrzwecksaales, des Gemeindeamtes, eines Feuerwehrhauses, eines Nahversorgungsgeschäftes, eines Kindergartens sowie weiterer kleinerer Einrichtungen. Mit Beschluss der Landesregierung vom 27.8.2002 wurde eine Förderung in der Höhe von 50 Prozent der tatsächlichen Projektkosten (inkl Grundkosten) aus Bedarfszuweisungen und sonstigen Förderungen beschlossen. Zusätzlich sind noch die richtliniengemäß möglichen Strukturförderungen zu berechnen.

Diese Vorgehensweise wurde mit dem Gemeindeverband abgestimmt. In diese Förderung werden alle weiteren Landesförderungen wie zB Förderung Musikprobelokal, Landesfeuerwehrfonds, Nahversorgungsgeschäft, Kindergarten etc miteinberechnet. Jahresfolgekosten und finanzielle Möglichkeiten der Gemeinde Fraxern wurden ebenfalls berechnet. Die Genehmigung des Landes erfolgte auf Basis der tatsächlichen Kosten. Im Zuge der Auszahlungen der Förderungen wurden mehrmals seitens der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) Korrekturen vorgenommen, da nicht förderbare Aufwendungen verrechnet wurden.

Mehrzweckgebäude
Hohenweiler

Mit 1.7.1997 hat die Gemeinde Hohenweiler den Antrag auf Gewährung besonderer Bedarfszuweisungen für die Errichtung eines Mehrzweckgebäudes gestellt.

Bei diesem Projekt ist eine umfassende Analyse und Beratung der Gemeinde Hohenweiler hinsichtlich Förderungen, Eigenmittel, voraussichtliches Finanzierungserfordernis, Folgekosten und finanzielle Gesamtlage durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) erfolgt.

Der Bericht „Überprüfung der Gebarung gemäß § 90 GG“ durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) ergab eine vergaberechtliche Problemstellung. Das Gewerk Zimmermannsarbeiten wurde an den Zweitbieter vergeben. Begründet wurde diese Vergabe mit der räumlichen Nähe des Bieterbetriebes im Falle von Wartungsarbeiten. Über Intervention des Billigstbieters wurde vergleichsweise eine Einigung mit dem Zweitbieter erzielt. Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) hat die Vorgehensweise als nicht schweren Verstoß gegen die Vergabebestimmungen gewertet. Daher wurde auch keine Förderungskürzung in Betracht gezogen. Die Endabrechnung des Gewerkes belief sich auf die ursprünglich vom Billigstbieter angebotene Summe.

Weitere Gemeinden

Mit Schreiben vom 25.6.2002 hat die Gemeinde Sonntag um Gewährung eines Beitrags zum Gebarungsabgang des Rechnungsjahres 2001 in der Höhe von €94.813,80 angesucht. Im Zuge der Überprüfung des Antrages der Gemeinde Sonntag stellte die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) umfassende Rückfragen hinsichtlich des Rechnungsabschlusses 2002. So wurden 22 Einzelpositionen mit Schreiben vom 22.7.2003 im Detail hinterfragt. Mit Rückmeldung der Gemeinde Sonntag vom 24.7.2003 wurden diese Fragestellungen umfassend beantwortet. Mit Beschluss der Landesregierung vom 30.7.2002 wurde der Gemeinde Sonntag ein Beitrag zum Gebarungsabgang 2001 in der Höhe von € 65.000 aus besonderen Bedarfszuweisungen gewährt.

Umfassende Analysen der Gesamtfinanzsituation der Gemeinde durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) wurden vom Landes-Rechnungshof stichprobenartig auch bei den Gemeinden Schröcken (Beitrag zum Gebarungsabgang) und bei der Gemeinde Übersaxen (Förderung eines Mehrzweckgebäudes) festgestellt.

Die Gemeinde Schröcken hat am 30.7.2003 um die Gewährung eines Beitrages zum Gebarungsabgang 2002 angesucht. Gemäß Rechnungsabschluss 2002 der Gemeinde Schröcken belief sich der Gebarungsabgang auf €80.842,71. Nach umfassender Prüfung der gesamten Finanzlage der Gemeinde Schröcken durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) wurde mit Beschluss der Landesregierung vom 26.8.2003 ein Beitrag zum Gebarungsabgang in der Höhe von €48.000 gewährt.

Am 25.10.2002 hat die Gemeinde Übersaxen um Förderung für das Projekt „Dorfhaus Übersaxen“ angesucht. Von der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) wurden Fördermöglichkeiten eruiert wie beispielsweise die Schulbauförderung, Förderungen der Elternberatung, Kindergartenförderung, Förderungen im Kulturbereich, Förderung des Musik- und Chorproberaumes, Förderungen für das Gemeindeamt und die öffentliche Bücherei sowie die Strukturförderung. Zusätzliche wurden der Finanzierungsbedarf und die Jahresfolgekosten berechnet sowie die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde Übersaxen generelle bewertet.

Mit Beschluss der Landesregierung vom 5.11.2002 wurden der Gemeinde Übersaxen für das Investitionsprojekt „Dorfhaus Übersaxen“ mit einem geschätzten Investitionsvolumen von insgesamt rund €4,161 Mio Bedarfszuweisungen in der Höhe gewährt, dass die Gesamtförderung 50 Prozent der tatsächlichen Projektkosten ausmacht. Zusätzlich sind noch die Mittel der richtliniengemäß möglichen Strukturförderungen zu berechnen.

Bewertung

Die Erhöhung der Bedarfszuweisungsmittel für das Projekt INATURA ist in zweifacher Hinsicht kritisch zu bewerten. Zum Einen war ursprünglich eine Deckelung des Beitrages vorgesehen und an der Förderungswürdigkeit bestanden Zweifel. Zum Anderen wurde die Begründung für die Kostenerhöhung aus Sicht des Landes-Rechnungshofes vor Gewährung einer Förderungserhöhung nicht genau hinterfragt.

Bei der Förderung des Feuerwehr-Tanklöschfahrzeug-Ankaufes der Gemeinde Dünserberg wurde über die eigentlichen Förderungsrichtlinien hinaus eine Förderung aus der Position „Sonstiges und Härtefälle“ gewährt. Durch die Mehrfachförderung wurde der Eigenfinanzierungsanteil der Gemeinde Dünserberg deutlich reduziert.

Die Unterstützung der Gemeinde Lech für den Ankauf des Postareals Lech bewertet der Landes-Rechnungshof als unüblich, da die Bedarfszuweisungen nicht für ein konkretes Infrastrukturprojekt gewährt wurden. Laut Auskunft der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) handelt es sich bei dieser Vorausleistung für ein künftiges Investitionsprojekt um einen einmaligen Fall.

Beim Projekt „Dorfzukunft Fraxern“ wie auch beim Projekt „Dorfhaus Übersaxen“ ist zu bemängeln, dass entgegen den Richtlinien keine Baukostenobergrenze angesetzt wurde und die 50-prozentige Förderung noch um die Strukturförderung zu erhöhen ist.

Das Projekt Mehrzweckgebäude Hohenweiler ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes ein gutes Beispiel für die umfassende Begutachtung der jeweiligen Gemeindefinanzen im Einzelfall durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa). Zudem zeigt sich in diesem Beispiel auch die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen Finanzangelegenheiten (IIIa) und Gebarungskontrolle (IIIc), da die Prüffeststellungen der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) hinsichtlich einer etwaigen Rückforderungsmöglichkeit von Förderungen die Zusammenarbeit fördernder und prüfender Dienststellen dokumentiert.

Positiv betrachtet der Landes-Rechnungshof die gute Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) und dem Gemeindeverband. In allen vom Landes-Rechnungshof stichprobenartig untersuchten Förderfällen war der Gemeindeverband miteinbezogen und zum überwiegenden Teil wurden Bedarfszuweisungsmittel im Einvernehmen mit dem Gemeindeverband vergeben.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Bedarfszuweisungen verstärkt nach regionalen Gesichtspunkten zu prüfen und auf die Einhaltung der richtlinienkonformen Eigenfinanzierungsquote der Gemeinden zu achten.

Stellungnahme

Zu Ankauf Feuerwehr-Tanklöschfahrzeug:

Die Sonderförderung erfolgte, weil die sehr finanzschwache und kleine Gemeinde Dünserberg zur Finanzierbarkeit des Tanklöschfahrzeuges auf die Sonderförderung tatsächlich angewiesen war.

Zu Ankauf Postareal Lech:

Die Gesamtkosten für den Ankauf des Post-Areals beliefen sich auf rund € 5,3 Mio. Die Förderung von € 363.364 entspricht lediglich 6,85 Prozent der von der Gemeinde Lech aufgewendeten Ankaufskosten. Die Förderung erfolgte mit der Maßgabe, dass sie mit der Förderung für zu erwartende Investitionen im angekauften Postareal gegenverrechnet wird. Angesichts der Höhe der Ankaufskosten für die Gemeinde Lech und im Hinblick auf die finanziellen Möglichkeiten von Lech war diese Förderung gerechtfertigt.

Zu Ankauf „Dorfzukunft Fraxern“:

Nach den vorliegenden Schätzungen werden die richtliniengemäßen Baukostenobergrenzen zur Festlegung der Förderungsbemessungsgrundlagen nicht überschritten. Im Hinblick auf die sehr beschränkten finanziellen Möglichkeiten von Fraxern wurde beschlossen, für den Fall, dass die Baukostenobergrenzen wider Erwarten überschritten würden, auf die Einhaltung der richtliniengemäßen Baukostenobergrenzen für die Festlegung der Förderungsbemessungsgrundlage zu verzichten. Die Aufhebung der Baukostenobergrenze erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Gemeinde Fraxern mit diesem „Großprojekt“ an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit stößt und nur durch die festgelegte Sonderförderung in der Lage ist, das Projekt zu finanzieren. Da eine allfällige Überschreitung der Baukostenobergrenze den Sonderförderungsbedarf „zwangsläufig“ erhöhen würde, wurde für die Förderung die Aufhebung der Baukostenobergrenze festgelegt. Die Festlegung, dass der Gemeinde Fraxern neben der 50-prozentigen Förderung zusätzlich richtliniengemäße Strukturförderungsmittel gewährt werden, erfolgte – wie bereits ausgeführt – nach intensiver Prüfung des Förderungsbedarfes. Nur durch die zusätzlichen Strukturförderungsmittel konnte die langfristige Finanzierung dieses Projektes durch die Gemeinde ermöglicht werden.

3 Besondere Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln

Die besonderen Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln liegen im Spannungsfeld zwischen Bedarfszuweisungen gemäß FAG und der allgemeinen Landesförderung der Gemeinden. Einige Förderprojekte werden je zur Hälfte aus echten Landesmitteln und aus Bedarfszuweisungen gemäß FAG gefördert. Teilweise werden Förderungen breit gestreut und haben den Charakter von Bagatellförderungen.

Situation

Neben den Bedarfszuweisungen an Gemeinden gemäß § 12 FAG finden sich im Landeshaushalt auch Bedarfszuweisungen an Gemeinden aus echten Landesmitteln. Das Fördervolumen dieser besonderen Bedarfszuweisungen belief sich für das Jahr 2002 auf € 2,776 Mio. Diese besonderen Bedarfszuweisungen erfolgen nicht im Rahmen des so genannten „Finanzausgleichspaktes“, sondern werden dem „Grauen Finanzausgleich“ zugerechnet.

Für den Landes-Rechnungshof sind die besonderen Bedarfszuweisungen auch aus dem Umstand von Interesse, dass mehrere erhebliche Förderungen jeweils zur Hälfte aus den Bedarfszuweisungen gemäß § 12 FAG und den besonderen Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln finanziert werden. Zu diesen aus zwei Töpfen geförderten Projekten bzw Förderungen zählen beispielsweise das Gehalts- und Pensionskassenmodell, der Bürgermeisterpensionsfonds oder die Strukturförderung.

Strukturförderungen Im Jahr 2002 sind Strukturförderungen an Gemeinden in der Höhe von €1,970 Mio vergeben worden. Seit dem Jahr 1997 werden Strukturfördermittel gewährt. Für den Zeitraum 1997 bis 2002 wurden Fördermittel von insgesamt €11,058 Mio genehmigt und €8,600 Mio ausbezahlt. Diese Summe verteilt sich auf rund 450 Förderungsobjekte, dies entspricht einer durchschnittlichen Förderungszusage pro Projekt von €24.574.

Für Strukturförderungen wurde die „Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung über die Gewährung von Förderungsbeiträgen zu Aufwendungen der Gemeinden für die Schaffung bzw Sicherung der notwendigen Infrastruktur (Infrastrukturförderung)“ erlassen. Die Präambel dieser Richtlinie formuliert, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und gute Nahraumstrukturen in den Gemeinden Grundpfeiler für ein funktionierendes und sich weiterentwickelndes örtliches Gemeinschaftsleben sind. Weiters wird ausgeführt, dass zur Förderung der örtlichen Gemeinschaftsaufgaben Förderungsbeiträge für die Aufwendungen anspruchsberechtigter Gemeinden für die Schaffung bzw Sicherung von notwendigen Infrastruktureinrichtungen gewährt werden.

Gemäß § 1 Abs 4 der Richtlinie erfolgt die Festlegung der Zielrichtung in den Grundsätzen für die Verwendung der Förderungsmittel nach diesen Richtlinien in Abstimmung mit dem Gemeindeverband. § 2 formuliert als Gegenstand der Förderung den Bau bzw die wesentlichen baulichen Verbesserungen von Projekten, die als unverzichtbar anzusehen sind. Unverzichtbar ist gemäß Richtlinie ein Projekt jedenfalls dann, wenn dieses nach objektiven Gesichtspunkten zur Grundausstattung der Gemeinde gehört und/oder zur Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben von besonderer Bedeutung ist.

Ausgeschlossen sind grundsätzlich Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, Alten- und Pflegeheime sowie Seniorenwohnungen, Hallen- und Freibäder, Wasserwerke, Seilbahn- und Schilifitanlagen, Gemeindestraßen, Abfallsammelanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen sowie Bauhöfe.

Im Jahr 2003 erfolgte eine Richtlinienänderung. Gemäß Bericht zur Richtlinienänderung ist es das Ziel der Richtlinie, einerseits den Kreis der anspruchsberechtigten Gemeinden nach objektiven Kriterien auf die wirklich strukturbedürftigen und finanzschwachen Gemeinden einzuschränken, andererseits durch eine Auswahl von förderungsfähigen Projekten eine breite Verteilung der Strukturförderungsmittel auf möglichst viele anspruchsberechtigte Gemeinden zu erreichen. Gegenstand der Strukturförderungen sind der Bau bzw die wesentlichen baulichen Verbesserungen von Projekten, die als unverzichtbar anzusehen sind. Zu den unverzichtbaren Projekten zählen insbesondere Pflichtschulen, Gemeindeamtsbauten, Kindergärten, Gemeindesäle/Kultursäle, Feuerwehrgerätehäuser und Sportplätze.

Ursprünglich richtete sich die Richtlinie hinsichtlich der Abgrenzung des Kreises der anspruchsberechtigten Gemeinden bzw die Festlegung der Förderungshöhe nach der Ermittlung des gewichteten Grades für den Strukturförderungsbedarf. Der gewichtete Grad des Strukturförderungsbedarfes ergab sich für jede einzelne anspruchsberechtigte Gemeinde indem der gewichtete Finanzkraftfehlbetrag je Einwohner der Gemeinde durch den durchschnittlichen Finanzkraftfehlbetrag aller betroffenen Gemeinden geteilt wurde und das darausfolgende Ergebnis mit dem Faktor 1,5 multipliziert wurde. Je höher der gewichtete Grad des Strukturförderungsbedarfes war, umso höher wurde die Förderung angesetzt.

Im Jahr 2003 wurde diese Bestimmung abgeändert. Nunmehr erhalten Gemeinden bis 1.300 EW generell 20 Prozent; Gemeinden von 1.301 bis 3.000 EW generell 15 Prozent und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 EW generell zehn Prozent unter der Voraussetzung, dass deren Finanzkraftquote 80 Prozent des Landesdurchschnittes nicht übersteigt. Die Obergrenze liegt bei €200.000.

Eine stichprobenartige Einsicht in Förderunterlagen einzelner Strukturförderungen hat aufgezeigt, dass richtlinienkonforme Förderprojekte zum Zuge kommen. Lediglich einzelne Positionen wie beispielsweise der Ankauf von Kleintraktoren für die Gemeinden St Gerold und Schlins, die Übernahme der Gemeindegeldkosten für eine Skiabfahrt der Gemeinde Silbertal sowie einzelne Ausgabenpositionen (Verpflegskosten, Bauherrenpreis, Barauslagen) in der Kostenaufstellung für den Neubau des Feuerwehr- und Kulturhauses Hittisau wurden nicht richtlinienkonform gefördert. Der Antrag auf Gewährung einer Strukturförderung für das Vorhaben Feuerwehr- und Kulturhaus Hittisau erfolgte durch die Gemeinde Hittisau am 22.9.1998. Dem Antrag wurde von der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) am 16.12.1998 stattgegeben.

Gehalts- und Pensionskassenmodell

Im Juni 2002 wurde seitens des Gemeindeverbands um Förderung der dem Gemeindeverband entstehenden Entwicklungskosten eines Gehalts- und Pensionskassenmodell für Gemeindebedienstete angesucht. Mit Regierungsbeschluss vom 25. Juni 2003 wurde festgelegt, dass die im Zusammenhang mit der Erstellung eines neuen Gehalts- und Pensionsmodells tatsächlich entstehenden Kosten je zur Hälfte aus besonderen Bedarfszuweisungen gemäß FAG und aus echten Landesmitteln ersetzt werden. Basis diese Regierungsbeschlusses waren voraussichtliche Gesamtkosten in der Höhe von €513.000.

Im Jahr 2003 informierte der Gemeindeverband, dass sich die Gesamtkosten auf €927.000 erhöhen, da die geschätzten Projektkosten für den Anteil Gehaltsmodell für das Jahr 2003 erheblich überschritten wurden. Der Gemeindeverband hat auch einen anderen Berater gewählt als das Land. Dadurch sind die Erfahrungen aus einem gleichartigen Projekt des Landes nicht kostenreduzierend eingeflossen.

Ausbau touristischer Infrastrukturvorhaben Seit dem Jahr 1996 wird ein Ausgleich des Bundes für finanzielle Nachteile gewährt, die den Illwerke-Gemeinden durch die Abschaffung der Gewerbesteuer entstehen. Damit verbunden ist die Auflage, dass das Land Vorarlberg denselben Gemeinden einen wertmäßig gleichen Betrag zur Verfügung stellt. Diese Förderung basiert auf drei Vereinbarungen, die den Ausbau touristischer Infrastrukturvorhaben zum Gegenstand haben. Die 3. Vereinbarung läuft noch bis zum Jahre 2011.

Die Gemeinden liefern umfassende Verwendungsnachweise für den Ausbau touristischer Infrastruktur. Mit Schreiben vom 7.8.2003 wurden die Gemeinden aufgefordert, nicht weniger an Infrastrukturkosten anzugeben, als über den Härteausgleichsfonds angewiesen werden. Die Auszahlung des Landes für diese Förderung betrug für das Jahr 2002 €742.931,05.

Kultursaal Feldkirch Zur Förderung des Kultursaales im ehemaligen Hallenbad der Stella Matutina wollte das Land den Anteil aus besonderen Bedarfszuweisungen von richtlinienkonformen 12 Prozent auf 25 Prozent erhöhen. Der Gemeindeverband widersprach dieser Erhöhung, da Feldkirch diesen Mehraufwand als „Zentralgemeinde“ ohnehin über begünstigte Berechnung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben vergütet bekommt. Gemäß Gemeindeverband müssten über den Regel-fördersatz hinausgehende Finanzmittel aus echten Landesförderungen abgedeckt werden. Die Entscheidung des Amtes der Landesregierung zur höheren Förderung wurde letztlich aber vom Gemeindeverband zur Kenntnis genommen.

Mit Landesregierungsbeschluss vom 20.10.1998 wurde eine insgesamt 50-prozentige Förderung beschlossen, begrenzt auf € 1,090 Mio. Die Mittel stammen je zur Hälfte aus besonderen Bedarfszuweisungen und aus echten Landesmitteln.

Bewertung

Im Verhältnis zu den gesamten Fördermitteln des Landes für Gemeinden wie auch im Vergleich zu den Bedarfszuweisungen nach dem FAG ist der Anteil der besonderen Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln verhältnismäßig gering.

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes gelten für die besonderen Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln im Prinzip dieselben Schlussfolgerungen wie für die besonderen Bedarfszuweisungen gemäß FAG hinsichtlich regionaler bzw überregionaler Betrachtung der Gemeindeförderung, der Gemeindekooperation und der Schaffung von Kosten- und Leistungsanreizen.

Besonderes Augenmerk im Rahmen der Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln ist überdies auf die Strukturförderung zu legen. Diese verfügt über relativ klare Zielvorstellungen, die nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes eine sinnvolle Konkretisierung der besonderen Bedarfszuweisungen darstellen. Die Definition von unverzichtbaren Projekten mit der Verknüpfung zur notwendigen Grundausstattung der Gemeinde bietet einen interessanten Anhaltspunkt für eine gezielte Gemeindeförderung. Wie bei den besonderen Bedarfszuweisungen gemäß FAG wären auch bei den besonderen Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln regionale Aspekte unter Berücksichtigung von Gemeindekooperationen zu forcieren.

Bei einem jährlichen Gesamtvolumen von beispielsweise €1,970 Mio sind diese Strukturförderungsmöglichkeiten im Verhältnis zu den Bedarfszuweisungen gemäß FAG im Ausmaß von rund €32 Mio für das Jahr 2002 bzw zu den gesamten Landesförderungen gemäß Aufstellung des Rechnungsabschlusses des Landes Vorarlberg im Ausmaß von rund €90 Mio für das Jahr 2002 eher gering. Dies wiegt umso mehr, als zwischen 1997 und 2002 66 Förderungsobjekte unterhalb der in der Richtlinie formulierten Bagatellgrenze für Kleinförderungen von € 2.000 je Vorhaben liegen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes könnte eine Beschränkung auf weniger und auf größere Projekte gezielter die richtlinienkonforme Schaffung bzw Sicherung der notwendigen Infrastruktur gewährleisten.

Der Landes-Rechnungshof bemängelt die erhebliche Kostensteigerung des an sich abgrenzbaren Projektes Gehalts- und Pensionskassenmodell um 80 Prozent. Überdies ist nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage echte Landesmittel wie auch Bedarfszuweisungen gemäß FAG für die Erarbeitung von Gehalts- und Pensionskassenmodellen herangezogen werden. Durch die Akzeptanz der tatsächlich anfallenden Kosten als Bewertungsgrundlage für die Bedarfszuweisungen fehlen Anreize für ein kostenbewusstes Handeln der Gemeinden.

Bezüglich der Förderung zum Ausbau touristischer Infrastruktur wurde festgestellt, dass einzelne Gemeinden Probleme mit dem Nachweis der widmungsgemäßen Verwendung haben. Zudem sind einzelne Förderungen nicht unbedingt dem Ausbau touristischer Infrastrukturvorhaben zuzurechnen, wie etwa die im Jahr 2002 angegebenen Ausgabenpositionen Gemeindegärtnerei, Amtsausstattung, Werbeveranstaltungen, Generalsanierung Gemeindeamt oder Spielbetrieb Festspiele.

Die Förderung des Kultursaaes im ehemaligen Hallenbad der Stella Matutina nimmt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes eine Sonderstellung ein, da es sich im Rahmen der besonderen Bedarfszuweisungen um die einzige Einzelprojektförderung aus echten Landesmitteln handelt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Strukturförderung auf wenige wesentliche Infrastrukturförderungen zu beschränken.

Stellungnahme

Die Empfehlung, Strukturförderung verstärkt auf wenige wesentliche Infrastrukturförderungen zu konzentrieren (dh vermehrt für größere Infrastrukturprojekte vorzusehen, sodass Bagatellförderungen vermieden werden) erscheint sinnvoll. Es wird geprüft, ob entsprechende Änderungen der Strukturförderungsrichtlinien im Einvernehmen mit dem Gemeindeverband herbeigeführt werden können.

Strukturförderungen an die Gemeinden St. Gerold und Schlins für den Ankauf von Kleintraktoren sind in ihrer Zielsetzung vergleichbar mit Strukturförderungen für Tanklöschfahrzeuge, die als richtlinienkonform angesehen werden. Von Silbertal führt die Zubringerbahn „Kapellbahn“ in das Schigebiet Hochjoch, allerdings besteht keine Schiabfahrt zurück in das Ortsgebiet von Silbertal. Die Errichtung der (einzigen) Schiabfahrt vom Hochjoch in das Ortsgebiet Silbertal ist als absolute touristische Notwendigkeit für die kleine Fremdenverkehrsgemeinde Silbertal zu sehen, um die Abwanderung von Schiurlaubsgästen zu verhindern. Eine nicht richtlinienkonforme Strukturförderung kann daher nicht erkannt werden. Die angeführten Strukturförderungen wurden im Einvernehmen mit dem Vorarlberger Gemeindeverband zugesagt. Hinsichtlich der vom Landes-Rechnungshof nicht für förderungswürdig angesehenen Kosten (Verpflegskosten, Bauherrenpreis, Barauslagen) ist festzuhalten: Sämtliche geförderten Verpflegskosten standen ausschließlich im Zusammenhang mit dem Projekt (Jurybesprechungen, Besichtigungen, Firstfeier, Ausschussbesprechungen usw.). Bauherrenpreisgelder sind Wettbewerbskosten und zählen nach der geltenden ÖNORM B 1801-1 „Kosten im Hoch- und Tiefbau, Kostengliederung“ zu den anerkennbaren Bauhonorarkosten. Bei den Barauslagen handelte es sich um Kosten für Projektvorprüfungen.

Zum Ausbau touristischer Infrastruktur:

Die Verwendungsnachweise für die erhaltenen Mittel müssen die betroffenen Gemeinden im Wege des Amtes der Vorarlberger Landesregierung gegenüber dem Bund erst nach Ablauf des Förderzeitraumes (2011) endgültig liefern. Es ist nicht zu erwarten, dass die betroffenen Gemeinden nicht in der Lage sein werden, Aufwendungen für touristische Infrastrukturvorhaben in ausreichender Höhe nachzuweisen. Bisher wurden im Wege des Amtes der Vorarlberger Landesregierung die Verwendungsnachweise der Gemeinden gegenüber dem Bund jährlich übermittelt. Seitens des Bundes wurden die jährlichen Verwendungsnachweise bisher uneingeschränkt akzeptiert.

Stellungnahme des Vorarlberger Gemeindeverbandes zu Gehalts- und Pensionskassenmodell:

Die Entwicklung des Gehaltsmodells gliedert sich in folgende Abschnitte:

Projektabschnitt I: Funktionsbewertung und Entwicklung der Gehaltskurven

Projektabschnitt II: Einführung der Leistungsbewertung

Projektabschnitt III: Umsetzung des Gehaltsmodells in den Gemeinden

Kostenkalkulation 2002

Am 10. Juni 2002 wurde eine vorläufige Kostenkalkulation für das Gehaltsmodell der Gemeindeangestellten vorgelegt. Für das Jahr 2002 bezog sich die Kalkulation nur auf Teile des Projektabschnittes I, nämlich die Projektphasen 1-3, bezogen auf die vier Pilotgemeinden Dornbirn, Hard, Schlins und Hittisau. Es wurden Gesamtkosten von € 298.200 ohne Mehrwertsteuer ausgewiesen. Die Endabrechnung für 2002 ergab schließlich Gesamtkosten von € 290.385. Für das Jahr 2003 konnten nur die Kosten der Modellentwicklung der Leistungsbewertung (Projektabschnitt II Projektphase 1-2) dargestellt werden. Eine Prognose der Kosten für die Funktionsbewertung und Abweichungsanalyse in den Gemeinden (Projektabschnitt I Projektphase 4) und der Kosten für die Anpassung des Systems der Leistungsbewertung an die Gemeinden (Projektabschnitt II Projektphase 3) war zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich, zumal zuerst die Ergebnisse in den Pilotgemeinden abgewartet werden mussten. Der Projektabschnitt III war nicht Gegenstand des Auftrages. In der Kostenaufstellung wurden die verschiedenen Positionen detailliert dargestellt, jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass über deren Höhe nur für Teilabschnitte Aussagen gemacht werden können.

Kostenkalkulation 2003

Um gesicherte Daten für den weiteren Projektlauf zu erhalten, musste die Projektphase 1-3 im Projektabschnitt I um weitere 12 Gemeinden erweitert werden. Auf Grundlage dieser Ergebnisse konnte dann der Aufwand für die Funktionsbewertung und Abweichungsanalyse in den restlichen 80 Gemeinden ermittelt werden. Die Entscheidung über die Einführung einer leistungsorientierten Bezahlung wurde im Frühjahr 2003 getroffen. Die endgültige Kostenschätzung für das Jahr 2003 ergab einen Gesamtbetrag von € 496.566. Tatsächlich wurden für das Jahr 2003 Kosten in Höhe von € 495.742,95 exkl MwSt verrechnet.

Es darf weiters darauf hingewiesen werden, dass das Gehaltsmodell der Gemeindebediensteten in seiner grundsätzlichen Zielsetzung mit jener des Landes konform geht und deshalb auch auf den Erfahrungen des Landes aufgebaut worden ist. Das Spektrum der Gehaltsreform der Gemeinden ist aber weitaus größer als jenes des Landes, da nicht nur Bedienstete im Bereich der Verwaltung, sondern darüber hinaus Bereiche wie Sicherheitswache, Kindergarten, Musikschulen, der gesamte Pflegebereich uvm. miteinbezogen worden sind.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied im Gehaltsmodell der Gemeindeangestellten liegt in der Einführung der Leistungsbeurteilung und der Gewährung einer Leistungsprämie, wofür ebenfalls geeignete Instrumentarien entwickelt werden mussten. Eine große Herausforderung stellen auch die unterschiedlichen Strukturen in den 96 Gemeinden dar.

4 Organisation

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) fungiert mit hoher Fachkompetenz als Drehscheibe für Gemeindeförderungen. Die Bedarfszuweisungen werden korrekt abgewickelt. Die Gesamtförderung der Gemeinden durch das Land ist nicht ausreichend transparent. Das Berichtswesen sollte daher ausgebaut werden.

Situation

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) ist gemäß Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung unter anderem für die Bereiche Finanzausgleich, Gemeindeförderung (soweit nicht andere Abteilungen zuständig sind) und Gemeindeaufsicht in finanziellen Angelegenheiten (mit Ausnahme der Gebarungsprüfung) zuständig. In der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) sind im Wesentlichen zwei Mitarbeiter mit der Abwicklung von Gemeindeförderungen betraut.

Dabei betreuen die Mitarbeiter an direkten Förderabwicklungen die Bedarfszuweisungen gemäß FAG in einer Höhe von rund €32,256 Mio, die Bedarfszuweisungen aus echten Landesmitteln in der Höhe von rund €2,777 Mio, die Betriebskostenförderung für Abwasserbeseitigungsanlagen für Gemeinden in der Höhe von €2,238 Mio sowie Gemeindeförderungen für Musikheime. An Gesamtförderungen für Gemeinden wurden im Jahr 2002 damit rund €37 Mio durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) abgewickelt.

Darüber hinaus werden auch die Zuweisungen an Gemeinden gemäß § 21 und 23 Abs 2 FAG von den beiden Mitarbeitern der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) betreut. Für das Jahr 2002 entspricht dies einer Summe von rund € 4,4 Mio. Zudem fällt auch die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die sich im Jahr 2002 auf den Betrag von €229,643 Mio beliefen, in deren Zuständigkeitsbereich. Zusätzlich sind diese Mitarbeiter in zahlreiche Einzelprojekte involviert.

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) arbeitet im Rahmen der Gemeindeförderung eng mit anderen Abteilungen des Amtes der Landesregierung zusammen. So wird mit Fachabteilungen, die fachspezifische direkte Gemeindeförderungen abwickeln, ein Informationsaustausch über die jeweiligen spezifischen Förderungen und Projekte gepflegt.

Eine gute Zusammenarbeit besteht auch mit der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc), die im Zuge ihrer Revisionstätigkeit sowohl die gesamte Finanzgebarung der Gemeinden als auch einzelne im Rahmen der Bedarfszuweisungen geförderte Projekte einer Kontrolle unterzieht.

Berichtswesen

Die Gemeindeförderungen bzw die Bedarfszuweisungen des Landes an Gemeinden sind mehrfach dokumentiert.

Die Rechnungsabschlüsse des Landes enthalten unter "Nachweis über Finanzzuweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an Gebietskörperschaften" eine Auflistung über alle entsprechenden Finanzflüsse an Gemeinden. Im Jahr 2002 haben sich diese Zuwendungen auf €90,991 Mio summiert. Für das Jahr 2002 sind in dieser Aufzählung 47 verschiedene Positionen angeführt. In diese Auflistung sind eine Vielzahl direkter Landesförderungen sowie diverse Zahlungen gemäß Finanzausgleichsgesetz miteinbezogen.

Der Rechenschaftsbericht der Vorarlberger Landesregierung beinhaltet eine Auflistung der besonderen Bedarfszuweisungen gemäß §§ 12 FAG und eine kurze verbale Erläuterung der Zuschüsse gemäß § 21 FAG. Weiters erwähnt werden im Rechenschaftsbericht die Förderung von Personalkosten der Gemeindefürsorgeeinrichtungen und der Strukturfonds zur Verbesserung der Situation in strukturschwachen Gemeinden, die Förderung des Neubaus und der Sanierung von Musikheimen, die Betriebskostenförderung für Abwasserbeseitigungsanlagen sowie eine Auflistung von Zins- und Tilgungsbeihilfen für größere Investitionsvorhaben. Einen Überblick über die Landesförderungen an Gemeinden bietet der Rechenschaftsbericht nicht.

Kontrolle

Gemäß § 11 Förderungsverfahren der Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung für die Gewährung von Bedarfszuweisungen besteht für die Gemeinde die Möglichkeit, die zugesagten Mittel unter Vorlage einer Kostenaufstellung anzufordern. Diese Kostenaufstellungen haben zwingend das Haushaltsjahr, den Tag der Zahlung, die Belegnummer, den Zahlungsempfänger, den genauen Zahlungszweck und den bezahlten Betrag zu enthalten. Die Gemeinde hat den Organen des Landes alle im einzelnen Förderungsfall verlangten Auskünfte zu erteilen und Überprüfungen des Förderungsvorhabens durch Einsicht in die betreffenden Bücher, Belege und Unterlagen sowie durch Besichtigungen an Ort und Stelle zu gestatten. Von der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) werden vermehrt Vor-Ort-Kontrollen und Belegprüfungen durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) angestrebt.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes ist die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) die zentrale Drehscheibe der Gemeindeförderungen und agiert mit hoher Fachkompetenz. Die Abwicklung der Bedarfszuweisungen an Gemeinden ist durch eine gute Aktenführung, gesamthaft korrekte Förderabwicklung, teilweise besonders hohe Detailtiefe und eine vielfach umfassende Bonitätsprüfung einzelner Gemeinden gekennzeichnet.

Für den Landes-Rechnungshof handelt es sich bei der Tätigkeit der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) um eine über die reine Förderabwicklung hinausgehende umfassende Beratungsdienstleistung für Gemeinden. Die Kooperation mit der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) und dem Gemeindeverband funktioniert gut.

Die KDZ-Studie kommt auch im Österreichvergleich zu einer sehr positiven Bewertung der Arbeit der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa).

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes sollten dem Internen Kontrollsystem entsprechende Vor-Ort- und Belegprüfungen verstärkt vorgenommen werden. Dabei sollten im gesamten Gemeindeförderbereich die bisher bereits durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) durchgeführten Prüfungen im Rahmen der personellen Kapazitäten verstärkt werden. Dadurch könnten Synergieeffekte durch Prüfungspezialisten vor Ort erzielt werden.

Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass die Gesamtförderung des Landes für Gemeinden auf Grund des bestehenden Berichtssystems nicht ausreichend transparent ist. Die Aufstellung im Rechnungsabschluss "Nachweis über Finanzzuweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an Gebietskörperschaften" bietet ein sehr undifferenziertes Bild der Gesamtförderung. Der Rechenschaftsbericht ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes überarbeitungswürdig, da er eine sehr verkürzte Darstellung der Gemeindeförderungen beinhaltet.

Eine Verstärkung der ganzheitliche Perspektive des Landes hinsichtlich der Gemeindeförderungen würde die Transparenz über die Gemeindeförderungen erhöhen. Ein umfassendes Berichtswesen ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes eine wesentliche Grundlage für die Koordination der Gemeindeförderungen durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa). Die Effektivität der Gemeindeförderungen bedingt eine entsprechende Transparenz.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die ganzheitliche Betrachtung der Gemeindeförderung zu verstärken und in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeverband ein umfassenderes Berichtswesen aufzubauen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof Vor-Ort- und Belegprüfungen zu forcieren und die Koordination der Gemeindeförderungen durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) zu verstärken.

Stellungnahme

Im Rahmen der in den jährlichen Rechnungsabschlüssen enthaltenen Nachweise über Finanzzuweisungen, Zuschüsse oder Beiträge an Gebietskörperschaften ist eine lückenlose Aufstellung aller ausbezahlten Landesförderungen für die Gemeinden enthalten und daher über das gesamte ausbezahlte Gemeindefördervolumen die vollständige Transparenz gewährleistet. Die im Zuständigkeitsbereich der Finanzabteilung (IIIa) liegenden besonderen Bedarfszuweisungen gemäß FAG sind im Rechenschaftsbericht ebenfalls vollständig und sehr detailliert angeführt. Die im Zuständigkeitsbereich der Finanzabteilung (IIIa) liegenden Gemeindeförderungen aus Landesmitteln sind – mit Ausnahme der besonderen Bedarfszuweisungen an Gemeinden aus Landesmitteln – in den Rechenschaftsberichten ebenfalls vollständig aufgelistet. Es wird dafür gesorgt, dass künftig auch die besonderen Bedarfszuweisungen an die Gemeinden aus Landesmitteln in die Rechenschaftsberichte aufgenommen werden. Die Anregung des Landes-Rechnungshofes, das Berichtswesen insoweit umfassender aufzubauen, dass die Gemeindeförderungen in den Rechenschaftsberichten des Landes vollständig ausgewiesen werden, wird weiter verfolgt.

Bregenz, im März 2004

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt

Abkürzungsverzeichnis

EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung, Management- beratung und Weiterbildungs GmbH
LU	Landesumlage
RL	Richtlinien
VBK	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung (Vollintegriertes Rechnungswesen der Vorarlberger Landesverwaltung)
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
ZMR	Zentrale Melderegister