



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

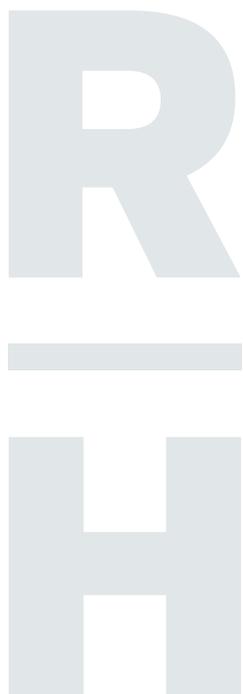
Finanzausgleich: Finanzausweisungen laut § 21 FAG

Reihe BUND 2017/38

Reihe SALZBURG 2017/3

Reihe STEIERMARK 2017/4

Reihe TIROL 2017/7



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im August 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Glossar	11
Bundesdurchschnittskopfquote	11
Kurzfassung	15
Kenndaten	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Regelungsinhalt und Ziel der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008	20
Rechtsgrundlagen	20
Ziel und Zweck der Regelung	21
Regelungsinhalt	22
Verteilungsparameter des § 21 FAG 2008	23
Dotierung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008	27
Zusammensetzung des Gesamtbetrags	27
Berechnung des variablen Anteils	28
Gesamtdotierung im Überblick	31
Verteilungsvorgänge nach § 21 FAG 2008	33
Prozessablauf Überblick	33
Datengrundlagen	34
Oberverteilung	35
Unterverteilung	41

Abwicklung der Finanzausweisungen in den Ländern _____	46
Richtlinien der Länder _____	46
Salzburg _____	61
Steiermark _____	71
Tirol _____	78
Zusammenfassung _____	83
Schlussempfehlungen _____	85
Anhänge: Abbildungen und Tabellen _____	87

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verteilungsparameter für die Unterverteilung nach § 21 FAG 2008 _____	24
Tabelle 2:	Berechnungsschritte zur Ermittlung des variablen Anteils; Jahr 2015 _____	28
Tabelle 3:	Fehlberechnungen des BMF bei der Dotierung des Gesamtbetrags _____	29
Tabelle 4:	Finanzausweisungsmittel nach § 21 FAG; 2011 bis 2015 _____	31
Tabelle 5:	Finanzausweisung 2011 bis 2015, Gegenüberstellung von Voranschlag und Erfolg _____	32
Tabelle 6:	Oberverteilung nach Teilaggregaten; Jahr 2015 _____	35
Tabelle 7:	Oberverteilung, Teilmenge variabler Restbetrag nach § 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 7 FAG 2008; Jahr 2015 _____	36
Tabelle 8:	Oberverteilung, Teilmenge Zusatzmittel nach § 21 Abs. 1 FAG 2008; Jahr 2015 _____	37
Tabelle 9:	Oberverteilung, Teilmenge nach § 21 Abs. 11 Z 2 FAG 2008; Jahr 2015 _____	38
Tabelle 10:	Gesamtsumme Oberverteilung Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008; 2011 bis 2015 _____	39
Tabelle 11:	Finanzkraft nach Gemeindegrößenklassen im Bundesdurchschnitt; Jahr 2015 _____	42
Tabelle 12:	Berechnungsbeispiele Finanzbedarf nach § 21 Abs. 7 FAG 2008; Jahr 2015 _____	42
Tabelle 13:	Ober- und Unterverteilung der Zusatzmittel; Jahr 2015 _____	44
Tabelle 14:	Richtlinien der Länder _____	49

Tabelle 15:	Unterverteilung in den Ländern Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2015 _____	52
Tabelle 16:	Unterverteilung in den Ländern Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2014 _____	53
Tabelle 17:	Gemeindestruktur und Finanzausweisungen der Länder Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2015 _____	55
Tabelle 18:	Gemeindestruktur und Finanzausweisungen der Länder Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2014 _____	56
Tabelle 19:	Verteilung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG im Land Salzburg in Mio. EUR; 2011 bis 2015 _____	61
Tabelle 20:	Zuweisungsobergrenzen nach Finanzkraft des Landes Salzburg	63
Tabelle 21:	Finanzausweisungen im Land Salzburg nach Gemeindegrößenklassen; Jahr 2015 _____	66
Tabelle 22:	Auswirkungen der Zuweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Salzburger Gemeinden; Jahr 2015 _____	69
Tabelle 23:	Berechnung der Finanzausweisungen im Jahr 2015, Land Steiermark _____	72
Tabelle 24:	Verteilung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG im Land Steiermark; 2011 bis 2015 _____	74
Tabelle 25:	Finanzausweisungen im Land Steiermark nach Gemeindegrößenklassen; Jahr 2014 _____	76
Tabelle 26:	Auswirkungen der Zuweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der steiermärkischen Gemeinden; Jahr 2014 _____	77
Tabelle 27:	Verteilung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG im Land Tirol in Mio. EUR; 2011 bis 2015 _____	78

Tabelle 28: Finanzausweisungen im Land Tirol nach Gemeindegrößenklassen; Jahr 2015 _____	81
Tabelle 29: Auswirkungen der Finanzausweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Tiroler Gemeinden; Jahr 2015 _____	82

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dotierung Finanzausweisung nach § 21 FAG 2008; Jahr 2015 _____	27
Abbildung 2:	Prozessablauf der Verteilung der Finanzausweisungs- mittel _____	34
Abbildung 3:	Auswirkungen des 2. Verteilungsdurchgangs (1. Schritt) auf die Finanzkraft ausgewählter Salzburger Gemeinden; Jahr 2015 _____	67
Abbildung 4:	Auswirkungen der Zuweisungen gemäß § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Salzburger Gemeinden nach Größenklassen; Jahr 2015 _____	69
Abbildung 5:	Auswirkungen der Zuweisungen gemäß § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der steiermärkischen Gemeinden; Jahr 2014 _____	77
Abbildung 6:	Auswirkungen der Zuweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Tiroler Gemeinden; Jahr 2015 _____	82

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ATS	Österreichischer Schilling
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BlgNR	Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrats
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRA	Bundesrechnungsabschluss
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ErIRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
etc.	et cetera
EUR	Euro
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
f./ff.	folgende (Seite, Seiten)
FAG	Finanzausgleich(sgesetz)
F–VG	Finanz–Verfassungsgesetz
GHD 2015	Gemeindehaushaltsdaten 2015
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
leg. cit.	legis citatae
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer

rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VRV 1997	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Bundesdurchschnittskopfquote

Die Summe der Finanzkraft der Gemeinden einer Größenklasse für ein Jahr pro Kopf der Bevölkerung der Gemeinden in dieser Größenklasse berechnet bildet die Bundesdurchschnittskopfquote einer Größenklasse (§ 21 Abs. 6 FAG 2008).

Finanzbedarf

Der Finanzbedarf orientiert sich an der Finanzkraft der Gemeinden, gemessen am Bundesdurchschnitt der jeweiligen Größenklasse. Er wird von der Statistik Austria für alle Gemeinden auf Grundlage der letzten veröffentlichten Gemeindegebarungserhebung berechnet (§ 21 Abs. 7 FAG 2008).

Finanzkraft

Die Finanzkraft einer Gemeinde ermittelt sich aus der Summe der Grundsteuer, Kommunalsteuer, Gewerbesteuer (nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital), Lohnsummensteuer und Getränkesteuer sowie der den Gemeinden zugekommenen Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe (§ 21 Abs. 5 FAG 2008).

Finanzkraft-Kopfquote bzw. Gemeindegkopfquote

Die Finanzkraft einer Gemeinde pro Kopf der Bevölkerung der Gemeinde gerechnet ist die Gemeindegkopfquote.

Größenklassen

§ 21 Abs. 3 Z 2 FAG 2008 sah folgende fünf Größenklassen von Gemeinden nach Einwohnerzahlen nach der Volkszahl vor:

- bis höchstens 2.500 EW,
- 2.501 bis 10.000 EW,
- 10.001 bis 20.000 EW,
- 20.001 bis 50.000 EW,
- über 50.000 EW.

Landesdurchschnittskopfquote

Die Finanzkraft der Gemeinden eines Landes pro Kopf der Bevölkerung des Landes gerechnet ist die Landesdurchschnittskopfquote.

Oberverteilung

Bei der Oberverteilung werden die gesamten Finanzausweisungsmittel vom BMF auf die einzelnen Länder aufgeteilt (§ 21 Abs. 1 und 11 FAG 2008).

Unterverteilung

Bei der Unterverteilung werden die Finanzausweisungsmittel nach Maßgabe des FAG und der von den Ländern zu erlassenden Richtlinien von den Ländern an die einzelnen Gemeinden verteilt. Je nach vorhandenen Finanzausweisungsmitteln und Ansprüchen der Gemeinden sind bis zu sechs Verteilungsvorgänge möglich (siehe dazu im Detail => Verteilungsvorgänge).

Verteilungsvorgänge

Bei der Unterverteilung von den Ländern an die Gemeinden sind je nach vorhandenen Finanzausweisungsmitteln und Ansprüchen der Gemeinden bis zu sechs Verteilungsvorgänge möglich (siehe auch Unterverteilung):

- 1. Verteilungsdurchgang,
- Zusatzmittel,
- 16-Millionen-Euro-Topf für Gemeinden mit mehr als 10.000 EW,
- Vorweganteil (für Gemeindefusionen und –kooperationen),
- 2. Verteilungsdurchgang,
- 3. Verteilungsdurchgang.

Volkszahl

Die Volkszahl ist das von der Statistik Österreich in der Statistik des Bevölkerungsstandes festgestellte Ergebnis zum Stichtag 31. Oktober. Sie wirkt mit dem Beginn des dem Stichtag folgenden übernächsten Kalenderjahres (z.B. im Jahr 2015 waren die Bevölkerungszahlen zum Stichtag 31. Oktober 2013 heranzuziehen) (§ 9 Abs. 9 FAG 2008).

Vorweganteil

Das ist jener Anteil an den § 21–Finanzausweisungsmitteln, der gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008 nach den Richtlinien der Länder für Gemeindefusionen und –kooperationen zu verteilen ist.

Zusatzmittel

Die Zusatzmittel sind in der Oberverteilung ein fixer Teilbetrag von 3,98 Mio. EUR, der nach der Volkszahl auf die Länder aufzuteilen ist (§ 21 Abs. 1 vorletzter Satz FAG 2008).

Die Unterverteilung der Zusatzmittel von den Ländern auf die finanzschwächsten Gemeinden erfolgt gemessen an 90 % der Bundesdurchschnittskopfquote der kleinsten Größenklasse (§ 21 Abs. 8 FAG 2008).

1. Verteilungsdurchgang

Der 1. Verteilungsdurchgang der Finanzausweisungsmittel bei der Unterverteilung der Länder an die Gemeinden erfolgt nach dem Finanzbedarf der Gemeinden gemessen an der Bundesdurchschnittskopfquote nach Größenklassen (§ 21 Abs. 7 FAG 2008).

2. Verteilungsdurchgang

Der 2. Verteilungsdurchgang der Finanzausweisungsmittel bei der Unterverteilung der Länder auf die Gemeinden erfolgt auf Basis der Richtlinien der Länder mit dem Ziel der Anhebung der Finanzkraft möglichst auf den Landesdurchschnitt (§ 21 Abs. 10 erster Satz FAG 2008).

3. Verteilungsdurchgang

Der 3. Verteilungsdurchgang der Finanzausweisungsmittel bei der Unterverteilung der Länder auf die Gemeinden verteilt allfällige verbleibende Mittel nach Erreichen des Landesdurchschnitts im 2. Verteilungsdurchgang, dies auf Basis der Richtlinien der Länder (§ 21 Abs. 10 dritter Satz FAG 2008).

16-Millionen-Euro-Topf

Seit dem Jahr 2011 gibt es einen 16-Millionen-Euro-Topf ausschließlich für Gemeinden (ohne Wien) mit mehr als 10.000 EW (§ 21 Abs. 11 FAG 2008).

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Land Salzburg

Land Steiermark

Land Tirol

Finanzausgleich: Finanzausweisungen laut § 21 FAG

Kurzfassung

Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2016 die Gebarung des BMF und der Länder Salzburg, Steiermark und Tirol hinsichtlich der Finanzausweisungen nach § 21 Finanzausgleichsgesetz 2008 (**FAG 2008**). Ziel der Querschnittsprüfung war es, die Verteilung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 durch das BMF auf die neun Länder (Oberverteilung) sowie die Unterverteilung auf die einzelnen Gemeinden in den Ländern Salzburg, Steiermark und Tirol zu erheben, die rechnerische Richtigkeit zu überprüfen und die daraus resultierenden Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene zu beurteilen. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015. (**TZ 1**)

Nach Abschluss der Überprüfung an Ort und Stelle und Durchführung der Abschlussbesprechungen im BMF und den Ländern Salzburg, Steiermark und Tirol einigten sich die Finanzausgleichspartner auf einen neuen Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021. Die der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung zugrunde liegende Bestimmung des § 21 FAG 2008 wurde im FAG 2017 völlig neu konzipiert. (**TZ 1**)

Das BMF wies in seiner Stellungnahme zum Prüfungsergebnis unter anderem darauf hin, dass es dem RH darin zustimme, wonach die Regelungen des § 21 FAG 2008 betreffend die Finanzausweisung zur Finanzkraftstärkung der Gemeinden reformbedürftig gewesen seien. Deshalb sei der § 21 FAG 2008 nicht mehr in der bestehenden Form in das FAG 2017 übernommen worden. Motiv für die Reform sei auch die vom RH bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung aufgezeigte Komplexität und Fehleranfälligkeit des § 21 FAG 2008 gewesen. Nach Ansicht des BMF seien durch die Reform des Finanzausgleichs die diesbezüglichen Empfehlungen des RH bereits umgesetzt. (**TZ 1**)

Die Finanzausweisungen nach § 21 FAG dienen dem Zweck, die unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Gemeinden auszugleichen (Ressourcen- bzw. Finanzkraftausgleich). (TZ 5)

Ein Finanzkraftausgleich der Gemeinden war im FAG 2008 durch mehrere Instrumente vorgesehen, die mehrere Zahlungsströme auslösten: Neben den Finanzausweisungen bestanden Zahlungsströme auch bei der Unterverteilung der Ertragsanteile in Form des Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleichs und je nach landesrechtlichen Regelungen bei den Bedarfszuweisungen. (TZ 7)

In den Ländern Salzburg und Steiermark war die Finanzkraft auch bei den Bedarfszuweisungen ein Vergabekriterium, wobei die Steiermark eine bereits erfolgte Finanzkraftstärkung einer Gemeinde durch Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 nicht anrechnet. Dadurch hob das Land Steiermark die Finanzkraft bei rd. 36 % der Gemeinden zu Lasten anderer Gemeinden zweifach an. (TZ 7, TZ 16)

Die Finanzausweisungen waren in einem mehrstufigen Verteilungssystem nach mehreren Kriterien vom BMF auf die einzelnen Länder (Oberverteilung) und von diesen in mehreren Verteilungsvorgängen auf die Gemeinden (Unterverteilung) aufzuteilen. Die Vielzahl an Verteilungsvorgängen der Ober- und Unterverteilung war komplex. Dadurch war die Zuteilung der Finanzausweisungen nicht nur fehleranfällig, sondern auch intransparent und für die einzelnen Gemeinden schwer nachvollziehbar. (TZ 11, TZ 13, TZ 14)

Das komplexe System der Ober- und Unterverteilung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG diente zur Aufteilung eines im Gesamtgefüge des FAG nur vergleichsweise geringen Gesamtbetrags (im Jahr 2015 132,03 Mio. EUR) bzw. geringer Teilbeträge einzelner Verteilungsvorgänge (z.B. Verteilung von 2,39 Mio. EUR Zusatzmittel an 519 Gemeinden). (TZ 13, TZ 14)

Entsprechend dem Ziel, mit den Finanzausweisungen nach § 21 FAG einen Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden zu erreichen, stellte die Finanzkraft für deren Verteilung in der Unterverteilung den wichtigsten Anknüpfungspunkt bzw. Verteilungsparameter dar. Rund ein Sechstel der Finanzausweisungsmittel wurde aber weder nach der Finanzkraft noch mit dem Ziel der langfristigen Finanzkraftstärkung durch Strukturmaßnahmen (Gemeindefusionen und -kooperationen) vergeben. (TZ 7)

In der Oberverteilung auf sämtliche Länder war die Volkszahl mit rd. 97,8 % der maßgebliche Verteilungsparameter. (TZ 7)

Dies führte insbesondere bei den Zusatzmitteln dazu, dass auch solche Länder in der Oberverteilung Mittel erhielten, deren Gemeinden im bundesweiten Vergleich finanzstärker waren und daher keinen Bedarf an Zusatzmitteln hatten (z.B. Salzburg, Vorarl-

berg und Tirol). In anderen Ländern hingegen – z.B. im Burgenland, in Niederösterreich und der Steiermark – konnte der Bedarf der finanzschwächsten Gemeinden nicht zur Gänze bzw. nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Dies konnte die Unterschiede der Finanzkraft der Gemeinden im bundesweiten Vergleich noch erhöhen. (TZ 13, TZ 14)

Bereits die Berechnungsgrundlage für die Höhe der bereitzustellenden Bundesmittel war unter Berücksichtigung mehrerer Budgetpositionen und in mehreren Berechnungsschritten zu ermitteln. Dies erhöhte die Komplexität der Berechnungen, die Intransparenz sowie Fehleranfälligkeit des Vollzugs zusätzlich. Letztlich führte dies auch zu falschen Dotierungen der Finanzausweisungen durch das BMF in den Jahren 2011 und 2015. (TZ 9)

Die Richtlinien zu den Finanzausweisungen der Länder Salzburg, Steiermark und Tirol waren sehr unterschiedlich ausgestaltet. Jene der Länder Salzburg und Steiermark widersprachen nach der Rechtsansicht des BMF zum Teil § 21 FAG 2008. Aus der unterschiedlichen Gestaltung der Richtlinien resultierten länderspezifisch höchst unterschiedliche Verteilungswirkungen. (TZ 15)

Im Land Salzburg verschoben die Finanzausweisungen aufgrund der Gestaltung der Richtlinien die bestehende Reihung der Größenklassen nach Finanzkraft und kehrten damit die Verteilungswirkung der Ertragsanteile um. Das heißt, die Gemeinden der kleinsten Größenklasse (mit bis zu 2.500 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW)) hatten nach Finanzausweisungen eine höhere Finanzausstattung als Gemeinden mit 2.501 bis 10.000 EW. (TZ 23)

Das BMF nahm trotz der Komplexität und Fehleranfälligkeit des Vollzugs der Finanzausweisungen seine Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Richtlinien der Länder und deren Verteilungswirkungen nicht wahr. (TZ 15)

Das BMF und die Länder sollten die angestrebten Verteilungswirkungen eines Finanzausgleichs festlegen und die Verteilungsparameter entsprechend gestalten, um eine zielgerechte Mittelverteilung im Zuge des angestrebten Finanzausgleichs zu gewährleisten. Dabei wären zur Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Regelung und der Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs eine Vermischung mit anderen Komponenten zu vermeiden und multiple Zahlungsflüsse zum Finanzausgleich zu reduzieren. Um einen weniger komplexen und transparenteren Vollzug zu gewährleisten, sollte die Berechnung des Finanzausgleichs vereinfacht werden. (TZ 7, TZ 13, TZ 14, TZ 17, TZ 30)

Das Land Salzburg sollte die angestrebten Verteilungswirkungen im Einklang mit dem FAG festlegen und die Richtlinien entsprechend gestalten, um eine Ungleichbehandlung von Gemeinden zu vermeiden. (TZ 31)

Kenndaten

Entwicklung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG von 2011 bis 2015							
Bundesrecht	Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz–Verfassungsgesetz 1948 – F–VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948 i.d.g.F. Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2016 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.						
Landesrecht Richtlinien	Richtlinien des Bundeslandes Salzburg für die Gewährung von Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 9 FAG 2008 Richtlinien über Finanzausweisung gemäß § 21 Abs. 10 FAG 2008 vom 16. Juli 2008 (Salzburg) Verteilungsrichtlinien für Finanzausweisungsmittel gemäß § 21 Abs. 9 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (Steiermark) Verteilungsrichtlinien für Finanzausweisungsmittel gemäß § 21 Abs. 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 (Steiermark) Richtlinien der Tiroler Landesregierung vom 17. Jänner 2012 über die Gewährung von Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008						
Finanzausweisungsmittel für Gemeinden, länderweise Aufteilung (Oberverteilung) ¹							
Länder	2011	2012	2013	2014	2015	Summe 2011 bis 2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR						in %
Burgenland	4,78	4,67	4,93	5,12	4,70	24,20	-1,7
Kärnten	8,86	9,13	9,59	9,68	9,95	47,21	12,3
Niederösterreich	20,97	22,06	23,21	24,08	24,67	114,98	17,6
Oberösterreich	19,90	20,80	21,76	22,40	23,02	107,88	15,7
Salzburg	8,22	8,57	8,88	9,14	9,32	44,13	13,3
Steiermark	18,32	19,13	19,86	20,53	21,12	98,96	15,3
Tirol	9,88	10,36	10,86	11,23	11,56	53,89	17,0
Vorarlberg	4,50	4,74	4,99	5,17	5,34	24,75	18,7
Wien	17,81	19,02	20,31	21,39	22,35	100,88	25,5
Summe	113,24	118,47	124,39	128,75	132,03	616,88	16,6

Rundungsdifferenzen möglich

¹ unter Berücksichtigung der Kürzung der Länderquoten zugunsten des Burgenlandes zur Anhebung auf den Bedarf gemäß § 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 7 FAG 2008

Quelle: BMF

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis Mai 2016 die Gebarung des BMF und der Länder Salzburg, Steiermark und Tirol hinsichtlich der Finanzausweisungen nach § 21 Finanzausgleichsgesetz 2008 (**FAG 2008**).

Bei den Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008 handelte es sich um Bundesmittel, die der Bund den Ländern (Oberverteilung) zur Verteilung an die Gemeinden (Unterverteilung) überwies. Mit diesen Finanzausweisungen sollten Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden teilweise ausgeglichen werden.

Ziel der Überprüfung war es, die Verteilung dieser Finanzausweisungen durch das BMF auf die neun Länder (Oberverteilung) sowie die Unterverteilung auf die einzelnen Gemeinden in den Ländern Salzburg, Steiermark und Tirol zu erheben, die rechnerische Richtigkeit zu überprüfen und die daraus resultierenden Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene zu beurteilen.

Die gegenständliche Prüfung knüpfte thematisch an die Gebarungsüberprüfungen des RH „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2016/4) und „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4) an.

- (2) Die Prüfung fand im BMF sowie bei den Ämtern der Landesregierung in Salzburg, der Steiermark und Tirol statt. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015.

- (3) Nach Abschluss der Überprüfung an Ort und Stelle und Durchführung der Schlussbesprechungen im BMF und den Ländern Salzburg, Steiermark und Tirol einigten sich die Finanzausgleichspartner auf einen neuen Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021. Das Finanzausgleichsgesetz 2017 (**FAG 2017**) trat mit 1. Jänner 2017 in Kraft.¹ Die der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung zugrunde liegende Bestimmung des § 21 FAG 2008 wurde im FAG 2017 völlig neu konzipiert.

- (4) Zu dem im Dezember 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und die Länder Salzburg, Steiermark und Tirol im Februar und März 2017 Stellung. Das BMF stimmte dem RH darin zu, dass die Regelungen des § 21 FAG 2008 betreffend die Finanzausweisung zur Finanzkraftstärkung der Gemeinden reformbedürftig gewesen seien. Deshalb sei der § 21 FAG 2008 nicht mehr in der bestehenden Form in das FAG 2017 übernommen worden. Zwar werde der für die Finanzausweisung vorgesehene Betrag vom Bund mit dem neuen § 25 FAG 2017 weiterhin für die Finanzierung

¹ BGBl. I Nr. 116/2016

der Gemeinden zur Verfügung gestellt, allerdings seien sowohl die Zielsetzung als auch die konkrete Ausgestaltung neu konzipiert worden. Motiv für die Reform sei auch die vom RH bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung aufgezeigte Komplexität und Fehleranfälligkeit des § 21 FAG 2008 gewesen. Nach Ansicht des BMF seien durch die Reform des Finanzausgleichs die diesbezüglichen Empfehlungen des RH bereits umgesetzt.

(5) Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2017.

Regelungsinhalt und Ziel der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008

Rechtsgrundlagen

Finanz–Verfassungsgesetz 1948

2 Gemäß § 3 Abs. 1 Finanz–Verfassungsgesetz 1948 (**F–VG 1948**)² konnte die Bundesgesetzgebung den Ländern und Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzausweisungen „für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt“ und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren.

Finanzausweisungen konnten nach § 12 Abs. 1 F–VG 1948 entweder als Schlüsselzuweisungen oder als Bedarfszuweisungen gewährt werden. Bei den Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 handelte es sich um Schlüsselzuweisungen im Sinne des § 12 Abs. 1 F–VG 1948. Bei der Erstellung der Schlüssel war die durchschnittliche Belastung der Gebietskörperschaften durch die ihnen obliegenden Pflichtaufgaben und ihre eigene Steuerkraft zu berücksichtigen.

Finanzausgleichsgesetz 1985

3 Mit dem Finanzausgleichsgesetz 1985³ (**FAG 1985**) wurde erstmals das Instrument des „Gemeinde–Kopfquotenausgleichs“ in Form der Finanzausweisungen nach § 21 leg. cit. zur Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden eingeführt.

Mit diesen finanziellen Mitteln wollte der Bund einen Beitrag für die Gemeinden zur Bewältigung der ihnen obliegenden Aufgaben leisten.

² Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz–Verfassungsgesetz 1948 – F–VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948 i.d.g.F.

³ Bundesgesetz vom 12. Dezember 1984, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 1985 bis 1988 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 1985 – FAG 1985), BGBl. Nr. 544/1984

Finanzausgleichsgesetz 2008

- 4 Die Regelung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008⁴ in der bis 31. Dezember 2016 geltenden Form wurde seit ihrer Einführung mit dem FAG 1985 mehrfach geändert und ergänzt. Neben einer laufenden Veränderung der Dotierung der Finanzausweisungsmittel und einer Anhebung auf den Bedarf der Gemeinden bei der Oberverteilung⁵ wurden die Verteilungsvorgänge um Zusatzmittel, einen eigenen 16-Millionen-Euro-Topf für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (**EW**) und Vorweganteile für Gemeindefusionen und –kooperationen erweitert. Eine detaillierte chronologische Darstellung der inhaltlichen Änderungen des § 21 FAG seit 1985 ist als Anhang I angeschlossen.

Ziel und Zweck der Regelung

- 5 Die Finanzausweisungen nach § 21 FAG dienen dem Zweck, die unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Gemeinden auszugleichen (Ressourcenausgleich). Durch Anhebung einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft⁶ der Gemeinden sollte ein größtmöglicher Ausgleich der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel herbeigeführt und ihr Haushalt gestärkt werden.

Finanzausweisungen hatten die durchschnittliche Belastung der Gemeinden durch die ihnen obliegenden Pflichtaufgaben und ihre eigene Steuerkraft ohne Nachweis eines konkreten Bedarfs zu berücksichtigen. Für eine individuelle Bedarfserhebung und Feinsteuerung durch die Länder waren die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel vorgesehen⁷ (siehe **TZ 16**).

Mit dem FAG 2008 vereinbarten die Finanzausgleichspartner die Gewährung von Finanzausweisungsmitteln auch in Form von Vorweganteilen für Gemeindefusionen und –kooperationen, um eigene Strukturmaßnahmen der Gemeinden mit dem Ziel der nachhaltigen Finanzkraftstärkung zu unterstützen.

⁴ Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2016 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.

⁵ aufgrund eines Erkenntnisses des VfGH vom 27. Juni 1991, GZ G158/91, G159/91, G160/91, G161/91 und G162/91, wonach die länderweise Vorverteilung ausschließlich nach der Volkszahl ohne Berücksichtigung des Bedarfs der Gemeinden nicht dem Recht auf Gleichbehandlung aller Gemeinden – unabhängig davon, in welchem Bundesland sie liegen – entsprach

⁶ je nach Verteilungsvorgang gemessen am Bundesdurchschnitt oder Landesdurchschnitt

⁷ siehe dazu den Bericht des RH, „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2016/4)

Regelungsinhalt

6 (1) § 21 FAG 2008 regelte die Berechnung der Gesamthöhe der Finanzausweisungsmittel samt Berechnungsgrundlagen sowie die Oberverteilung der Mittel an die Länder abschließend. Die Finanzausweisungsmittel waren vom Bund bis spätestens 15. Juli eines jeden Jahres an die Länder zu überweisen, die diese in der Unterverteilung bis spätestens 15. August eines jeden Jahres den Gemeinden zu überweisen hatten. Für die Unterverteilung der Finanzausweisungsmittel von den Ländern an die Gemeinden waren bis zu sechs Verteilungsvorgänge vorgesehen. Der RH übernahm aus Gründen eines einheitlichen Sprachgebrauchs die Bezeichnungen des BMF⁸ für diese Verteilungsvorgänge:

- 1. Verteilungsdurchgang,
- Zusatzmittel,
- 16-Millionen-Euro-Topf für Gemeinden mit mehr als 10.000 EW,
- Vorweganteil (für Gemeindefusionen und –kooperationen),
- 2. Verteilungsdurchgang,
- 3. Verteilungsdurchgang.

Davon waren der 1. Verteilungsdurchgang, die Verteilung der Zusatzmittel und des 16-Millionen-Euro-Topfs im FAG inhaltlich abschließend geregelt. Für die restlichen Verteilungsvorgänge (2. und 3. Verteilungsdurchgang, Vorweganteile für Gemeindefusionen und –kooperationen) waren im Gesetz zum Teil die Rahmen- bzw. Mindestbestimmungen festgelegt und die nähere Ausgestaltung war Richtlinien der Länder vorbehalten (siehe **TZ 15**). Eine detaillierte Übersicht des Regelungsinhalts des § 21 FAG 2008 ist als Anhang II angeschlossen.

(2) Die Verteilungsvorgänge der Unterverteilung waren grundsätzlich aufeinander aufbauend und in einer bestimmten Reihenfolge durchzuführen. Je nach vorhandenen Mitteln bzw. anspruchsberechtigten Gemeinden konnten oder mussten die Länder mehr oder weniger Verteilungsvorgänge durchführen. Jenen Ländern, deren Gemeinden im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine bessere Finanzkraft-Kopfquote aufwiesen, verblieben verhältnismäßig mehr Finanzausweisungsmittel zur Verteilung nach eigenen Richtlinien, während in Ländern mit überwiegend finanzschwachen Gemeinden aufgrund des hohen Finanzbedarfs keine Finanzauswei-

⁸ Rundschreiben des BMF zu § 21 FAG vom 25. April 2008

sungsmittel mehr für einen 2. Verteilungsdurchgang vorhanden waren.⁹ Zu einem 3. Verteilungsdurchgang kam es nur dann, wenn dem Land nach dem 2. Verteilungsdurchgang noch weitere Finanzausweisungsmittel zur Verfügung standen. Im überprüften Zeitraum fand in keinem der drei überprüften Länder ein 3. Verteilungsdurchgang statt (siehe [TZ 14](#)).

(3) Die Länder hatten über die Mittelverteilung dem Bundesminister für Finanzen unter Anschluss der Richtlinien bis Ende eines jeden Jahres Mitteilung zu machen.

Verteilungsparameter des § 21 FAG 2008

7.1

(1) In welcher Höhe den Ländern nach der Oberverteilung Finanzausweisungsmittel für die Unterverteilung zur Verfügung standen, war maßgeblich vom Verteilungsparameter der Volkszahl¹⁰ abhängig (rd. 97,8 %) (siehe [TZ 13](#)).

(2) Für eine Zuteilung von Finanzausweisungen bei der Unterverteilung qualifizierten sich Gemeinden gemäß § 21 FAG 2008

- aufgrund geringer Finanzkraft gemessen am Bundesdurchschnitt der eigenen Größenklasse oder der kleinsten Größenklasse,
- aufgrund geringer Finanzkraft gemessen am Landesdurchschnitt,
- als Stadt mit eigenem Statut mit mehr als 10.000 EW oder als Landeshauptstadt,
- durch Gemeindefusionen und –kooperationen,
- aufgrund anderer Verteilungsparameter nach den Richtlinien der Länder.

(3) Darüber hinaus war für einzelne der Verteilungsvorgänge die Einhebung der für die Ermittlung der Finanzkraft maßgeblichen Abgaben¹¹ im höchstmöglichen Ausmaß Voraussetzung für einen Anspruch der Gemeinden auf Finanzausweisung.

(4) Welche Verteilungsparameter bei den einzelnen Verteilungsvorgängen der Unterverteilung herangezogen wurden und welche Anrechnungen vorangehender Verteilungsvorgänge bei der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden zu berücksichtigen waren, ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

⁹ z.B. Burgenland

¹⁰ Wohnbevölkerung gemäß Statistik Austria zum Stichtag 31. Oktober des zweitvorangegangenen Jahres

¹¹ Die Finanzkraft war für die Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 5 FAG 2008 als Summe der Grundsteuer, Kommunalsteuer, Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer und Getränkesteuer sowie der den Gemeinden zugekommenen Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe definiert.

Tabelle 1: Verteilungsparameter für die Unterverteilung nach § 21 FAG 2008

Verteilungsvorgänge der Unterverteilung	Finanzkraft	sonstige Parameter	Größenklassen relevant	Anrechnung auf Finanzkraft
1. Verteilungsdurchgang	ja	keine	ja (Bundesdurchschnittskopfquote der jeweiligen Größenklasse)	keine
Zusatzmittel	ja	keine	ja (Bundesdurchschnittskopfquote der Größenklasse bis 2.500 EW)	+ 1. Verteilungsdurchgang
16–Millionen–Euro–Topf, <i>davon:</i>				
55 % an Statutarstädte mit über 10.000 EW	nein	Volkszahl	nein	
30 % an Landeshauptstädte	nein	Volkszahl	nein	
15 % an Gemeinden mit über 10.000 EW	ja	keine	ja (Bundesdurchschnittskopfquote der jeweiligen Größenklasse)	+ 1. Verteilungsdurchgang
Vorweganteil für Gemeindefusionen	nein	Prämie je Fusion ¹	nein	keine Regelung
Vorweganteil für Gemeindekooperationen	Regelung durch Richtlinie den Ländern überlassen	Regelung durch Richtlinie den Ländern überlassen	Regelung durch Richtlinie den Ländern überlassen	unklar ³
2. Verteilungsdurchgang	ja	keine	unklar ²	unklar ³
3. Verteilungsdurchgang	Regelung durch Richtlinie den Ländern überlassen	Regelung durch Richtlinie den Ländern überlassen	Regelung durch Richtlinie den Ländern überlassen	nicht relevant

¹ Für Fusionen war eine Mindesthöhe der Finanzausweisung gesetzlich festgelegt, die weitere Regelung erfolgte durch Richtlinien der Länder.

² Das FAG 2008 sah für den 2. Verteilungsdurchgang wörtlich eine Anhebung der Finanzkraft möglichst auf den Landesdurchschnitt vor. Nach Rechtsansicht des BMF war dabei eine Berücksichtigung von Größenklassen vorgesehen.

³ Das FAG 2008 sah für den 2. Verteilungsdurchgang und für Vorweganteile wörtlich keine Anrechnung vor. Nach Rechtsansicht des BMF waren nur die Zuweisungen des 1. Verteilungsdurchgangs, Zusatzmittel und nach der Finanzkraft verteilte Mittel aus dem 16–Millionen–Euro–Topf anzurechnen, Vorweganteile hingegen nicht.

Legende:

abschließend im FAG geregelt; Höhe der jeweiligen Finanzausweisungen an die Gemeinden durch Statistik Austria ermittelt
der näheren Regelung durch Richtlinien der Länder vorbehalten; Höhe der Finanzausweisungen durch die Länder ermittelt

Quellen: FAG 2008; BMF; RH

(5) Entsprechend dem Ziel, mit den Finanzausweisungen nach § 21 FAG einen Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden zu erreichen, stellte die Finanzkraft für deren Verteilung den wichtigsten Anknüpfungspunkt bzw. Verteilungsparameter dar. Insgesamt verteilten die Länder Salzburg, Steiermark und Tirol im überprüften Zeitraum 154,25 Mio. EUR nach der Finanzkraft, das entsprach 72,7 % der gesamten Finanzausweisungen. Für Gemeindefusionen und –kooperationen, die als Strukturmaßnahmen der Gemeinden langfristig zu einer Finanzkraftstärkung füh-

ren sollten, wurden 10,9 % der Mittel (23,13 Mio. EUR¹²) aufgewendet. Nicht nach der Finanzkraft vergeben wurden die Zuweisungen aus dem 16–Millionen–Euro–Topf – an Landeshauptstädte und Statutarstädte mit über 10.000 EW – in Höhe von insgesamt 34,84 Mio. EUR im überprüften Zeitraum (das entsprach 16,4 % der Mittel); hier war die Volkszahl maßgeblich.

(6) Für einen 3. Verteilungsdurchgang (durch die Länder) – wenn nach Anhebung aller Gemeinden auf den Landesdurchschnitt noch Mittel zur Verfügung standen – konnten die Richtlinien der Länder auch andere Verteilungskriterien vorsehen.

(7) Ein Finanzausgleich der Gemeinden war im FAG 2008 durch mehrere Instrumente vorgesehen; neben den Finanzausweisungen nach § 21 leg. cit. auch im Zuge der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile in Form des Finanzbedarf–Finanzkraft–Ausgleichs¹³ (30%iger Unterschiedsbetrag). Eine Berücksichtigung der Finanzkraft war überdies je nach Regelung in den Bedarfszuweisungs–Richtlinien der Länder im Rahmen der Bedarfszuweisungen möglich.^{14, 15, 16} War die Finanzkraft bei den Bedarfszuweisungen zu berücksichtigen, blieb die Anrechnung einer Finanzausweisung nach § 21 FAG auf die Finanzkraft ebenfalls der Regelung der Länder überlassen. Sahen die Richtlinien diese Anrechnung nicht vor, konnte die Finanzkraft der Gemeinden zweimal vom gleichen Wert ausgehend angehoben werden (z.B. in der Steiermark, siehe [TZ 16](#)).

7.2

Der RH stellte kritisch fest, dass für die Verteilung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 bei der Unterverteilung an die Gemeinden mehrere Verteilungsvorgänge auf Basis unterschiedlicher Verteilungsparameter vorgesehen waren. Rund ein Sechstel (16,4 %) der Finanzausweisungsmittel wurde in den überprüften Ländern weder nach der Finanzkraft noch mit dem Ziel der langfristigen Finanzkraftstärkung vergeben, obwohl der Zweck der Finanzausweisungen ein Finanzausgleich der Gemeinden war.

¹² einschließlich Ertragsanteile in der Höhe von 15,24 Mio. EUR

¹³ Die Finanzkraft errechnete sich nach § 11 Abs. 4 FAG 2008 aus den gewichteten Steuereinnahmen der Grundsteuer, Kommunalsteuer und Lohnsummensteuer; der Finanzbedarf ergab sich nach § 11 Abs. 3 FAG 2008 aus der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft vervielfacht mit der abgestuften Bevölkerungszahl einer Gemeinde.

¹⁴ § 11 Abs. 1 FAG 2008

¹⁵ siehe Bericht des RH, „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihe Niederösterreich 2016/2, Steiermark 2016/2 und Bund 2016/4)

¹⁶ beispielsweise in Form eines ausschließlich von der Finanzkraft abhängigen Zuschusses (Strukturhilfe Land Niederösterreich) oder durch Zu– und Abschläge bei der Projektförderung (Land Steiermark)

Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern, bei zukünftigen Reformen des Finanzausgleichs die Regelung des Finanzkraftausgleichs im Sinne des § 12 F–VG 1948 ausschließlich an die Finanzkraft als Verteilungsparameter anzuknüpfen und eine Vermischung mit anderen Komponenten zu vermeiden. Dadurch sollen die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Regelung und der Verteilungswirkungen des Finanzkraftausgleichs gewährleistet werden.

Der RH hielt kritisch fest, dass ein Finanzkraftausgleich der Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs durch mehrere Instrumente (Zumessung der Gemeindeertragsanteile, Bedarfszuweisungen und Finanzausweisungen) erfolgte, die eine Vielzahl an Zahlungsströmen auslösten.

Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern, die Transparenz des Finanzkraftausgleichs und die Planungssicherheit der Gemeinden durch eine Reduktion multipler Zahlungsflüsse zu verbessern.

7.3

Laut Stellungnahme des BMF seien die Empfehlungen des RH durch die Reform des Finanzausgleichs und die Neugestaltung des Finanzkraftausgleichs im FAG 2017 bereits umgesetzt. Die teilweise nicht aufeinander abgestimmten Regelungen über den Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden (auf bundesgesetzlicher Ebene der Finanzkraft–Vorausanteil bei den Ertragsanteilen sowie die Finanzausweisung gemäß § 21 FAG 2008 und auf landesrechtlicher Ebene die teilweise Verteilung der Gemeinde–Bedarfszuweisungsmittel nach der Finanzkraft sowie diverse finanzkraftabhängige Umlagen und Kostenbeiträge) seien durch eine Trennung der konzeptionellen Verteilungsziele im FAG 2017 ersetzt worden: Während sich die bundesgesetzliche Regelung im FAG 2017 grundsätzlich auf den länderübergreifenden Ausgleich beschränke, werde der gemeindeweise Ausgleich innerhalb der Länder auf der Landesebene konzentriert. Zu dieser grundsätzlichen konzeptionellen Trennung der Ziele gebe es zwar Ausnahmen (2,4 Mio. EUR für Gemeinden über 10.000 EW sowie der neue Strukturfonds in der Höhe von 60 Mio. EUR), bei denen auch die Finanzkraft heranzuziehen sei. Allerdings würden auch diese beiden Regelungen zum länderübergreifenden Ausgleich beitragen, weil keine länderweise Vorverteilung nach der Einwohnerzahl vorgesehen sei.

Dotierung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008

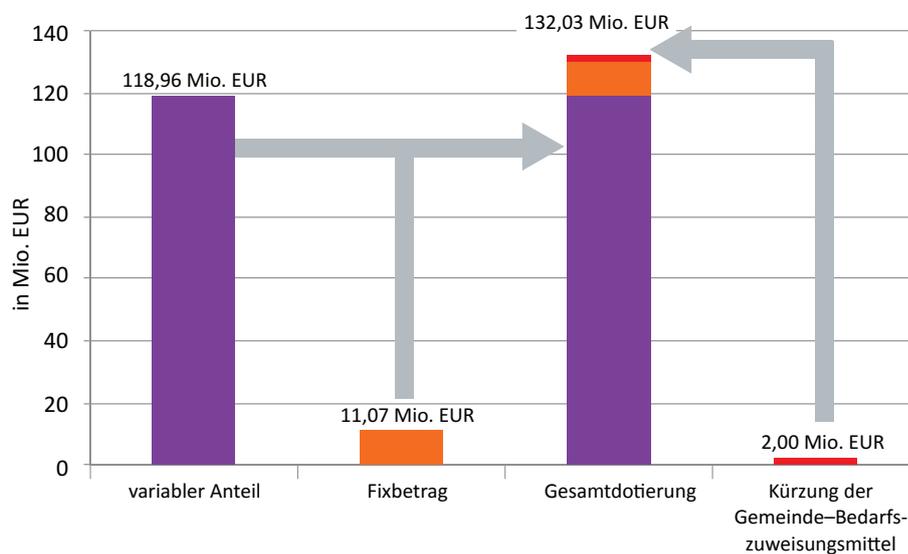
Zusammensetzung des Gesamtbetrags

8 Der Gesamtbetrag der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 errechnete sich im überprüften Zeitraum aus folgenden Teilbeträgen (siehe Abbildung 1):

- einem variablen Betrag in Höhe von 1,24 % der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden mit Ausnahme des Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträger-schaft (§ 21 Abs. 1 Z 1 FAG 2008) und
- einem Fixbetrag von 11,07 Mio. EUR (§ 21 Abs. 1 Z 2 FAG 2008).

Zusätzlich zu diesen Bundesmitteln war zugunsten der Dotierung der Finanzausweisungen aus dem 16–Millionen–Euro–Topf für Gemeinden mit mehr als 10.000 EW eine Kürzung der Gemeinde–Bedarfszuweisungsmittel der Länder ohne Wien¹⁷ in der Höhe von 2,00 Mio. EUR (§ 21 Abs. 11 Z 1 FAG 2008) vorzunehmen.

Abbildung 1: Dotierung Finanzausweisung nach § 21 FAG 2008; Jahr 2015



Quellen: BMF; RH

¹⁷ zur detaillierten Berechnung der Bedarfszuweisungsmittel siehe auch den Bericht des RH, „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2016/4)

Berechnung des variablen Anteils

9.1 (1) Berechnungsgrundlage des variablen Teilbetrags waren die ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden¹⁸. Zu deren Ermittlung war das budgetierte Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe des jeweiligen Jahres heranzuziehen.¹⁹ Dieses setzte sich aus mehreren Positionen im Bundesvoranschlag zusammen (z.B. Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Einkommensteuer etc.). § 9 FAG 2008 regelte, wie die Ertragsanteile der Gemeinden zu berechnen waren, und sah dafür mehrere Berechnungsschritte auf Basis des realisierten gemeinschaftlichen Bundesabgabenaufkommens vor.²⁰

Dies bedeutete, dass sämtliche Berechnungsschritte sowohl für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile (auf Basis des realisierten Abgabenaufkommens) als auch zur Ermittlung der Berechnungsgrundlage für den variablen Anteil (auf Basis des budgetierten Abgabenaufkommens) parallel durchzuführen waren. Tabelle 2 stellt die Berechnungsschritte für die Ermittlung des variablen Anteils anhand der vom BMF tatsächlich herangezogenen Budgetzahlen für das Jahr 2015 dar:

Tabelle 2: Berechnungsschritte zur Ermittlung des variablen Anteils; Jahr 2015

Berechnungsschritt	in Mio. EUR
budgetiertes Bruttoaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben¹	80.513,281
– Vorwegabzüge	-3.124,57
= Nettoaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	77.388,71
davon Gemeindeertragsanteile	9.826,49
abzüglich:	
– <i>Krankenanstaltenfinanzierung</i>	-155,36
– <i>Gemeindeanteil am EU–Beitrag</i>	-125,11
– <i>Siedlungswasserwirtschaft</i>	-36,77
= Gemeindeertragsanteile nach Abzügen	9.509,25
Korrekturbeträge – Ermittlung der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden	
– <i>Pflegegeld</i>	127,16
– <i>Selbstträgerschaft</i>	-32,35
– <i>Spielbankabgabe</i>	-10,50
= Berechnungsgrundlage: ungekürzte Ertragsanteile der Gemeinden	9.593,56
davon 1,24 % – variabler Bestandteil der Finanzausweisung nach § 21 FAG 2008	118,96²

¹ Der vom BMF herangezogene und in der Tabelle dargestellte Wert wich vom korrekten Wert um 72 Mio. EUR ab und hätte richtigerweise 80.585,28 Mio. EUR betragen (siehe dazu sogleich Klammerpunkt (2)).

² Der richtige Wert wäre 119,06 Mio. EUR gewesen (siehe Tabelle 3).

Quelle: BMF

¹⁸ mit Ausnahme des Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft

¹⁹ gemäß § 21 Abs. 4 FAG 2008 „... die im jeweiligen Bundesfinanzgesetz enthaltenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben ...“

²⁰ Der RH hatte die Komplexität dieser Berechnung bereits in seinem Bericht „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“ (Reihe Bund 2016/4) kritisiert.

(2) In den Jahren 2011 und 2015 wichen die vom BMF vorgenommenen Berechnungen und Auszahlungen von der rechnerisch richtigen Dotierung der Finanzausweisung nach § 21 FAG 2008 ab. Beide Abweichungen beruhten auf einer fehlerhaften Ermittlung der Berechnungsgrundlage des variablen Anteils durch das BMF und führten im Ergebnis zu folgenden Unterdotierungen, die das BMF bei einer ursprünglichen Routinekontrolle der Berechnungen im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips nicht festgestellt hatte:

- Die Finanzausweisung aus dem 16-Millionen-Euro-Topf für Gemeinden mit mehr als 10.000 EW war zum Teil durch eine Kürzung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel der Länder (ohne Wien) in Höhe von 2,00 Mio. EUR zu dotieren. Wie das BMF im Zuge der Unterlagenaufbereitung für die gegenständliche Gebärungsüberprüfung selbst feststellte, hatte es im Jahr 2011 irrtümlich bereits die Berechnungsgrundlage um diesen Abzug verringert. Multipliziert mit dem 1,24%igen Anteil für die Finanzausweisung führte dies zu einer Verringerung der Finanzausweisungsmittel um 24.800 EUR.
- Im Jahr 2015 zog das BMF anstelle der tatsächlich budgetierten Bankenabgabe in Höhe von 512,00 Mio. EUR fälschlich einen Betrag von 440,00 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage heran. Dies führte im Ergebnis zu einer Unterdotierung von 104.600 EUR²¹.

Tabelle 3 zeigt die vom BMF insgesamt berechneten und dotierten Finanzausweisungsmittel und deren Abweichung von der gesetzmäßigen Dotierung in den Jahren 2011 und 2015:

Tabelle 3: Fehlberechnungen des BMF bei der Dotierung des Gesamtbetrags

	2011		2015	
	in 1.000 EUR			
	tatsächliche Berechnung BMF	korrekte Berechnung	tatsächliche Berechnung BMF	korrekte Berechnung
Berechnungsgrundlage Gemeindeertragsanteile ¹	8.077.934,0	8.079.934,0	9.593.559,3	9.601.995,5
davon 1,24 % variabler Anteil	100.166,4	100.191,2	118.960,1	119.064,7
Finanzausweisung inkl. Fixbeträge	113.236,4	113.261,2	132.030,1	132.134,7
Abweichung	-24,8		-104,6	

¹ budgetierte Werte; ohne Spielbankabgabe und Selbstträgerschaft

Quelle: BMF

²¹ Von dieser Differenz in der Höhe von 72,00 Mio. EUR kam den Gemeinden ihr 11,883 %iger Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel zu (8,56 Mio. EUR). Abzüglich des Gemeindeanteils am EU-Beitrag in Höhe von 0,166 % des Abgabenaufkommens nach Vorwegabzügen (119.500 EUR) wurde die Finanzkraftstärkung also auf einer um 8,44 Mio. EUR zu geringen Basis berechnet. 1,24 % davon entsprachen einer Unterdotierung um 104.600 EUR.

(3) Das BMF teilte im Zuge der gegenständlichen Gebarungüberprüfung mit, die vom RH festgestellten Fehlberechnungen und die daraus resultierenden Unterdotierungen in den Jahren 2011 und 2015 im Zuge der Finanzausweisungen für das Jahr 2016 durch eine entsprechend höhere Dotierung von insgesamt 130.000 EUR²² ausgeglichen zu haben.

9.2

(1) Der RH hielt fest, dass die für die Berechnung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 heranzuziehenden Voranschlagswerte letztendlich als Prognosen der tatsächlichen Erträge (Erfolg) einzustufen waren. In Anbetracht der dabei zwangsläufig bestehenden Prognoseunsicherheit konnte der RH in der Verwendung von Voranschlagswerten anstelle von Erfolgswerten keine Vorteile erkennen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass zur Ermittlung der Berechnungsgrundlage des variablen Teilbetrags sämtliche Berechnungsschritte für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile auf Basis des budgetierten Abgabenaufkommens parallel durchzuführen waren.

Nach Ansicht des RH erhöhte dies zusätzlich die ohnehin bereits kritisch hohe Anzahl der für den Vollzug des FAG erforderlichen Daten und somit die Komplexität der Berechnungen und die Intransparenz des Vollzugs des FAG. In diesem Umstand lag nach Ansicht des RH ein Grund für die festgestellten Fehlberechnungen durch das BMF. Der RH sah seine bereits wiederholt geäußerte Kritik an der Komplexität und daraus folgenden Intransparenz der Regelungen zum Finanzausgleich bestätigt (siehe die Berichte des RH „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“²³ und „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“²⁴).

Der RH empfahl deshalb dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs auf eine Vereinfachung der Berechnung der Finanzausweisungsmittel hinzuwirken.

(3) Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass das BMF die vom RH festgestellten Fehlberechnungen und die daraus resultierenden Unterdotierungen in den Jahren 2011 und 2015 bereits im Zuge der Finanzausweisungen für das Jahr 2016 durch eine entsprechend höhere Dotierung von insgesamt 130.000 EUR²⁵ ausgeglichen hatte.

²² Entsprechend der üblichen Vorgangsweise bei der Budgeterstellung rundete das BMF die einzelnen Teilbeträge auf ganze 1.000 EUR.

²³ Reihe Bund 2016/4

²⁴ Reihe Niederösterreich 2016/2, Steiermark 2016/2, Bund 2016/4

²⁵ Entsprechend der üblichen Vorgangsweise bei der Budgeterstellung rundete das BMF die einzelnen Teilbeträge auf ganze 1.000 EUR.

9.3 Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Berechnung des vom Bund zur Verfügung gestellten Betrags im FAG 2017 vereinfacht worden sei. Statt der nur für diese Zwecke verwendeten und fehleranfälligen Bemessungsgrundlage der Ertragsanteile der Gemeinden auf Basis der Budgetdaten werde nunmehr auf das Nettoaufkommen aus den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel des Vorjahres abgestellt, somit auf einen Wert, der auch schon für andere Leistungen angewendet werde.

Gesamtdotierung im Überblick

10.1 (1) Tabelle 4 zeigt die Zusammensetzung und Entwicklung des Gesamtbetrags der vom BMF ausbezahlten Finanzausweisungsmittel:

Tabelle 4: Finanzausweisungsmittel nach § 21 FAG; 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Berechnungsgrundlage Gemeindeertragsanteile ¹	8.077,93	8.499,89	8.977,68	9.328,92	9.593,56	18,8
<i>davon</i>						
<i>1,24 % variabler Anteil</i>	100,17	105,40	111,32	115,68	118,96	18,8
Fixbetrag	11,07	11,07	11,07	11,07	11,07	0,0
Abzug von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	0,0
Summe Finanzausweisung § 21 FAG 2008	113,24	118,47	124,39	128,75	132,03	16,6

¹ budgetierte Werte; ohne Spielbankabgabe und Selbstträgerschaft

Quelle: BMF

Die Gesamthöhe der vom BMF berechneten und überwiesenen Finanzausweisungsmittel im überprüften Zeitraum stieg von 113,24 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 132,03 Mio. EUR im Jahr 2015 und erhöhte sich somit um rd. 16,6 %.

(2) Die Budgetgrundsätze der Vollständigkeit bzw. Wahrheit waren im B-VG²⁶ und BHG 2013²⁷ geregelt: Art. 51 Abs. 8 B-VG sah vor, dass bei der Haushaltsführung des Bundes u.a. der Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten war. Gemäß den Erläuterungen²⁸ umfasste dies auch die Budgetwahrheit, wonach Budgetmittel möglichst genau zu veranschlagen waren. Nach § 28 Abs. 1 BHG 2013 waren im Bundesvoranschlagsentwurf sämtliche

²⁶ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.

²⁷ Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009

²⁸ ErIRV 203 BlgNR 23. GP

im folgenden Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen des Bundes voneinander getrennt und in der vollen Höhe (brutto) aufzunehmen (siehe BRA 2015, Textteil Band 3, Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 2).

(3) Aufgrund des gesetzlich vorgegebenen Berechnungsvorgangs (siehe **TZ 9**) auf Basis des budgetierten Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben stand mit der Budgetierung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auch zwingend die Höhe der auszahlenden Finanzausweisungsmittel fest. In dieser Höhe waren die Finanzausweisungsmittel nach den Budgetgrundsätzen der Vollständigkeit bzw. Wahrheit demnach auch zu veranschlagen.

(4) Bei ordnungsgemäßer Veranschlagung der Finanzausweisungsmittel konnte es daher keine Abweichung zwischen beschlossener Voranschlag und Erfolg geben. In den Jahren 2013 und 2014 wichen die Werte der Finanzausweisungsmittel im beschlossenen Voranschlag vom Erfolg allerdings ab, und das BMF führte folgende Budgetkorrekturen²⁹ durch:

Tabelle 5: Finanzausweisung 2011 bis 2015, Gegenüberstellung von Voranschlag und Erfolg

Jahr	Voranschlag (ab 2013: Ergebnisvoranschlag)	Erfolg (Ergebnisrechnung)	Budgetkorrekturen
in 1.000 EUR			
2011	113.236	113.236	0
2012	118.469	118.469	0
2013	124.515	124.393	-122
2014	128.630	128.749	119
2015	132.030	132.030	0

Quellen: BMF; RH

Bei den Vorarbeiten des BMF zur Erstellung des Budgetentwurfs waren laufend Anpassungen des Abgabenaufkommens erforderlich. In den Jahren 2013 und 2014 hatte das BMF die daran anknüpfenden Werte der Finanzausweisungsmittel nicht mehr entsprechend angepasst. Daraus resultierten die in der Tabelle 5 dargestellten Abweichungen zwischen beschlossener Budget und Erfolg.

10.2

Der RH hielt fest, dass das BMF in Bezug auf die Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 in den Jahren 2013 und 2014 Budgetkorrekturen vornahm, obwohl die Finanzausweisungsmittel für das jeweilige Finanzjahr bereits mit der Budgetierung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Bundesfinanzgesetz (BFG) der Höhe nach feststanden.

²⁹ Dies ist die technische Umsetzung z.B. von Mittelverwendungsüberschreitungen gemäß § 54 BHG.

Der RH kritisierte, dass das BMF die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Budgetierung im Fall der Finanzausweisungsmittel nach § 21 FAG 2008 nicht einhielt.

Der RH empfahl dem BMF, in Entsprechung der Budgetgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen im Bundesvoranschlagsentwurf aufzunehmen.

- 10.3** Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass es aufgrund der mit dem FAG 2017 umgesetzten Vereinfachung der Bemessung des zur Verfügung stehenden Betrags, bei der nicht mehr auf Budgetdaten, sondern auf Erfolgsdaten abgestellt werde, auch diese Empfehlung als hinfällig erachte.

Verteilungsvorgänge nach § 21 FAG 2008

Prozessablauf Überblick

- 11** Die Finanzausweisungsmittel waren nach mehreren Kriterien vom BMF bis spätestens 15. Juli eines jeden Jahres auf die einzelnen Länder aufzuteilen (Oberverteilung) und von diesen wiederum bis spätestens 15. August eines jeden Jahres in mehreren Verteilungsvorgängen an die Gemeinden zu verteilen (Unterverteilung). Die Statistik Austria lieferte dazu die für sämtliche Gemeinden relevanten Datengrundlagen. Sie berechnete im Auftrag des BMF die Höhe der Finanzausweisungen an die Gemeinden für jene Verteilungsvorgänge, die bundeseinheitlich zu vollziehen waren. Das BMF übermittelte diese Berechnungen den Ländern, die ihrerseits die Unterverteilung an die einzelnen Gemeinden vornahmen. Abbildung 2 stellt den Ablauf der Verteilung der Finanzausweisungsmittel überblicksweise dar:

Abbildung 2: Prozessablauf der Verteilung der Finanzausweisungsmittel



Quelle: RH

Datengrundlagen

12

Gemäß Gebarungsstatistik-Verordnung³⁰ waren die zuständigen Landesbehörden verpflichtet, plausibilisierte Haushaltsdaten der Gemeinden an die Statistik Austria zu übermitteln. Auf Basis dieser Gemeindehaushaltsdaten (aus dem zweitvorangegangenen Jahr t-2) und der Bevölkerungszahl (aus dem viertvorangegangenen Jahr t-4)³¹ ermittelte die Statistik Austria

- die Finanzkraft sämtlicher Gemeinden nach § 21 Abs. 5 FAG 2008;³²
- die Finanzkraft der Gemeinden pro Kopf, die sogenannte Gemeindegroßkopfquote;
- bundesweite Durchschnittsgroßkopfquoten, die sogenannten Bundesdurchschnittsgroßkopfquoten für die fünf festgelegten Größenklassen von Gemeinden (siehe dazu Tabelle 11);

³⁰ BGBl. II Nr. 345/2013

³¹ Die Bevölkerungszahl des viertvorangegangenen Jahres (t-4) wurde zur Ermittlung der Ertragsanteile des zweitvorangegangenen Jahres (t-2) herangezogen, weshalb diese Vorgangsweise nach Rechtsansicht des BMF korrespondierend bei der Ermittlung der Finanzkraft einzuhalten war.

³² Im überprüften Zeitraum errechnete sich diese aus den in diesem Jahr erhaltenen Ertragsanteilen (ohne Spielbankabgabe), der Grundsteuer und der Kommunalsteuer. Gewerbesteuer, Getränkesteuer und Lohnsummensteuer wurden von der gesetzlichen Regelung zwar ebenfalls umfasst, waren im überprüften Zeitraum aber nur noch in Form von Resteingängen relevant.

- den Finanzbedarf der Gemeinden (zur detaillierten Berechnung siehe [TZ 14](#)); der Finanzbedarf war das Zuweisungskriterium des 1. Verteilungsdurchgangs; die sich daraus ergebenden Summen der Gemeinden eines Landes bildeten den Bedarf des Landes, der bei der Oberverteilung abzudecken war (siehe [TZ 13](#) und Tabelle 7);
- die Ansprüche der Gemeinden auf Zusatzmittel nach § 21 Abs. 8 FAG 2008 (siehe [TZ 13](#)) und
- die Ansprüche der Gemeinden mit mehr als 10.000 EW (mit Ausnahme von Wien) aus dem 16–Millionen–Euro–Topf nach § 21 Abs. 11 FAG 2008 (siehe Tabelle 9 und [TZ 13](#)). Die Summe der Ansprüche der Gemeinden eines Landes ergab den jeweiligen Anteil des Landes bei der Oberverteilung.

Oberverteilung

13.1

(1) Im überprüften Zeitraum verteilte das BMF jährlich die Gesamtsumme der dotierten Finanzausweisungsmittel in drei gesetzlich festgelegten Verteilungsschritten auf die Länder:

- 3,98 Mio. EUR Zusatzmittel nach § 21 Abs. 1 vorletzter Satz FAG 2008,
- 16–Millionen–Euro–Topf nach § 21 Abs. 11 Z 2 FAG 2008 und den
- Restbetrag (= variabel) nach § 21 Abs. 1 2. Satz i.V.m. Abs. 7 FAG 2008.

Tabelle 6 zeigt die Teilaggregate der Oberverteilung durch das BMF auf die Bundesländer im Jahr 2015:

Tabelle 6: Oberverteilung nach Teilaggregaten; Jahr 2015

Oberverteilung	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
	in Mio. EUR									
§ 21 Abs. 1 und 7 FAG 2008 (= variabler Restbetrag)	4,39	7,42	21,70	19,03	7,13	16,22	9,62	5,01	21,52	112,05
Zusatzmittel	0,13	0,26	0,76	0,67	0,25	0,57	0,34	0,18	0,82	3,98
16–Millionen–Euro–Topf	0,17	2,27	2,20	3,32	1,94	4,32	1,61	0,16	0,00	16,00
Summe § 21–Finanzausweisung	4,70	9,95	24,67	23,02	9,32	21,12	11,56	5,34	22,35	132,03

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

Der überwiegende Anteil der Finanzausweisungsmittel (112,05 Mio. EUR im Jahr 2015) entfiel auf den variablen Restbetrag nach Abzug der beiden Fixbeträge.

(2) Verteilung und Berechnung variabler Restbetrag:

In der folgenden Tabelle 7 sind die einzelnen Berechnungsschritte des variablen Restbetrags im Jahr 2015 dargestellt:

Tabelle 7: Oberverteilung, Teilmenge variabler Restbetrag nach § 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 7 FAG 2008; Jahr 2015

	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Oberöster- reich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
<i>Volkszähl Stand 31.10.2013 (in 1.000 EW)</i>	287,5	556,0	1.625,4	1.424,9	534,0	1.214,9	720,4	374,9	1.761,7	8.499,8
	in Mio. EUR									
a: Erstverteilung nach der Volkszähl	3,86	7,46	21,81	19,12	7,17	16,30	9,67	5,03	23,64	114,05
b: Bedarf	4,39	3,42	15,14	4,97	0,15	11,25	0,49	0,13	0,00	39,96
c: positive Differenz zwischen Bedarf und Verteilung nach der Volkszähl	0,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,54
d: Kürzung nach der Volkszähl	0,00	-0,04	-0,11	-0,09	-0,03	-0,08	-0,05	-0,02	-0,12	-0,54
e: Kürzung Wien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-2,00	-2,00
Summe nach Abs. 1 und 7 FAG 2008	4,39	7,42	21,70	19,03	7,13	16,22	9,62	5,01	21,52	112,05

Rundungsdifferenzen möglich

Berechnungsgrundlagen kursiv dargestellt

Quellen: BMF; RH

Die Gesamtsumme der Finanzausweisungsmittel³³ (132,03 Mio. EUR im Jahr 2015) war abzüglich der Zusatzmittel in Höhe von 3,98 Mio. EUR sowie eines Teilbetrags von 14,00 Mio. EUR³⁴ in einem ersten Schritt nach der Volkszähl auf die Bundesländer aufzuteilen (Zeile a in Tabelle 7).

³³ inkl. der 2,00 Mio. EUR aus Bedarfszuweisungsmitteln der Gemeinden ohne Wien

³⁴ inkl. der 2,00 Mio. EUR aus Bedarfszuweisungsmitteln der Gemeinden ohne Wien

Bei einem Ausgleich der Finanzkraft waren alle Gemeinden, die dieselben Voraussetzungen erfüllten, bundeseinheitlich gleich zu behandeln.³⁵ Daher war der Finanzbedarf der Gemeinden eines Landes, der nach Zuweisung der Mittel nach der Volkszahl nicht gedeckt war, zu Lasten der Anteile der übrigen Länder anzuheben.³⁶ Im überprüften Zeitraum war eine solche Anhebung der Finanzausweisungsmittel des Burgenlandes und eine entsprechende Kürzung der übrigen Länderanteile im Verhältnis der Volkszahl erforderlich (Zeilen b bis d in Tabelle 7).

Nach der Zumessung der Länderanteile war der Anteil Wiens wiederum um 2,00 Mio. EUR zugunsten des 16-Millionen-Euro-Topfs zu kürzen (Zeile e in Tabelle 7).

(3) Verteilung und Berechnung Zusatzmittel:

Die Zusatzmittel in der Höhe von 3,98 Mio. EUR dienten dem Kopfquotenausgleich der finanzschwächsten Gemeinden im bundesstaatlichen Vergleich und waren nach der Volkszahl auf die Länder zu verteilen (siehe für das Jahr 2015 Tabelle 8). Eine Anhebung der Länderanteile auf den Gesamtbedarf an Zusatzmitteln der Gemeinden eines Landes analog der Anhebung auf den Finanzbedarf im 1. Verteilungsdurchgang (Zeilen b bis d in Tabelle 7) war dabei nicht vorgesehen (siehe [TZ 14](#) und Tabelle 13):

Tabelle 8: Oberverteilung, Teilmenge Zusatzmittel nach § 21 Abs. 1 FAG 2008; Jahr 2015

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
	in Mio. EUR									
Verteilung nach der Volkszahl	0,13	0,26	0,76	0,67	0,25	0,57	0,34	0,18	0,82	3,98

Quellen: BMF; RH

³⁵ aufgrund eines Erkenntnisses des VfGH vom 27. Juni 1991, GZ G158/91, G159/91, G160/91, G161/91 und G162/91, wonach die länderweise Vorverteilung nach der Volkszahl dem Recht auf Gleichbehandlung aller Gemeinden – unabhängig davon, in welchem Bundesland sie liegen – nicht entsprach

³⁶ wobei gemäß § 21 Abs. 1 FAG 2008 jedem Land, dessen Anteil zu kürzen war, der Bedarf zu verbleiben hatte

(4) Verteilung und Berechnung 16–Millionen–Euro–Topf:

Die Verteilung der Finanzausweisungsmittel aus dem 16–Millionen–Euro–Topf an Gemeinden mit mehr als 10.000 EW (ohne Wien) erfolgte nach folgenden Berechnungsschritten:

Tabelle 9: Oberverteilung, Teilmenge nach § 21 Abs. 11 Z 2 FAG 2008; Jahr 2015

	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Oberöster- reich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
<i>EW in Statutarstädten (in 1.000)</i>	13,1	153,8	128,7	286,7	145,3	261,7	119,6	0,0	0,0	1.109,0
Aufteilung 55 % ¹	0,10	1,22	1,02	2,27	1,15	2,08	0,95	0,00	0,00	8,80
<i>EW in Statutarstädten (in 1.000)</i>	13,1	94,5	52,0	189,9	145,3	261,7	119,6	27,8	0,0	903,9
Aufteilung 30 % ¹	0,07	0,50	0,28	1,01	0,77	1,39	0,64	0,15	0,00	4,80
<i>Finanzkraft unter 95 % des Klassendurchschnitts¹</i>	0,00	14,77	24,40	1,11	0,40	23,18	0,61	0,36	0,00	64,84
Aufteilung 15 % ¹	0,00	0,55	0,90	0,04	0,01	0,86	0,02	0,01	0,00	2,40
Summe Abs. 11 FAG 2008¹	0,17	2,27	2,20	3,32	1,94	4,32	1,61	0,16	0,00	16,00

EW= Einwohnerinnen und Einwohner

Berechnungsgrundlagen kursiv und grau hinterlegt

¹ Werte in Mio. EUR

Quelle: BMF

- Aufteilung von 55 % der 16 Mio. EUR (8,80 Mio. EUR) im Verhältnis nach der Volkszahl an die Städte mit eigenem Statut;
- Aufteilung von 30 % der 16 Mio. EUR (4,80 Mio. EUR) im Verhältnis nach der Volkszahl an die Landeshauptstädte;
- Aufteilung von 15 % der 16 Mio. EUR (2,40 Mio. EUR) an jene Gemeinden mit über 10.000 EW, deren Finanzkraft unter 95 % des jeweiligen Klassendurchschnitts lag; die Aufteilung erfolgte im Verhältnis der Differenzen zum Klassendurchschnitt. Das waren beispielsweise im Jahr 2015 31 Gemeinden.

Das BMF führte die Oberverteilung auf die Länder entsprechend den länderweisen Summen der von der Statistik Austria berechneten Ansprüche der einzelnen Gemeinden durch.

(5) Die folgende Tabelle 10 zeigt die Oberverteilung der gesamten Finanzausweisungsmittel nach § 21 FAG 2008 vom BMF an die Länder zur weiteren Unterverteilung auf die Gemeinden im überprüften Zeitraum:

Tabelle 10: Gesamtsumme Oberverteilung Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008; 2011 bis 2015

Jahr	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
in Mio. EUR										
2011	4,78	8,86	20,97	19,90	8,22	18,32	9,88	4,50	17,81	113,24
2012	4,67	9,13	22,06	20,80	8,57	19,13	10,36	4,74	19,02	118,47
2013	4,93	9,59	23,21	21,76	8,88	19,86	10,86	4,99	20,31	124,39
2014	5,12	9,68	24,08	22,40	9,14	20,53	11,23	5,17	21,39	128,75
2015	4,70	9,95	24,67	23,02	9,32	21,12	11,56	5,34	22,35	132,03

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

13.2

Der RH stellte kritisch fest, dass für die Verteilung von verhältnismäßig geringfügigen Teilbeträgen der Finanzausweisungsmittel auf die Länder komplexe Berechnungen erforderlich waren (z.B. 2,40 Mio. EUR aus dem 16-Millionen-Euro-Topf an 31 Gemeinden, deren Finanzkraft unter 95 % des jeweiligen Klassendurchschnitts lag; die Aufteilung erfolgte im Verhältnis der Differenzen zum Klassendurchschnitt). Diese erhöhten die Intransparenz der Regelung des Gemeindekopffquotenausgleichs.

Der RH empfahl daher neuerlich dem BMF und den Ländern, im Zuge der Finanzausgleichsreform auf eine Vereinfachung der Berechnung der Finanzausweisungsmittel hinzuwirken, um die Transparenz des Finanzkraftausgleichs zu erhöhen.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass die Oberverteilung der Zusatzmittel, die einem Finanzkraftausgleich der finanzschwächsten Gemeinden im bundesweiten Vergleich dienen, ausschließlich nach der Volkszahl ohne Berücksichtigung des jeweiligen Bedarfs der Gemeinden eines Landes erfolgte. Dies konnte nach Ansicht des RH dazu führen, dass in der Oberverteilung auch solchen Ländern Zusatzmittel zugewiesen wurden, deren Gemeinden im bundesweiten Vergleich finanzstärker waren und daher keinen Bedarf an Zusatzmitteln aufwiesen, während in anderen Ländern der Bedarf der finanzschwächsten Gemeinden nicht zur Gänze gedeckt werden konnte. Der RH beurteilte kritisch, dass ein Finanzkraftausgleich der finanzschwächsten Gemeinden maßgeblich davon abhängig war, in welchem Land eine Gemeinde lag. Nach Ansicht des RH resultierte daraus eine Ungleichbehandlung

der Gemeinden, die dem Ziel eines bundesweiten Finanzkraftausgleichs der finanzschwächsten Gemeinden widersprach (siehe [TZ 14](#)).

Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern, im Zuge der Reform des Finanzausgleichs die angestrebten Verteilungswirkungen eines Finanzkraftausgleichs festzulegen und die Verteilungsparameter entsprechend zu gestalten.

13.3

(1) Das BMF und das Land Tirol führten in ihren Stellungnahmen aus, dass die Finanzausgleichspartner der Empfehlung des RH mit der Erlassung des FAG 2017 nachgekommen seien. Die nunmehr im § 25 FAG 2017 enthaltene Verteilung der Finanzausweisungen regle nur mehr die Bildung der Ländertöpfe und die Verteilung eines Fixbetrags zur Finanzkraftstärkung von Gemeinden mit mehr als 10.000 EW. Der gemeindeweise Ausgleich innerhalb der Länder sei auf der Länderebene konzentriert.

Die aufgrund der Ländertöpfe zur Verfügung stehenden Finanzausweisungen würden im FAG 2017 den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln zugeschlagen. Diese seien auf Basis landesrechtlicher Regelungen u.a. für den landesinternen Finanzkraftausgleich zu verwenden. Dadurch entfalle auch die mehrstufige Verteilung des Gesamtbetrags auf die einzelnen Gemeinden. Die Verteilung der 16 Mio. EUR auf die Gemeinden mit mehr als 10.000 EW, die nur mit einem relativ kleinen Anteil auf die Finanzkraft abstelle, sei einfach zu vollziehen, deshalb konterkariere dessen Übernahme in das FAG 2017 nicht das Ziel der Vereinfachung.

(2) Weiters führte das BMF in seiner Stellungnahme aus, dass die Anregung des RH, die Verteilungswirkungen festzulegen, im Hinblick auf die Neukonzeption des Finanzkraftausgleichs für den Bund als hinfällig anzusehen sei. Aufgrund der Konzentration des gemeindeweisen Finanzkraftausgleichs auf den landesinternen Finanzausgleich seien die angestrebten Verteilungswirkungen von den Ländern im Rahmen der Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel festzulegen.

Unterverteilung

14.1

(1) Für die Unterverteilung der Finanzausweisungsmittel von den Ländern an die Gemeinden waren folgende Verteilungsvorgänge gesetzlich vorgesehen:

- 1. Verteilungsdurchgang nach dem Finanzbedarf der Gemeinden (§ 21 Abs. 7 FAG 2008),
- Zusatzmittel (§ 21 Abs. 8 FAG 2008),
- 16-Millionen-Euro-Topf (§ 21 Abs. 11 Z 2 FAG 2008), dessen Verteilung bundeseinheitlich geregelt war.

Weitere Verteilungsvorgänge waren durch Richtlinien der Länder näher zu regeln:

- Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen (§ 21 Abs. 9 i.V.m. Abs. 9a FAG 2008),
- 2. Verteilungsdurchgang (§ 21 Abs. 10 erster Satz FAG 2008),
- 3. Verteilungsdurchgang (§ 21 Abs. 10 vorletzter Satz FAG 2008).

Zur näheren Darstellung der Verteilungsvorgänge siehe [TZ 15](#) ff.

(2) Verteilung und Berechnung 1. Verteilungsdurchgang:

a) Der Finanzbedarf im Rahmen des 1. Verteilungsdurchgangs und die Ansprüche auf Zusatzmittel waren unter Bezugnahme auf die durchschnittliche Finanzkraft-Kopfquote (sogenannte Bundesdurchschnittskopfquote) der jeweiligen Größenklasse bzw. der kleinsten Größenklasse zu ermitteln. Die jährliche Berechnung der Bundesdurchschnittskopfquoten nach Größenklassen führte die Statistik Austria durch.

Die folgende Tabelle 11 zeigt die Finanzkraft von Gemeinden – gegliedert nach Größenklassen – im Jahr 2015:

Tabelle 11: Finanzkraft nach Gemeindegrößenklassen im Bundesdurchschnitt; Jahr 2015

Größenklasse	Zahl der Gemeinden	Einwohnerinnen und Einwohner	Finanzkraft	Finanzkraft pro Kopf
	Anzahl		in Mio. EUR	in EUR
bis 2.500 EW	1.704	2.145.443	2.138,51	996,77
2.501 EW bis 10.000 EW	576	2.476.105	2.830,69	1.143,20
10.001 EW bis 20.000 EW	49	641.205	882,56	1.376,41
20.001 EW bis 50.000 EW	16	444.105	680,23	1.531,69
über 50.000 EW (ohne Wien)	8	980.855	1.768,62	1.803,14
Summe	2.353	6.687.713	8.300,60	1.241,17

Rundungsdifferenzen möglich

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Quellen: BMF; RH

72,4 % der Gemeinden waren der kleinsten Größenklasse zuzuordnen.³⁷ Diese wiesen auch die geringste Finanzkraftkopfquote auf. Mit zunehmender Größenklasse der Gemeinden stieg auch die Finanzkraft pro Kopf.

b) Der Finanzbedarf einer Gemeinde entsprach der (positiven) Differenz zwischen ihrer Finanzkraft und 90 % der mit der Volkszahl der Gemeinde multiplizierten Bundesdurchschnittskopfquote der betreffenden Größenklasse, maximal jedoch 30.500 EUR zuzüglich 10 % des verbleibenden Differenzbetrags. Zur Illustration der Berechnung anhand von drei Beispielen siehe die nachfolgende Tabelle 12:

Tabelle 12: Berechnungsbeispiele Finanzbedarf nach § 21 Abs. 7 FAG 2008; Jahr 2015

	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C
	Anzahl		
Einwohnerinnen und Einwohner (Jahr t–4)	1.157	1.123	7.698
	in EUR		
Finanzkraft (Jahr t–2)	973.744	996.015	6.563.424
Bundesdurchschnittskopfquote	996,77	996,77	1.143,20
Referenzwert: Klassenschnitt*EW*90 %	1.037.934	1.007.433	7.920.327
Differenzbetrag zwischen Finanzkraft und Referenzwert	64.190	11.418	1.356.903
Differenzbetrag bzw. maximal 30.500 EUR	30.500	11.418	30.500
verbleibender Differenzbetrag	33.690	0	1.326.403
10 % des verbleibenden Differenzbetrags	3.369	0	132.640
Bedarf § 21 Abs. 7 FAG 2008	33.869	11.418	163.140

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

³⁷ Die steiermärkische Gemeindestrukturreform ist nicht berücksichtigt, da die Daten aus 2013 (vor der Reform) heranzuziehen waren.

Der Schwellenwert von 30.500 EUR für die Ermittlung des Finanzbedarfs pro Gemeinde wurde im Jahr 1993 in dieser Höhe (damals 420.000 ATS) festgelegt und blieb seitdem unverändert. Bei einer Indexierung mit dem Verbraucherpreisindex hätte dieser im Jahr 2015 45.700 EUR betragen und die im Vergleich zum Bundeschnitt der jeweiligen Größenklasse finanzschwachen Gemeinden hätten daher einen entsprechend höheren Anteil an den Finanzausweisungen erhalten. Nachdem die Bedarfsberechnung im Zeitablauf unverändert blieb, die Gesamtdotierung hingegen aufgrund ihrer prozentuellen Bemessung am Steueraufkommen anstieg, veränderte sich der Anteil der Finanzausweisungen aus dem 1. Verteilungsdurchgang (Finanzbedarf) zugunsten der weiteren Verteilungsdurchgänge nach den Richtlinien der Länder. Dies kam einer sukzessiven Schlechterstellung der im Bundeschnitt finanzschwachen Gemeinden gleich, weil diese vorrangig Mittel aus dem 1. Verteilungsdurchgang erhielten.

(3) Verteilung und Berechnung Zusatzmittel:

Einen Anspruch auf Zusatzmittel hatten jene Gemeinden, deren Finanzkraft pro Kopf auch unter Berücksichtigung ihres Anteils für den Finanzbedarf auch nach dem 1. Verteilungsdurchgang unter 90 % der durchschnittlichen Finanzkraft der kleinsten Größenklasse (bis 2.500 EW) lag. Diese Regelung zielte daher auf einen Finanzkraftausgleich der finanzschwächsten Gemeinden gemessen am Bundesdurchschnitt ab. Reichte der in der Oberverteilung nach der Volkszahl zugewiesene Länderanteil nicht zur Deckung des gesamten Bedarfs der Gemeinden an Zusatzmitteln, war keine Anhebung des Länderanteils vorgesehen. Vielmehr waren die Ansprüche der Gemeinden aliquot im Verhältnis zu den vorhandenen Mitteln zu kürzen, wie z.B. im Burgenland. Im Jahr 2015 wurden rd. 2,39 Mio. EUR Zusatzmittel an 519 anspruchsberechtigte Gemeinden ausbezahlt.

Überstieg hingegen der in der Oberverteilung zugewiesene Länderanteil den Bedarf der Gemeinden auf Zusatzmittel, konnten die Länder die verbleibenden Finanzausweisungsmittel nach eigenen Richtlinien verteilen, z.B. Tirol.

Die folgende Tabelle 13 zeigt dieses unterschiedliche Verhältnis von Bedarf und zugewiesenen Mitteln in den einzelnen Ländern:

Tabelle 13: Ober- und Unterverteilung der Zusatzmittel; Jahr 2015

	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Oberöster- reich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
	in 1.000 EUR									
Oberverteilung	134,6	260,3	761,1	667,2	250,1	568,9	337,3	175,5	824,9	3.980,0
Bedarf der Gemeinden	4.906,5	2.167,9	9.935,0	662,7	0,0	11.555,7	0,0	0,0	0,0	29.227,9
Auszahlung	134,6	260,3	761,1	662,7	0,0	568,9	0,0	0,0	0,0	2.387,6
Anzahl der Gemeinden, die Zusatzmittel erhiel- ten	95	35	215	40	0	134 ¹	0	0	0	519
Zusatzmittel pro Kopf in EUR	1,12	3,90	2,30	13,07	0	1,29	0	0	0	2,37
Auszahlung in % der Oberverteilung	100,0	100,0	100,0	99,3	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	60,0
Restbetrag für Vertei- lung nach eigenen Richtlinien	0,0	0,0	0,0	4,5	250,1	0,0	337,3	175,5	824,9	1.592,4

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Berechnungsgrundlage für die Ansprüche waren 209 Gemeinden vor deren Zusammenlegung.

Quellen: BMF; RH

So belief sich der Bedarf im Burgenland auf das rd. 36–Fache der zugewiesenen Mittel, in der Steiermark auf das rd. 20–Fache. Demgegenüber bestand in Salzburg, Tirol und Vorarlberg kein Bedarf der Gemeinden, die gesamten Zusatzmittel konnten sohin nach den Richtlinien der Länder an die Gemeinden dieser Länder verteilt werden; dies, obwohl diese Gemeinden im Bundesdurchschnitt bereits eine höhere Finanzkraft aufwiesen.

Durch die Oberverteilung der Zusatzmittel ausschließlich nach der Volkszahl und ohne Berücksichtigung des Bedarfs konnte in einigen Ländern der Bedarf der Gemeinden nur zu einem geringen Teil gedeckt werden, z.B. im Burgenland, in Niederösterreich und in der Steiermark. Obwohl in den Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg kein Bedarf der Gemeinden an Zusatzmitteln bestand, erhielten diese in der Oberverteilung nach der Volkszahl Mittel zugewiesen.

Der VfGH³⁸ hatte bei dem vergleichbaren Sachverhalt des 1. Verteilungsdurchgangs nach dem Finanzbedarf entschieden, dass eine Oberverteilung ausschließlich nach

³⁸ Erkenntnis des VfGH vom 27. Juni 1991, GZ G158/91, G159/91, G160/91, G161/91 und G162/91, wonach die länderweise Vorverteilung ausschließlich nach der Volkszahl ohne Berücksichtigung des Bedarfs der Gemeinden dem Recht auf Gleichbehandlung aller Gemeinden – unabhängig davon, in welchem Bundesland sie liegen – nicht entsprach.

der Volkszahl ohne zusätzliche Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden nicht dem Gleichheitssatz entsprach. Nach Ansicht des VfGH sollte durch die Verteilungsparameter sichergestellt werden, dass Gemeinden bei gleicher Erfüllung der Voraussetzungen auch in gleichem Maße ihren Finanzbedarf erhielten, unabhängig davon, in welchem Bundesland sie lagen.

(4) Restliche Verteilungsvorgänge:

Die restlichen Verteilungsvorgänge (Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen und allfälliger 2. und 3. Verteilungsdurchgang) waren in Richtlinien der Länder näher zu regeln.

14.2

Der RH stellte zum wiederholten Male kritisch fest, dass für die Verteilung von verhältnismäßig geringfügigen Teilbeträgen der Finanzausweisungsmittel auf die Länder komplexe Berechnungen erforderlich waren (z.B. rd. 2,39 Mio. EUR Zusatzmittel an 519 Gemeinden). Diese erhöhten die Intransparenz der Regelung des Gemeindekopfquotenausgleichs.

[Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern neuerlich, im Zuge der Finanzausgleichsreform auf eine Vereinfachung der Berechnung der Finanzausweisungsmittel hinzuwirken, um die Transparenz des Finanzkraftausgleichs zu erhöhen.](#)

Der RH stellte kritisch fest, dass der Schwellenwert von 30.500 EUR für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden seit dem Jahr 1993 unverändert blieb, woraus eine sukzessive Verschiebung der Verteilungswirkungen zu Lasten der finanzschwächsten Gemeinden resultierte. Er kritisierte weiters, dass die Verteilung der Zusatzmittel auf die Länder unabhängig vom Bedarf der Gemeinden ausschließlich nach der Volkszahl erfolgte. Dies führte wiederum dazu, dass der Finanzbedarf der finanzschwächsten Gemeinden in einzelnen Ländern nur zu einem geringen Teil gedeckt werden konnte (z.B. Burgenland). Demgegenüber erhielten auch jene Länder Zusatzmittel, deren Gemeinden im Bundesdurchschnitt finanzstärker waren und keinen Bedarf an Zusatzmitteln aufwiesen (Salzburg, Tirol und Vorarlberg). Beide Umstände konnten die Unterschiede der Finanzkraft der Gemeinden im bundesweiten Vergleich erhöhen, was nach Ansicht des RH dem Ziel eines bundesweiten Finanzkraftausgleichs widersprach.

[Der RH empfahl daher dem BMF, konkrete Verteilungswirkungen festzulegen und die Verteilungsparameter entsprechend zu gestalten, um eine zielgerechte Mittelverteilung im Zuge des angestrebten Finanzkraftausgleichs zu gewährleisten.](#)

14.3

Laut Stellungnahmen des BMF und des Landes Tirol seien die Finanzausgleichspartner der Empfehlung des RH, auf eine Vereinfachung der Berechnung der Finanzausweisungsmittel hinzuwirken, um damit die Transparenz des Finanzkraftausgleichs zu erhöhen, mit dem FAG 2017 nachgekommen. Das BMF führte dazu weiters aus, dass die Anregung des RH, die Verteilungswirkungen festzulegen, im Hinblick auf die Neukonzeption des Finanzkraftausgleichs für den Bund als hinfällig anzusehen sei. Aufgrund der Konzentration des gemeindeweisen Finanzkraftausgleichs auf den landesinternen Finanzausgleich seien die angestrebten Verteilungswirkungen von den Ländern im Rahmen der Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel festzulegen.

Abwicklung der Finanzausweisungen in den Ländern

Richtlinien der Länder

15.1

(1) Die Länder hatten in eigenen Richtlinien

- einen zeitlich befristeten Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen vorzusehen (im Gesetz war die Mindesthöhe je Gemeindefusion gestaffelt für die ersten vier Jahre festgelegt),
- im Falle von verfügbaren Mitteln den 2. Verteilungsdurchgang zu regeln und
- im Falle von weiteren verfügbaren Mitteln einen 3. Verteilungsdurchgang zu regeln.

(2) § 21 FAG 2008 enthielt für die in den Richtlinien der Länder geregelten Verteilungsvorgänge keine ausdrücklichen Bestimmungen hinsichtlich allfälliger Anrechnungen auf die Finanzkraft, heranzuziehender Einwohnerzahlen und der Bildung von Größenklassen, wodurch eine bundeseinheitliche Auslegung und Umsetzung erschwert waren.

(3) Zur Erleichterung der Auslegung und einheitlichen Handhabung der Bestimmungen erließ das BMF bei der Einführung des Gemeinde-Kopfquotenausgleichs mit dem FAG 1985 eine Richtlinie zur Durchführung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 1985.³⁹ Das BMF bestätigte zuletzt mit Rundschreiben vom 25. April 2008⁴⁰ seine Rechtsansicht zu den Richtlinien der Länder und gab Überlegungen zu deren Gestaltung bekannt, u.a. zu

³⁹ „Erste Richtlinie zur Durchführung des FAG 1985; Finanzausweisungen gemäß § 21 vom 25. April 1985; GZ 62 2115/34–II/11/85“ samt Ergänzung zu dieser Richtlinie „Erste Richtlinie zur Durchführung des FAG 1985; Finanzausweisungen gemäß § 21; erste Ergänzung vom 18. Juni 1985; GZ 61 2110/6–II/11/85“

⁴⁰ GZ BMF–111112/0082–II/3/2008, Schreiben vom 25. April 2008 zu § 21 FAG 2008: Richtlinien der Länder

- a) einer Anrechnung von Finanzausweisungen auf die Finanzkraft;
- b) der Bildung von Gemeindegrößenklassen;
- c) den heranzuziehenden Einwohnerzahlen.

ad a) Anrechnung von Finanzausweisungen auf die Finanzkraft

- Für den 2. und 3. Verteilungsdurchgang und die Vorweganteile nach den Richtlinien der Länder fanden sich im FAG 2008 keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Anrechnung vorangehender Verteilungsvorgänge auf die Finanzkraft der Gemeinden.
- Nach Ansicht des BMF konnte im 2. Verteilungsdurchgang nur mehr eine nach den bereits zuvor auf Basis der Finanzkraft verteilten Finanzausweisungen verbleibende Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf geschlossen werden, d.h. vorangehende Finanzausweisungen auf Basis der Finanzkraft wären anzurechnen, Vorweganteile hingegen nicht.
- Die Richtlinien der überprüften Länder sahen entgegen der Rechtsmeinung des BMF auch eine Anrechnung der Vorweganteile für Gemeindefusionen und Kooperationen⁴¹ (Steiermark) bzw. keine Anrechnung der Zusatzmittel (Salzburg und Tirol) vor.

ad b) Größenklassen

- Mit der Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ging das FAG 2008 davon aus, dass einwohnerstärkere Gemeinden mehr Mittel für ihre Aufgabenerfüllung benötigten.⁴² Für die vom Bund ermittelten Verteilungsvorgänge sah das FAG 2008 daher die Bildung von Größenklassen vor. Für den 2. Verteilungsdurchgang war eine Berücksichtigung von Gemeindegrößenklassen bei der Berechnung des Landesdurchschnitts im FAG 2008 nicht ausdrücklich festgelegt.
- Nach Rechtsansicht des BMF konnte die Beurteilung, ob eine Gemeinde finanzstark oder finanzschwach war, immer nur im Vergleich mit Gemeinden derselben Größenklasse erfolgen. Demzufolge hatten die Länder auch im 2. Verteilungsdurchgang einen Landesdurchschnitt je Größenklasse zu bilden.
- Von den überprüften Ländern bildete das Land Tirol für den 2. Verteilungsdurchgang Größenklassen von Gemeinden (siehe [TZ 28](#)), die Länder Salzburg (siehe [TZ 23](#)) und Steiermark (siehe [TZ 25](#)) nicht.

⁴¹ die ohne Berücksichtigung der Finanzkraft verteilt wurden

⁴² siehe den Bericht des RH „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4)

ad c) Einwohnerzahlen

- Im FAG 2008 war die Ermittlung von Größenklassen nach der Volkszahl⁴³ (§ 9 Abs. 9 FAG 2008) vorgesehen. Das BMF bzw. die Statistik Austria zogen bei den von ihnen berechneten Verteilungsvorgängen die Einwohnerzahlen des viertvorangegangenen Jahres und somit jene, die auch den Gemeindegebarungsdaten des zweitvorangegangenen Jahres zugrunde lagen, heran. Für die Verteilung durch die Länder sollten bei der Ermittlung des Landesdurchschnitts die letzten verfügbaren Rechnungsunterlagen herangezogen werden.
- Nach Ansicht des BMF waren auch für den 2. Verteilungsdurchgang die Einwohnerzahlen des Jahres ausschlaggebend, das für die Gemeindegebarungsdaten herangezogen wurde. Dadurch sollte nach Rechtsansicht des BMF⁴⁴ sichergestellt werden, dass es durch die Finanzausweisungen zu keiner Konterkarierung der Verteilung der Ertragsanteile kam, die ebenfalls auf den Einwohnerzahlen des viertvorangegangenen Jahres aufsetzte.
- Das Land Salzburg verwendete für die Verteilung nach eigenen Richtlinien die Bevölkerungszahlen des zweitvorangegangenen Jahres, die Steiermark und Tirol die des viertvorangegangenen Jahres.

Die folgende Tabelle gibt zusammenfassend einen Überblick über die Rahmenbedingungen gemäß § 21 FAG 2008, die Rechtsansicht des BMF gemäß Rundschreiben und die Umsetzung in den Richtlinien der Länder Salzburg, Steiermark und Tirol:

⁴³ Die Volkszahl bestimmte sich gemäß § 9 Abs. 9 FAG 2008 nach dem von der Statistik Austria festgestellten Ergebnis der Wohnbevölkerung zum Stichtag 31. Oktober des zweitvorangegangenen Jahres (t-2).

⁴⁴ vgl. Rundschreiben des BMF GZ BMF-111112/0082-II/3/2008

Tabelle 14: Richtlinien der Länder

Regelungsinhalte	§ 21 FAG 2008	Rundschreiben BMF	Richtlinien der Länder		
			Salzburg	Steiermark	Tirol
2. Verteilungsdurchgang					
Voraussetzungen für Finanzausweisung	Finanzkraft unter Landesdurchschnitt	Finanzkraft unter Landesdurchschnitt	– Finanzkraft unter 900.000 EUR (1. Schritt) – Gemeindekopfquote unter 74 % der Landesdurchschnittskopfquote (2. Schritt)	Gemeindekopfquote unter 90 % der Landesdurchschnittskopfquote	Gemeindekopfquote unter Landesdurchschnittskopfquote der Größenklasse
Gemeindegrößenklassen	keine ausdrücklichen Vorgaben ¹	erforderlich	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	vorgesehen
Einwohnerzahlen	letzte verfügbare Rechnungsunterlagen	viertvorangegangenes Jahr (t-4)	zweitvorangegangenes Jahr (t-2)	viertvorangegangenes Jahr (t-4)	viertvorangegangenes Jahr (t-4)
Anrechnung anderer Durchgänge auf die Finanzkraft	keine ausdrücklichen Vorgaben ²	Anrechnung 1. Verteilungsdurchgang, Zusatzmittel, nach der Finanzkraft verteilte Mittel des 16-Millionen-Euro-Topfs keine Anrechnung von Vorweganteilen	1. Schritt: keine Anrechnung 2. Schritt: Anrechnung 1. Verteilungsdurchgang und 1. Schritt keine Anrechnung Vorweganteile	Anrechnung 1. Verteilungsdurchgang und Zusatzmittel Anrechnung Vorweganteile vorgesehen ³	Anrechnung 1. Verteilungsdurchgang keine Anrechnung Vorweganteile
3. Verteilungsdurchgang					
Voraussetzungen	Verteilung des Restbetrags nach Erreichen des Landesdurchschnitts	keine Vorgaben	keine Regelung	keine Regelung	keine Regelung
Vorweganteil					
Gemeindefusionen	Vorweganteil ist vorzusehen	Länder müssen in Richtlinie Regelungen treffen	10 % der Finanzausweisungen für gesamten Vorweganteil reserviert Höhe je Fusion gemäß FAG 2008	10 % der Finanzausweisungen für gesamten Vorweganteil reserviert Höhe je Fusion gemäß FAG 2008	2,0 Mio. EUR für gesamten Vorweganteil reserviert Höhe je Fusion gemäß FAG 2008
Gemeindekooperationen	Vorweganteil ist vorzusehen (keine Mindesthöhe)	Länder müssen in Richtlinie Regelungen treffen	10 % der Finanzausweisungen für gesamten Vorweganteil reserviert 15 % der Investitionskosten förderbar	10 % der Finanzausweisungen für gesamten Vorweganteil reserviert 10.000 EUR Basisförderung	2,0 Mio. EUR für gesamten Vorweganteil reserviert Förderung zwischen 15 % und 20 % der Investitionskosten

¹ Das FAG 2008 sah wörtlich eine Anhebung der Finanzkraft auf den Landesdurchschnitt vor.

² Das FAG sah wörtlich keine Anrechnung vor.

³ Vorweganteile waren zwar gemäß Richtlinien anzurechnen, wurden aber in der Praxis nicht berücksichtigt; stattdessen wurden alle Mittel aus dem 16-Millionen-Euro-Topf angerechnet.

Quellen: FAG 2008; Richtlinien der Länder Salzburg, Steiermark und Tirol; RH

(4) Die gesetzlich vorgesehene Mitteilungspflicht der Länder über die Mittelverteilung und der Richtlinien an den Bundesminister für Finanzen eröffnete dem BMF die Möglichkeit einer Kontrolle, ob die Länder die Richtlinien im Einklang mit den bundesgesetzlichen Vorschriften umsetzten.

Das BMF überprüfte die übermittelten Richtlinien nicht im Detail, sondern nahm diese zur Kenntnis und veröffentlichte sie auf der Website des BMF.⁴⁵ Das BMF nahm mit den Ländern Salzburg und Steiermark, deren Richtlinien in einzelnen Punkten von der Rechtsmeinung des BMF abwichen, keinen Kontakt zur Abklärung dieser Abweichungen auf.

15.2

Der RH hielt fest, dass es hinsichtlich der Verteilungskriterien Finanzkraft, Größenklassen und Einwohnerzahlen und bezüglich der Anrechnung zu einer unterschiedlichen Auslegung und Umsetzung durch die drei überprüften Länder Salzburg, Steiermark und Tirol kam.

Um eine einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMF und den Ländern, auf eine Klarstellung im FAG hinzuwirken.

Der RH stellte kritisch fest, dass das BMF seine Kontrollmöglichkeiten über die Mittelverteilung durch die Länder und deren Richtlinien im überprüften Zeitraum nicht wahrnahm.

Der RH empfahl dem BMF, in einem verwaltungsökonomisch vertretbaren Umfang von der gesetzlich eingeräumten Kontrollmöglichkeit Gebrauch zu machen, um einen dem FAG entsprechenden einheitlichen Vollzug der Verteilung in den Ländern sicherzustellen.

15.3

Laut Stellungnahme des BMF sei die Anregung, die Verteilungskriterien zwecks einheitlichen Vollzugs durch die Länder im FAG klarzustellen, im Hinblick auf den Entfall des bisherigen § 21 FAG 2008 als hinfällig anzusehen. Weiters sei auch die Empfehlung, das BMF solle in einem verwaltungsökonomisch vertretbaren Umfang die Mittelverteilung durch die Länder und deren Richtlinien kontrollieren, im Hinblick auf die Reform des Finanzausgleichs hinfällig. Ungeachtet dessen sei die Vollziehung des § 21 FAG 2008 den Ländern obliegen, und das BMF sei weder Aufsichtsbehörde noch weisungsbefugt gewesen. Das BMF habe deshalb und auch zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten die Vollziehung durch die Länder nicht im Detail kontrolliert. Es habe aber die jährlichen Mitteilungen der Länder über die Mittelverwendung dahingehend überprüft, ob alle vom Bund überwiesenen Mittel in Summe dargestellt waren.

⁴⁵ https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html#4_Rundschreiben (abgerufen am 6. Oktober 2016)

16.1

(1) In den Ländern Salzburg und Steiermark war die Finanzkraft auch bei den Bedarfszuweisungen ein Vergabekriterium, in Tirol spielte die Finanzkraft bei den Bedarfszuweisungen hingegen keine Rolle. Die Anrechnung einer Finanzausweisung gemäß § 21 FAG 2008 bei der Berechnung der Finanzkraft für die Bedarfszuweisungen war nur in den Richtlinien des Landes Salzburg ausdrücklich vorgesehen.

(2) Das Land Steiermark sah finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge zu Projektförderungen vor. Dabei berücksichtigte das Land nicht, ob die Finanzkraft bereits durch Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008 angehoben worden war. Das führte dazu, dass im Jahr 2013 rd. 36 % der Gemeinden zu Lasten anderer Gemeinden Finanzkraft-Zuschläge aus Bedarfszuweisungen erhielten, obwohl ihre Finanzkraft tatsächlich bereits über dem förderrelevanten Prozentsatz lag.

16.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Steiermark bei der finanzkraftabhängigen Verteilung der Gemeindebedarfszuweisungen eine bereits erfolgte Finanzkraftstärkung einer Gemeinde durch Finanzausweisungen nicht berücksichtigte. Das führte dazu, dass bei rd. 36 % der Gemeinden die Finanzkraft zu Lasten anderer Gemeinden zweifach angehoben wurde.

Der RH empfahl daher dem Land Steiermark, bei der Berechnung der Finanzkraft für Bedarfszuweisungen die Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008 durch Anrechnung zu berücksichtigen.

16.3

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark werde der Empfehlung des RH insoweit entsprochen, als in den in Überarbeitung befindlichen Richtlinien für die Vergabe von Bedarfszuweisungen die Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zur Unterstützung strukturschwacher Gemeinden sowie allenfalls für einen landesinternen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden unter Bedachtnahme auf weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen, etwa für finanzschwache Gemeinden gemäß § 12 Abs. 5 FAG 2017, berücksichtigt werde.

Verteilung der Finanzausweisungen

17.1 (1) Das Jahr 2015 war für einen Vergleich der drei überprüften Länder hinsichtlich der in den einzelnen Verteilungsvorgängen verteilten Mittel nicht repräsentativ, da das Land Steiermark aufgrund der Gemeindestrukturreform einmalig

- Ertragsanteile in Höhe von 15,24 Mio. EUR zugunsten der Vorweganteile umschichtete,
- die Mittel im 1. Verteilungsdurchgang kürzte und
- keine Mittel für einen 2. Verteilungsdurchgang mehr zur Verfügung hatte.

Der RH stellt daher die Verteilungsvorgänge nicht nur für das Jahr 2015 (siehe Tabelle 15) dar, sondern auch für das Jahr 2014 (siehe Tabelle 16).

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Beträge aus den fünf Verteilungsvorgängen in der Unterverteilung der drei überprüften Länder im Jahr 2015:

Tabelle 15: Unterverteilung in den Ländern Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2015

	Salzburg		Steiermark		Tirol	
	Anzahl					
Gemeinden insgesamt	119		287		279	
<i>davon</i>						
<i>erhielten Finanzausweisungen</i>	47		214		189	
Mittelherkunft	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
1. Verteilungsdurchgang	0,15	1,7	11,19	30,8	0,49	4,2
Zusatzmittel	0,00	0,0	0,57	1,6	0,00	0,0
16-Millionen-Euro-Topf	1,94	20,8	4,32	11,9	1,61	13,9
Vorweganteile	0,10 ¹	1,1	20,28 ²	55,8	0,25	2,2
2. Verteilungsdurchgang	7,13	76,5	0,00	0,0	9,22	79,7
Summe Finanzausweisungen	9,32	100,0	36,36²	100,0	11,56	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Vorweganteile für die Gemeindekooperation Bürmoos wurden 2015 tatsächlich nicht ausbezahlt.

² einschließlich Ertragsanteile in der Höhe von 15,24 Mio. EUR

Quellen: Länder Salzburg, Steiermark und Tirol; RH

Im Jahr 2015

- beanspruchte der Finanzbedarf der im Bundesdurchschnitt vergleichsweise finanzschwächeren Gemeinden für den 1. Verteilungsdurchgang im Land Steiermark rd. 30,8 % der gesamten Finanzausweisungen, in den Ländern Salzburg und Tirol jeweils weniger als 5,0 %;
- zahlte das Land Steiermark rd. 570.000 EUR Zusatzmittel an die finanzschwächsten Gemeinden aus, in den Ländern Salzburg und Tirol gab es keine Gemeinden mit Anspruch auf Zusatzmittel;
- verwendete die Steiermark mehr als die Hälfte der gesamten Finanzausweisungen (55,8 %) für Vorweganteile, Salzburg und Tirol 1,1 % bzw. 2,2 %;
- erhielten Gemeinden mit über 10.000 EW aus dem 16–Millionen–Euro–Topf im Land Salzburg über 20 % der gesamten Finanzausweisungsmittel des Landes, in der Steiermark und in Tirol rd. 12 % und rd. 14 %;
- führte die Steiermark keinen 2. Verteilungsdurchgang durch; den Ländern Salzburg und Tirol standen dafür noch 76,5 % bzw. 79,7 % der Mittel zur Verfügung.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Beträge aus den fünf Verteilungsvorgängen in der Unterverteilung der drei überprüften Länder im Jahr 2014:

Tabelle 16: Unterverteilung in den Ländern Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2014

	Salzburg		Steiermark		Tirol	
	Anzahl					
Gemeinden insgesamt	119		539		279	
davon erhielten Finanzausweisungen	46		359		186	
Mittelherkunft	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
1. Verteilungsdurchgang	0,11	1,2	11,16	54,3	0,50	4,4
Zusatzmittel	0,00	0,0	0,57	2,8	0,00 ¹	0,0
16–Millionen–Euro–Topf	1,98	21,7	4,24	20,6	1,61	14,4
2. Verteilungsdurchgang	6,97	76,3	4,36	21,2	8,62	76,7
Vorweganteile	0,08	0,8	0,21	1,0	0,50	4,5
Summe Finanzausweisungen	9,14	100,0	20,53	100,0	11,23	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Zustehende Zusatzmittel in Höhe von 4.990 EUR wurden nicht ausbezahlt.

Quellen: Länder Salzburg, Steiermark und Tirol; BMF; RH

Im Jahr 2014

- beanspruchte der Finanzbedarf der im Bundesdurchschnitt vergleichsweise finanzschwächeren Gemeinden für den 1. Verteilungsdurchgang im Land Steiermark mehr als die Hälfte (54,3 %) der gesamten Finanzausweisungen, in den Ländern Salzburg und Tirol jeweils weniger als 5,0 %;
- zahlte das Land Steiermark rd. 570.000 EUR Zusatzmittel an die finanzschwächsten Gemeinden aus, die Länder Salzburg und Tirol⁴⁶ verteilten keine Zusatzmittel;
- wendeten alle drei Länder für die Förderung von Gemeindefusionen und –kooperationen weniger als 5,0 % der Finanzausweisungen auf;
- erhielten Gemeinden mit über 10.000 EW aus dem 16–Millionen–Euro–Topf in den Ländern Salzburg und Steiermark jeweils über 20 % (rd. 22 % bzw. rd. 21 %) der gesamten Finanzausweisungsmittel, in Tirol rd. 14 %;
- standen dem Land Steiermark für den 2. Verteilungsdurchgang 21,2 %, den Ländern Salzburg und Tirol 76,3 % bzw. 76,7 % der Mittel zur Verfügung.

17.2

Der RH hielt fest, dass das Land Steiermark im Jahr 2014 mehr als die Hälfte (57,1 %) der gesamten Finanzausweisungen für die im Bundesdurchschnitt finanzschwächsten Gemeinden aufwenden musste (1. Verteilungsdurchgang und Zusatzmittel), während die Länder Salzburg und Tirol jeweils weniger als 5,0 % dafür benötigten. Dadurch verblieben den Ländern Salzburg und Tirol mehr als drei Viertel der Finanzausweisungsmittel zur Verteilung nach eigenen Richtlinien. Dies konnte nach Ansicht des RH dazu beitragen, die Finanzkraftunterschiede der Gemeinden im bundesweiten Vergleich sogar zu erhöhen.

Der RH empfahl daher dem BMF und den Ländern neuerlich, die festgelegten Verteilungsparameter hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung zu evaluieren, um eine zielgerechte Mittelverteilung im Zuge des angestrebten Finanzkraftausgleichs zu gewährleisten.

17.3

Laut Stellungnahme des BMF sei die Anregung des RH im Hinblick auf die Neukonzeption des Finanzkraftausgleichs für den Bund als hinfällig anzusehen. Aufgrund der Konzentration des gemeindeweisen Finanzkraftausgleichs auf den landesinternen Finanzausgleich seien die angestrebten Verteilungswirkungen von den Ländern im Rahmen der Verteilung der Gemeinde–Bedarfszuweisungsmittel festzulegen.

⁴⁶ In Tirol hatte eine Gemeinde einen Anspruch auf Zusatzmittel, den das Land irrtümlich nicht berücksichtigte.

Verteilungswirkungen der Finanzausweisungen

18.1

(1) Durch die Gemeindestrukturreform⁴⁷ verringerte sich die Anzahl der steiermärkischen Gemeinden im überprüften Zeitraum von 542 auf 287. Gleichzeitig änderte sich auch die Verteilung der Gemeinden nach Größenklassen wesentlich. Eine Beurteilung der konkreten Verteilungswirkungen in der neuen Gemeindestruktur kann erst nach Abwicklung der mehrjährigen Fusionsprämien und der Rückführungen der Ertragsanteile im Land Steiermark vorgenommen werden.

(2) Für einen Ländervergleich stellt der RH die Finanzausweisungen nach Größenklassen sowohl für das Jahr 2015 (siehe Tabelle 17) als auch für das Jahr 2014 (siehe Tabelle 18) dar:

Tabelle 17: Gemeindestruktur und Finanzausweisungen der Länder Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2015

Größenklassen	Salzburg			Steiermark			Tirol		
	Gemeinden (davon mit Zuweisungen)	Zuweisung je EW ¹	Anteil an Finanzausweisungen	Gemeinden (davon mit Zuweisungen)	Zuweisung je EW ¹	Anteil an Finanzausweisungen	Gemeinden (davon mit Zuweisungen)	Zuweisung je EW ¹	Anteil an Finanzausweisungen
	Anzahl	in EUR	in %	Anzahl	in EUR	in %	Anzahl	in EUR	in %
bis 2.500 EW	55 (33)	122,81	51,1	157 (103)	48,86	22,7	207 (142)	27,71	35,8
2.501 EW bis 10.000 EW	57 (12)	57,70	28,1	116 (98)	48,36	56,4	65 (44)	29,64	46,2
10.001 EW bis 20.000 EW	5 (1)	0,93	0,2	11 (11)	25,40	9,1	6 (2)	17,85	4,3
20.001 EW bis 50.000 EW	1 (0)	0,00	0,0	2 (1)	5,61	0,4	0 (0)	0,00	0,0
über 50.000 EW	1 (1)	13,12	20,6	1 (1)	15,85	11,4	1 (1)	13,25	13,7
Summe bzw. Durchschnitt	119 (47)	37,60	100,0	287 (214)	36,05	100,0	279 (189)	24,24	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

¹ in Gemeinden mit Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG

Quellen: Länder Salzburg, Steiermark und Tirol; RH

⁴⁷ drei Fusionen im Jahr 2013, die restlichen Fusionen im Jahr 2015

Im Jahr 2015

- hatten in den Ländern Steiermark und Tirol mehr als die Hälfte der Gemeinden (54,7 % bzw. 74,2 %) weniger als 2.500 EW, im Land Salzburg 46,2 %;
- erhielten die kleinsten Gemeinden mit bis zu 2.500 EW im Land Salzburg 122,81 EUR je EW bzw. 51,1 % der gesamten Finanzausweisungen und profitierten damit wesentlich höher von Finanzausweisungen als Gemeinden derselben Größenklasse in der Steiermark (48,86 EUR je EW bzw. 22,7 % der gesamten Finanzausweisungen) und Tirol (27,71 EUR je EW bzw. 35,8 % der gesamten Finanzausweisungen);
- war der Anteil der Gemeinden mit 10.001 bis 50.000 EW mit rd. 93 Cent je EW bzw. 0,2 % der gesamten Finanzausweisungen im Land Salzburg am geringsten; in der Steiermark erhielten diese Größenklassen 25,40 EUR je EW (10.001 bis 20.000 EW) sowie 5,61 EUR je EW (20.001 bis 50.000 EW), in Tirol 17,85 EUR je EW (10.001 bis 20.000 EW);
- überwies das Land Steiermark an Gemeinden mit über 50.000 EW Finanzausweisungen in der Höhe von rd. 16 EUR je EW (11,4 %), in den Ländern Salzburg und Tirol waren es rd. 13 EUR (13,12 EUR je EW bzw. 13,25 EUR je EW).

Tabelle 18: Gemeindestruktur und Finanzausweisungen der Länder Salzburg, Steiermark, Tirol; Jahr 2014

Größenklassen	Salzburg			Steiermark			Tirol		
	Gemeinden (davon mit Zuweisungen)	Zuweisung je EW ¹	Anteil an Finanzausweisungen	Gemeinden (davon mit Zuweisungen)	Zuweisung je EW ¹	Anteil an Finanzausweisungen	Gemeinden (davon mit Zuweisungen)	Zuweisung je EW ¹	Anteil an Finanzausweisungen
	Anzahl	in EUR	in %	Anzahl	in EUR	in %	Anzahl	in EUR	in %
bis 2.500 EW	55 (32)	126,21	53,1	452 (315)	39,29	61,9	206 (138)	24,94	32,3
2.501 EW bis 10.000 EW	57 (12)	53,01	25,2	81 (40)	22,88	15,2	66 (45)	30,28	49,4
10.001 EW bis 20.000 EW	5 (1)	1,40	0,2	3 (3)	14,79	2,6	6 (2)	16,93	4,2
20.001 EW bis 50.000 EW	1 (0)	0,00	0,0	2 (0)	0,00	0,0	0 (0)	0,00	0,0
über 50.000 EW	1 (1)	13,37	21,4	1 (1)	16,05	20,3	1 (1)	13,25	14,1
Summe bzw. Durchschnitt	119 (46)	37,17	100,0	539 (359)	27,16	100,0	279 (186)	23,59	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

¹ in Gemeinden mit Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG

Quellen: Länder Salzburg, Steiermark und Tirol; RH

Im Jahr 2014

- hatten in den Ländern Steiermark und Tirol mehr als zwei Drittel der Gemeinden (83,9 % bzw. 73,8 %) weniger als 2.500 EW, im Land Salzburg 46,2 %;
- erhielten die kleinsten Gemeinden mit bis zu 2.500 EW im Land Salzburg 126,21 EUR je EW bzw. 53,1 % der gesamten Finanzausweisungen und profitierten damit pro Kopf wesentlich höher von Finanzausweisungen als Gemeinden derselben Größenklasse in der Steiermark (39,29 EUR je EW bzw. 61,9 % der gesamten Finanzausweisungen) und Tirol (24,94 EUR je EW bzw. 32,3 % der gesamten Finanzausweisungen);
- war der Anteil der Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 EW mit rd. 1,40 EUR je EW bzw. 0,2 % der gesamten Finanzausweisungen im Land Salzburg am geringsten, in der Steiermark erhielt diese Größenklasse hingegen 14,79 EUR je EW bzw. 2,6 % der gesamten Finanzausweisungen und in Tirol 16,93 EUR je EW bzw. 4,2 % der gesamten Finanzausweisungen;
- erhielten Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 EW in keinem der drei überprüften Länder Finanzausweisungen;
- überwies das Land Steiermark an Gemeinden mit über 50.000 EW Finanzausweisungen in der Höhe von rd. 16 EUR je EW, in den Ländern Salzburg und Tirol waren es rd. 13 EUR (13,37 EUR bzw. 13,25 EUR) je EW.

(3) Im Land Salzburg, das von den drei überprüften Ländern den geringsten Anteil an Gemeinden der kleinsten Größenklasse aufwies, erhielten diese Gemeinden im Jahr 2015 mehr als die Hälfte der Finanzausweisungsmittel, während Gemeinden der gleichen Größenklasse in Tirol rund ein Drittel und in der Steiermark rund ein Viertel der Finanzausweisungsmittel erhielten. Die daraus resultierenden Finanzausweisungen pro Kopf in den kleinsten Gemeinden waren in Salzburg mehr als fünf Mal so hoch wie in Tirol und mehr als drei Mal so hoch wie in der Steiermark. Grund für diese vergleichsweise hohen Finanzausweisungen an kleinste Gemeinden war insbesondere die unterschiedliche Gestaltung der Richtlinien. Unter anderem sahen die Richtlinien im Land Salzburg keine Bildung von Größenklassen vor, weshalb kleinste Gemeinden gemessen am Landesdurchschnitt überdurchschnittlich profitierten.

Dem Land Steiermark, das ebenfalls keine Bildung von Größenklassen in den Richtlinien vorsah, verblieben im Jahr 2015 keine Mittel zur Verteilung nach diesen Richtlinien. Auch im Jahr 2014 verblieb dem Land Steiermark mit rd. 21 % der gesamten Finanzausweisungsmittel ein vergleichsweise geringerer Anteil im Unterschied zu Salzburg mit rd. 76 % für die Verteilung nach Richtlinien (siehe [TZ 17](#)); die fehlende Größenklassenbildung wirkte sich im Land Steiermark daher nicht aus (im Jahr 2015) bzw. fiel nicht so ins Gewicht (im Jahr 2014).

18.2

Der RH stellte kritisch fest, dass das Land Salzburg im Vergleich zu den Ländern Steiermark und Tirol zwar den geringsten Anteil an Gemeinden mit weniger als 2.500 EW aufwies, diesen aber mit rd. 123 EUR je EW im Jahr 2015 vergleichsweise deutlich höhere Finanzausweisungen pro Kopf zur Verfügung standen als den Gemeinden in den Ländern Steiermark und Tirol (rd. 49 EUR bzw. 36 EUR je EW). Dies resultierte nach Ansicht des RH aus der Gestaltung der Richtlinien des Landes Salzburg, die unter anderem keine Bildung von Größenklassen vorsahen, sodass die kleinsten Gemeinden gemessen am Landesdurchschnitt aller Gemeinden in Salzburg überdurchschnittlich profitierten. Dies führte letztlich dazu, dass im Land Salzburg Gemeinden mit bis zu 2.500 EW nach den Finanzausweisungen über eine höhere Finanzkraft verfügten als Gemeinden der nächsten Größenklasse (siehe **TZ 23**). Für den RH war weder aus dem Regelungsinhalt des § 21 FAG 2008 noch aus den Richtlinien des Landes Salzburg eine sachliche Rechtfertigung dafür abzuleiten, dass kleinste Gemeinden im Rahmen des Finanzkraftausgleichs im Ergebnis besser gestellt werden sollten als die nächste Größenklasse.

Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, die angestrebten Verteilungswirkungen für die Finanzausweisungen im Einklang mit dem FAG festzulegen und die Richtlinien des Landes entsprechend zu gestalten (siehe **TZ 23**).

18.3

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg hätten kleine Gemeinden grundsätzlich dieselben Aufgaben an Kern-Infrastruktur zu bewältigen wie große Gemeinden, dies jedoch unter vielfach erschwerten geografischen und wirtschaftlichen Bedingungen. Durch die Bildung von Größenklassen hätten Gemeinden aus den südlichen Landesteilen erhebliche Nachteile erlitten, weshalb die Bildung von Größenklassen für das Bundesland Salzburg als nicht sinnvoll erachtet worden sei.

18.4

Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der Reform des Finanzausgleichs keine Richtlinien mehr für die Verteilung der Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 zu erlassen sind, sodass die Empfehlung des RH, diese Richtlinien im Einklang mit dem FAG festzulegen, als gegenstandslos zu betrachten war.

Für den überprüften Zeitraum hielt der RH seinen Standpunkt aufrecht, dass weder dem FAG noch den Richtlinien des Landes Salzburg eine sachliche Rechtfertigung dafür zu entnehmen war, dass Gemeinden mit bis zu 2.500 EW nach den Finanzausweisungen über eine höhere Finanzkraft pro Kopf verfügten als Gemeinden der nächsten Größenklasse. Die Finanzausweisungen nach § 21 FAG hatten als Schlüsselzuweisungen die durchschnittliche Belastung der Gemeinden durch die ihnen obliegenden Pflichtaufgaben und ihre eigene Steuerkraft ohne Nachweis eines konkreten Bedarfs zu berücksichtigen. Zur Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der Gemeinden z.B. aufgrund geografischer oder wirtschaftlicher Bedingungen standen dem Land die Mittel der Bedarfszuweisungen zur Verfügung.

Verbuchung der Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008

19.1

(1) Die Länder Salzburg, Steiermark und Tirol verbuchten die Finanzausweisungen einheitlich auf dem Ansatz 941⁴⁸ (sonstige Finanzausweisungen nach dem FAG).⁴⁹

(2) Für die Verbuchung der Finanzausweisungen in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen der Gemeinden gaben die Länder eine Haushaltsstelle vor.⁵⁰ Eine Auswertung der Gemeindehaushaltsdaten für die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden ergab, dass

- im Land Salzburg bis auf eine Gemeinde (Rauris in den Jahren 2011 und 2012) alle Gemeinden die vorgegebene Haushaltsstelle verwendeten und die Finanzausweisungen in der richtigen Höhe verbuchten;
- im Land Steiermark jährlich zwischen fünf und zehn Gemeinden entweder zusätzliche Mittel auf der Haushaltsstelle verbuchten oder, wie im Fall von Murfeld im Jahr 2011 und Maierdorf im Jahr 2014, die Finanzausweisungen nicht auf der vorgegebenen Haushaltsstelle verbuchten;
- im Land Tirol alle Gemeinden⁵¹ die vorgegebene Haushaltsstelle nutzten und die Finanzausweisungen in der korrekten Höhe verbuchten.

(3) Die Länder Salzburg und Tirol (seit 2013) kontrollierten die korrekte Verbuchung der Finanzausweisungen regelmäßig. Das Land Steiermark meldete die Höhe der Finanzausweisungen den Bezirkshauptmannschaften und ermöglichte so eine Kontrolle im Zuge der jährlichen Rechnungsabschlussprüfung durch die Bezirkshauptmannschaften. Darüber hinaus nahm das Land Steiermark selbst keine Kontrollen der ordnungsgemäßen Verbuchung der Finanzausweisungen vor.

19.2

Der RH hielt fest, dass einzelne steiermärkische Gemeinden Finanzausweisungen zum Teil nicht bzw. andere Mittel zusätzlich auf die für Finanzausweisungen vorgesehene Haushaltsstelle verbuchten.

⁴⁸ Nach dem Ansatzverzeichnis für Länder und Gemeinden, Anlage 2 der Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997) BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

⁴⁹ Für das Land Salzburg lag zum Ende der Gebarungsüberprüfung der Rechnungsabschluss des Jahres 2015 noch nicht vor.

⁵⁰ Entsprechend dem Ansatz- und Postenverzeichnis für Gemeinden nach der VRV 1997 war dies in den überprüften Ländern die Haushaltsstelle 2/9410.

⁵¹ Für einzelne Gemeinden lagen die Auswertungen der GHD 2015 noch nicht vor.

Er empfahl dem Land Steiermark, die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verbuchung der Finanzausweisungen zu kontrollieren, um eine einheitliche, ordnungsgemäße Verbuchung der Finanzausweisungen auf Gemeindeebene zu gewährleisten.

Verfügbarkeit und Transparenz der Daten

20.1 Das BMF veröffentlichte jährlich auf seiner Website die von der Statistik Austria berechneten Finanzausweisungen je Gemeinde für den 1. Verteilungsdurchgang (§ 21 Abs. 7 FAG 2008), die Zusatzmittel (§ 21 Abs. 8 FAG 2008) und die Verteilung des 16-Millionen-Euro-Topfs (§ 21 Abs. 11 FAG 2008). Es handelte sich dabei aber nicht zwingend um die von den Ländern an die Gemeinden tatsächlich ausbezahlten Mittel, weil im Bedarfsfall eine Kürzung des 1. Verteilungsdurchgangs und der Zusatzmittel zugunsten des Vorweganteils für Gemeindefusionen und –kooperationen durch die Länder möglich war.⁵² Dies war beispielsweise im Jahr 2015 in der Steiermark der Fall. Darüber hinaus handelte es sich dabei nur um einen Teil der gesamten Finanzausweisungsmittel. Nicht erfasst waren die Finanzausweisungsmittel, die nach den Richtlinien der Länder vergeben wurden. Die endgültige Verteilung der gesamten Finanzausweisungsmittel in sämtlichen Verteilungsvorgängen durch die Länder veröffentlichte das BMF nicht, obwohl die Länder über diese eine Mitteilung an das BMF zu machen hatten.

20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass es sich bei den vom BMF auf seiner Website veröffentlichten Daten über die Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008 nur um die von der Statistik Austria vorberechneten Daten für die bundeseinheitlichen Verteilungsvorgänge handelte. Diese stellten nur einen Teil der gesamten Finanzausweisungsmittel an die Gemeinden dar und konnten von der tatsächlichen Verteilung durch die Länder abweichen.

Nach Ansicht des RH waren die veröffentlichten Daten geeignet, einen falschen Eindruck über die Höhe der an die einzelnen Gemeinden verteilten Finanzausweisungsmittel zu erwecken.

Der RH empfahl daher dem BMF, in Zukunft aus Gründen der Transparenz neben den von der Statistik Austria berechneten Werten einer Teilsumme der Finanzausweisungen auch die tatsächlich ausbezahlten Finanzausweisungen auf seiner Website zu veröffentlichen. Zumindest sollte bei den derzeit veröffentlichten Daten explizit darauf hingewiesen werden, dass es sich bei diesen Daten nur um einen Teilbereich der Finanzausweisungen handelt.

⁵² § 21 Abs. 9 FAG 2008

20.3

Laut Stellungnahme des BMF habe es zwischenzeitlich auf der als Service für Expertinnen und Experten eingerichteten Seite „Unterlagen zum Finanzausgleich“ die Unterlage zur Finanzkraft der Gemeinden um einen ausdrücklichen Hinweis ergänzt, dass die darin enthaltenen Zuschüsse gemäß § 21 FAG nicht auch die Zuschüsse gemäß den Länder-Richtlinien nach Abs. 9 und Abs. 10 enthalten.

Salzburg

Verteilung der Finanzausweisungen in Salzburg

21.1

(1) Dem Land Salzburg standen im Jahr 2015 insgesamt 9,32 Mio. EUR für Finanzausweisungen an die Gemeinden zur Verfügung. Für eine Verteilung nach den Richtlinien des Landes verblieben 7,23 Mio. EUR, die das Land zum einen für Gemeindekooperationen (rd. 100.000 EUR) und zum anderen für den 2. Verteilungsdurchgang (7,13 Mio. EUR) verwendete.

Im überprüften Zeitraum stellte sich die Mittelverteilung in den einzelnen Verteilungsvorgängen wie folgt dar:

Tabelle 19: Verteilung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG im Land Salzburg in Mio. EUR; 2011 bis 2015

Verteilungsvorgänge	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR					
1. Verteilungsdurchgang	0,15	0,16	0,10	0,11	0,15	0,67
Zusatzmittel	–	–	–	–	–	–
16-Millionen-Euro-Topf	2,03	2,02	1,99	1,98	1,94	9,96
2. Verteilungsdurchgang	6,05	6,39	6,79	6,97	7,13	33,32
Vorweganteil	–	–	–	0,08	0,10 ¹	0,18
Summe	8,22	8,57	8,88	9,14	9,32	44,13

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Der Betrag wurde 2015 tatsächlich nicht ausbezahlt.

Quellen: Land Salzburg; RH

(2) Das FAG 2008 sah für die Auszahlung der Finanzausweisungen an die Gemeinden eine Frist bis spätestens 15. August eines jeden Jahres vor. Im Jahr 2015 sagte das Land Salzburg der Gemeindekooperation Bürmoos eine Finanzausweisung in der Höhe von 100.000 EUR zu. Die Auszahlung des Betrags knüpfte das Land Salzburg an die Vorlage von Rechnungen; den Richtlinien war diese Vorgabe nicht ausdrücklich zu entnehmen. Nachdem die betreffende Gemeinde bis zum Ende des Jah-

res 2015 keine Rechnung vorgelegt hatte, zahlte das Land Salzburg den zugesagten Vorweganteil nicht aus.

Für den Fall, dass Vorweganteile nicht zur Gänze ausgeschöpft wurden, waren sie den Mitteln des 2. Verteilungsdurchgangs zuzuschlagen und innerhalb der festgelegten Frist auszubezahlen. Das Land Salzburg reservierte die für die Gemeindekooperation zugesagten und nicht ausbezahlten Mittel über das Kalenderjahr hinaus und zahlte daher nicht die gesamten Finanzausweisungsmittel bis 15. August an die Gemeinden aus. In der Mitteilung an das BMF über die Mittelverteilung im Jahr 2015 war dieser Umstand nicht ersichtlich; die Mitteilung erweckte dadurch den Anschein, dass alle Beträge auch tatsächlich ausgezahlt wurden.

21.2

Der RH stellte kritisch fest, dass das Land Salzburg die Auszahlung von Finanzausweisungsmitteln für Gemeindekooperationen an die Vorlage von Rechnungen knüpfte, obwohl dies in den Richtlinien des Landes nicht ausdrücklich vorgesehen war.

Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, die Richtlinien zu § 21 Abs. 9 FAG 2008 hinsichtlich der Auszahlungsmodalitäten zu präzisieren und einen richtlinienkonformen Vollzug sicherzustellen.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass das Land Salzburg die Finanzausweisungsmittel im Jahr 2015 nicht innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist zur Gänze an die Gemeinden überwiesen hatte, und dies in der Mitteilung an das BMF über die Mittelverteilung nicht ersichtlich war.

Er empfahl dem Land Salzburg, für die Auszahlung der gesamten Finanzausweisungen, einschließlich der Vorweganteile, künftig den gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmen einzuhalten.

21.3

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg liege die Abrechnung der Gemeinde Bürmoos nun im Jahr 2017 vor und die aus dem Jahr 2015 zurückgelegten Mittel würden im Jahr 2017 abgerechnet. Weiters teilte das Land Salzburg mit, künftig den gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmen einzuhalten.

22.1

(1) Die Richtlinien des Landes Salzburg legten für den 2. Verteilungsdurchgang eine Mittelverteilung in zwei Schritten fest. Der erste Schritt sah die Gewährung von 40 % des Unterschiedsbetrags zwischen der Finanzkraft⁵³ einer Gemeinde und einem fixen Betrag von 900.000 EUR (fixer Referenzwert) vor. In einem zweiten Schritt erfolgte die Verteilung der Mittel auf jene Gemeinden, deren Finanzkraft pro Kopf unter 74 % der Landesdurchschnittskopfquote lag. Die Richtlinien sahen dafür keine Bildung von Größenklassen vor. Die maximale Zuweisung (für beide Schritte) war finanzkraftabhängig gestaffelt (Finanzkraftschwellen) und mit bis zu maximal 300.000 EUR (Zuweisungsobergrenzen) je Gemeinde gedeckelt.

Tabelle 20: Zuweisungsobergrenzen nach Finanzkraft des Landes Salzburg

Finanzkraft	Zuweisungsobergrenze
in EUR	
bis 900.000	200.000
bis 1,40 Mio.	225.000
bis 2,00 Mio.	250.000
über 2,00 Mio.	300.000

Quelle: Land Salzburg

(2) Das Land Salzburg ließ den fixen Referenzwert von 900.000 EUR sowie die Finanzkraftschwellen und die Zuweisungsobergrenzen seit Erlassung der Richtlinien im Jahr 2008 unverändert. Im Vergleich dazu stieg beispielsweise der Verbraucherpreisindex im Zeitraum zwischen 2008 und 2015 um 16,0 %, bzw. die Landesdurchschnittskopfquote um 28,8 %. Dies führte zu einer Veränderung der Verteilungswirkungen im Zeitablauf (siehe [TZ 23](#)).

(3) In den Jahren 2013 bis 2015 überstieg der zur Anhebung auf 74 % des Landesdurchschnitts zur Verfügung stehende Betrag die Summe der Fehlbeträge hierauf, d.h. rein rechnerisch wäre eine Anhebung der Finanzkraft sämtlicher Gemeinden auf 74 % des Landesdurchschnitts möglich gewesen. Da eine Gemeinde aber immer nur bis zu ihrer Zuweisungsobergrenze Finanzausweisungsmittel erhalten konnte, war es auch möglich, dass Gemeinden nicht ihren gesamten Fehlbetrag auf 74 % des Landesdurchschnitts erhielten. Eine rein aliquote Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel war aufgrund der Zuweisungsobergrenzen nicht möglich. Erreichte eine Gemeinde ihre Zuweisungsobergrenze, war der verbleibende Betrag auf die restlichen anspruchsberechtigten Gemeinden, die ihre Zuweisungsgrenze noch nicht erreicht hatten, zu verteilen (zur schematischen Darstellung der Berechnung siehe Anhang III).

⁵³ Summe des Anteils an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und den gemeindeeigenen Abgaben

Da eine rein aliquote Aufteilung der Mittel nicht möglich war, ermittelte die EDV-Abteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung den Zuweisungsbetrag je Gemeinde durch ein mathematisches Näherungsverfahren. Durch die Komplexität des Berechnungsvorgangs waren die Möglichkeiten der zuständigen Fachabteilung zur Kontrolle auf eine reine Plausibilitätsprüfung reduziert.

(4) Für die Jahre 2011 und 2012 konnte die zuständige Fachabteilung des Landes Salzburg die Umsetzung des zweiten Verteilungsdurchgangs nach eigenen Richtlinien nur ungenügend nachvollziehen. Zwar konnten die erfolgten Zahlungen dargestellt werden, nicht aber die Vorgehensweise zu deren Berechnung. Grund dafür war die Pensionierung des mit dem Vollzug der Richtlinie betrauten Mitarbeiters der EDV-Abteilung, die ohne entsprechende Informationsweitergabe erfolgt war. Bei einer Anwendung der Berechnungsmethodik der Jahre 2013 bis 2015 auf die Zahlen der Jahre 2011 und 2012 kam der RH zudem bei einzelnen Gemeinden zu teilweise maßgeblich abweichenden Werten (bis zu 60 % der Finanzausweisung).

22.2

Der RH kritisierte, dass die zuständige Fachabteilung des Landes Salzburg aufgrund der Komplexität der Gestaltung der eigenen Richtlinien nicht in der Lage war, sämtliche Berechnungsschritte im Zuge der Verteilung der Finanzausweisung nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 auf ihre materielle Richtigkeit zu überprüfen. Stattdessen nahm sie lediglich eine Plausibilitätsprüfung vor.

Der RH bewertete die vorgefundenen Kontrollstrukturen und –möglichkeiten in der Fachabteilung als ungenügend.

Er empfahl dem Land Salzburg, die Richtlinien nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 so zu gestalten, dass die Überprüfung der materiellen Richtigkeit der Berechnung durch die Fachabteilung jedenfalls möglich ist.

Der RH stellte kritisch fest, dass das Land Salzburg die Berechnungsvorgänge zum Vollzug der Landesrichtlinien nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 für die Jahre 2011 und 2012 aufgrund eines Mitarbeiterwechsels nicht mehr nachvollziehen konnte.

Er empfahl dem Land Salzburg, das Interne Kontrollsystem betreffend die Finanzausweisungen zu verbessern, und die zugrunde liegenden Berechnungsvorgänge in Zukunft jedenfalls in der Form zu dokumentieren, dass eine inhaltliche Nachvollziehbarkeit auch bei personellen Veränderungen gewährleistet bleibt.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Richtlinien des Landes Salzburg für die Verteilung der Finanzausweisungen zum Finanzkraftausgleich gemessen am Landesdurchschnitt entgegen der Rechtsansicht des BMF keine Bildung von Größenklassen vorsahen.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF und die Länder (siehe **TZ 15**), auf eine Klarstellung der Verteilungskriterien im FAG hinzuwirken, um eine einheitliche Auslegung und Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten.

22.3

(1) Laut Stellungnahme des Land Salzburg sei die Änderung des Referenzwerts von 900.000 EUR an die nächste Änderung des FAG gekoppelt gewesen. Das FAG 2008 sei entgegen den bisherigen zeitlichen Perioden bis zum Jahr 2016 verlängert worden.

Weiters sei die Ursache für die Nichtnachvollziehbarkeit der Berechnungen für die Jahre 2011 und 2012 nicht die Pensionierung eines Mitarbeiters, sondern der Wechsel vom EDV-Programm „Power Builder“ auf eine Acces(s)-Lösung gewesen. Im Zuge dessen sei das Programm Power Builder gelöscht worden. Das Land Salzburg werde bei zukünftigen Programmierungen die Empfehlung des RH über ein Internes Kontrollsystem der Daten berücksichtigen.

Hinsichtlich der materiellen Richtigkeit der Berechnung verwies das Land Salzburg auf Differenzen im Cent-Bereich im Vergleich zur vom RH zur Kontrolle vorgenommenen Excel-Programmierung.

(2) Laut Stellungnahme des BMF sei eine Klarstellung der Verteilungskriterien im Hinblick auf den Entfall des bisherigen § 21 FAG 2008 als hinfällig zu betrachten.

22.4

Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der Reform des Finanzausgleichs keine Richtlinien mehr für die Verteilung der Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 zu erlassen sind, sodass die Empfehlung des RH, diese Richtlinien so zu gestalten, dass die Überprüfung der materiellen Richtigkeit der Berechnung durch die Fachabteilung jedenfalls möglich ist, als gegenstandslos zu betrachten war.

Der Empfehlung des RH lag entgegen der Ansicht des Landes Salzburg nicht die Kritik zugrunde, dass die berechneten Finanzausweisungen nicht den Richtlinien entsprochen hätten, sondern dass die zuständige Fachabteilung des Landes Salzburg aufgrund der Komplexität der Richtlinien nicht in der Lage war, sämtliche von der EDV-Abteilung programmierten Berechnungsschritte im Zuge der Verteilung der Finanzausweisung nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 auf ihre materielle Richtigkeit zu überprüfen.

Verteilungswirkungen der Finanzausweisungen in Salzburg

23.1 (1) 47 der 119 Salzburger Gemeinden (39,5 %) erhielten im Jahr 2015 Finanzausweisungen in Höhe von 9,32 Mio. EUR. Dabei stand die Finanzkraftstärkung von Gemeinden mit bis 10.000 EW im Vordergrund, die in Summe 79,2 % (Gemeinden mit bis zu 2.500 EW 51,1 % bzw. mit 2.501 bis 10.000 EW 28,1 %) der gesamten Mittel erhielten. Gemeinden mit über 10.000 EW profitierten mit Ausnahme der Stadt Salzburg (1,92 Mio. EUR) in vergleichsweise geringem Ausmaß (rd. 10.000 EUR) von den Finanzausweisungen.

In welchem Ausmaß die Gemeinden nach Größenklassen von den einzelnen Verteilungsvorgängen profitierten, verdeutlicht die folgende Tabelle:

Tabelle 21: Finanzausweisungen im Land Salzburg nach Gemeindegrößenklassen; Jahr 2015

Gemeindegrößenklasse	bis 2.500 EW	2.501 EW bis 10.000 EW	10.001 EW bis 20.000 EW	20.001 EW bis 50.000 EW	über 50.000 EW	Summe
	Anzahl					
Gemeinden	55	57	5	1	1	119
<i>davon</i>						
<i>Gemeinden mit Finanzausweisungen</i>	33	12	1	–	1	47
	in Mio. EUR					
Verteilungsvorgänge						
1. Verteilungsdurchgang	–	0,15	–	–	–	0,15
Zusatzmittel	–	–	–	–	–	0,00
16–Millionen–Euro–Topf	–	–	0,01	–	1,92	1,94
2. Verteilungsdurchgang (1. Schritt) ¹	1,50	–	–	–	–	1,50
2. Verteilungsdurchgang (2. Schritt) ¹	3,26	2,36	–	–	–	5,62
Vorweganteil	–	0,1 ²	–	–	–	0,10
Summe Finanzausweisungen	4,76	2,61	0,01	–	1,92	9,32
	in %					
Anteil je Größenklasse	51,1	28,1	0,2	0,0	20,6	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

¹ Die Richtlinien des Landes sahen eine Berechnung des 2. Verteilungsdurchgangs in zwei Schritten mit unterschiedlichen Kriterien vor.

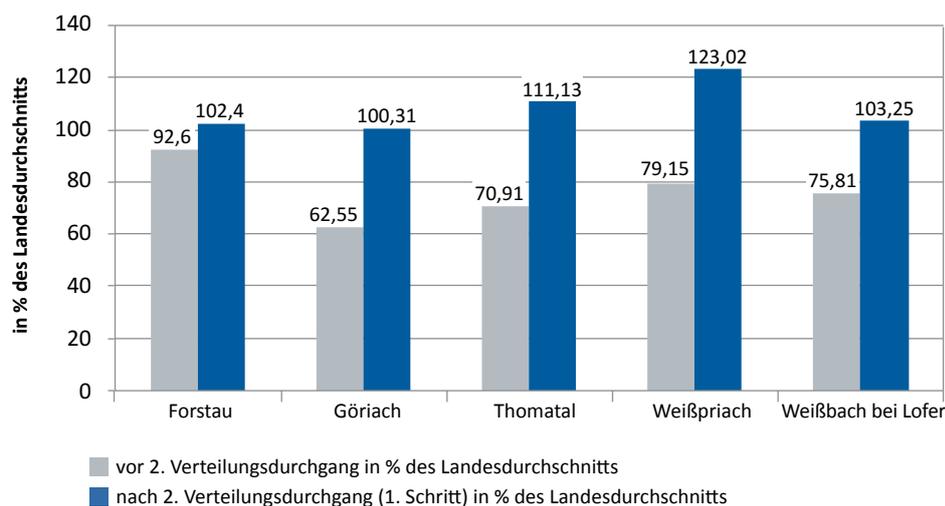
² Der Betrag wurde für die Gemeindekooperation Bürmoos reserviert, aber nicht ausbezahlt.

Quellen: Land Salzburg; RH

(2) Das FAG 2008 sah für den 2. Verteilungsdurchgang auf Basis der Richtlinien der Länder eine Anhebung der Finanzkraft möglichst auf den Landesdurchschnitt vor. Sollten danach noch weitere Mittel vorhanden sein, war ein 3. Verteilungsdurchgang vorgesehen.

Der erste Schritt des 2. Verteilungsdurchgangs nach den Salzburger Richtlinien legte eine 40%ige Annäherung an einen fixen Referenzwert von 900.000 EUR fest. Dieser Fixbetrag hatte keinen Bezug zur Einwohnerzahl der Gemeinden und entsprach damit bei kleinen Gemeinden einer stark überdurchschnittlichen Finanzkraft-Kopfquote.⁵⁴ Bei fünf Gemeinden (alle mit weniger als 600 EW) kam es deshalb bereits nach dem ersten Schritt des 2. Verteilungsdurchgangs zu einer Überkompensation in Form eines Anstiegs der Gemeindekopfquote über die Landesdurchschnittskopfquote (2015: 1.474,42 EUR je EW). Die betreffenden Gemeinden verfügten durch die Finanzausweisungen über eine Gemeindekopfquote zwischen 1.479,00 EUR (Göriach) und 1.813,85 EUR (Weißpriach), die annähernd dem Durchschnitt von Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 EW (1.497,29 EUR) entsprach. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Veränderung der Finanzkraft-Kopfquote der fünf Gemeinden durch die Finanzausweisungen auf Basis der Richtlinien des Landes:

Abbildung 3: Auswirkungen des 2. Verteilungsdurchgangs (1. Schritt) auf die Finanzkraft ausgewählter Salzburger Gemeinden; Jahr 2015



Quellen: Land Salzburg; RH

⁵⁴ Zum Beispiel entsprach dies bei einer 300-Einwohner-Gemeinde einem Referenzwert von 3.000 EUR pro Kopf, während der landesweite Durchschnitt selbst ohne Berücksichtigung von Größenklassen im Jahr 2015 bei 1.474,42 EUR pro Kopf lag.

(3) Für den zweiten Schritt des 2. Verteilungsdurchgangs nach den Richtlinien des Landes standen einerseits mehr Mittel zur Verteilung zur Verfügung als zur Deckung der Landessumme des Fehlbetrags auf 74 % des Landesdurchschnitts erforderlich war, woraus bereits eine Überkompensation des ursprünglichen Fehlbetrags folgen musste. Zudem war die Zuweisung an einzelne Gemeinden durch die Deckelung begrenzt. Dies erhöhte die Zuweisung an die restlichen Anspruchsgemeinden zusätzlich.

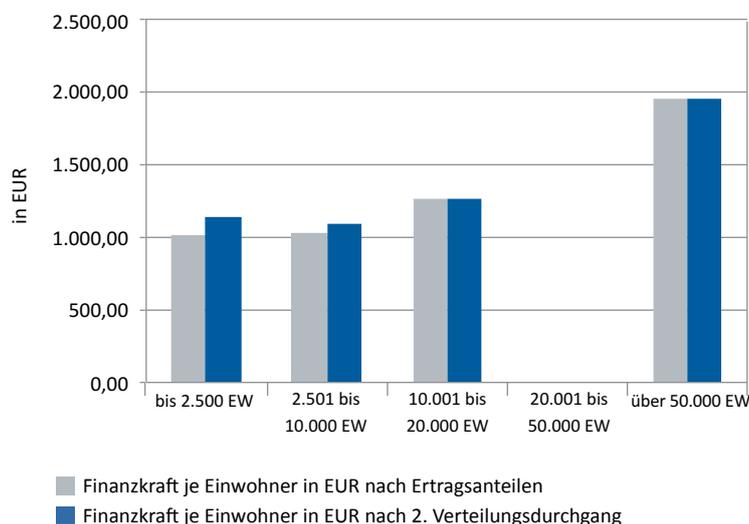
Aufgrund dieses Zuweisungsmodus entsprach jedem Euro, den die Finanzkraft einer Gemeinde unter dem Referenzwert von 74 % des Landesdurchschnitts lag, eine unterschiedlich hohe Finanzausweisung von bis zu maximal 1,13 EUR (2015). Umgekehrt reduzierten sich mit jedem Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen die Finanzausweisungsmittel um bis zu 1,13 EUR. Dieser Betrag konnte daher als „Grenzsteuersatz“ in Höhe von bis zu 113 % auf eigene Steuereinnahmen der Gemeinden verstanden werden, d.h. betroffene Gemeinden profitierten im Endergebnis von der Verringerung des Aufkommens an eigenen Steuern (das Ergebnis einer Simulationsrechnung der Verteilung der gesamten Finanzausweisungsmittel im Land Salzburg bei veränderter Finanzkraft von zwei Beispielgemeinden ist als Anhang IV angeschlossen).

(4) Durch die Finanzausweisungen konnten Salzburger Gemeinden⁵⁵ im Durchschnitt über 37,60 EUR zusätzlich je EW verfügen. Bei Gemeinden mit bis zu 10.000 EW (bei Gemeinden mit bis zu 2.500 EW +122,81 EUR je EW bzw. mit 2.501 bis 10.000 EW +57,70 EUR je EW) waren die Auswirkungen auf die Gemeindekopfquote durchschnittlich größer als bei Gemeinden mit über 10.000 EW (bei Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EW +0,93 EUR bzw. über 50.000 EW +13,12 EUR je EW). Die Finanzausweisungen verschoben bei Gemeinden mit bis zu 10.000 EW die bestehende Reihung der Größenklassen nach Finanzkraft und kehrten damit die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile um⁵⁶, d.h. Gemeinden mit bis zu 2.500 EW hatten vor Finanzausweisungen eine niedrigere und nach Finanzausweisungen eine höhere Finanzausstattung als Gemeinden mit 2.501 bis 10.000 EW (Abbildung 4).

⁵⁵ Gemeinden mit Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008

⁵⁶ siehe dazu den Bericht des RH „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4)

Abbildung 4: Auswirkungen der Zuweisungen gemäß § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Salzburger Gemeinden¹ nach Größenklassen; Jahr 2015



¹ berechnet auf Basis der Finanzkraft jener Salzburger Gemeinden, die Finanzausweisungen erhielten
EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Quellen: Land Salzburg; RH

Im Detail kam es zu folgenden Auswirkungen auf die durchschnittliche Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinden (Auswertung nach Größenklassen):

Tabelle 22: Auswirkungen der Zuweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Salzburger Gemeinden¹; Jahr 2015

Gemeindegrößenklasse	Finanzkraft vor Finanzausweisungen ²	Finanzkraft nach Finanzausweisungen ³	Veränderung
	in EUR je EW		
bis 2.500 EW	1.016,72	1.139,53	122,81
2.501 EW bis 10.000 EW	1.035,17	1.092,87	57,70
10.001 EW bis 20.000 EW	1.269,00	1.269,93	0,93
20.001 EW bis 50.000 EW			
über 50.000 EW	1.944,97	1.958,09	13,12
Landesdurchschnitt alle Gemeinden	1.591,86	1.629,46	37,60

Rundungsdifferenzen möglich

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

¹ berechnet auf Basis der Finanzkraft jener Salzburger Gemeinden, die Finanzausweisungen erhalten haben

² Finanzkraft gemäß § 21 Abs. 5

³ berechnet ohne die nicht ausbezahlten Vorweganteile in Höhe von 100.000 EUR

Quellen: Land Salzburg; RH

Wie der RH bereits in **TZ 18** ausführte, wies das Land Salzburg im Vergleich zu den Ländern Steiermark und Tirol den geringsten Anteil an Gemeinden mit weniger als 2.500 EW auf. Diese erhielten allerdings mehr als doppelt so hohe Finanzausweisungen pro Kopf (rd. 123 EUR je EW im Jahr 2015) wie die nächste Größenklasse (rd. 58 EUR je EW). Dies war auch darauf zurückzuführen, dass nach den Richtlinien des Landes keine Bildung von Größenklassen vorgesehen war, wodurch die kleinsten Gemeinden gemessen am Landesdurchschnitt überdurchschnittlich profitierten. Dies führte letztlich dazu, dass Gemeinden mit bis zu 2.500 EW nach den Finanzausweisungen über eine höhere Finanzkraft verfügten als Gemeinden der nächsten Größenklasse.

23.2

Der RH hielt kritisch fest, dass durch die Auswahl der Verteilungskriterien im ersten Schritt des 2. Verteilungsdurchgangs die Finanzkraft–Kopfquote kleinerer Salzburger Gemeinden in Einzelfällen sogar über den Landesdurchschnitt angehoben wurde. Diese Verteilungswirkung entsprach nicht den gesetzlichen Vorgaben des FAG 2008, die im 2. Verteilungsdurchgang eine Anhebung möglichst auf den Landesdurchschnitt vorsahen. Darüber hinaus konnte der RH keine sachliche Rechtfertigung für die Bevorzugung einzelner (fünf) Gemeinden erkennen.

Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, seine Richtlinien so zu gestalten, dass daraus keine Ungleichbehandlung von Gemeinden ohne entsprechende sachliche Rechtfertigung resultiert und jedenfalls eine Überkompensation (Überschreiten des Landesdurchschnitts) durch das Einziehen geeigneter Referenzwerte vermieden wird.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Richtlinien des Landes Salzburg die Wirkung entfalten konnten, dass ein Euro Mehreinnahmen an gemeindeeigenen Steuern bei einem Teil der Zuweisungsgemeinden einen Verlust von über einem Euro an Finanzausweisungen nach § 21 FAG 2008 zur Folge hatte, was im Ergebnis zu einer Reduktion der Finanzkraft nach Finanzausweisung führen konnte.

Der RH beurteilte die Anreizwirkung dieses Effekts, durch zusätzliche Einnahmen überproportionale Einbußen an Finanzausweisungsmitteln zu erzielen, als ungünstig.

Er empfahl dem Land Salzburg, die Richtlinien anreizkompatibel zu gestalten.

Der RH kritisierte, dass durch den 2. Verteilungsdurchgang nach den Richtlinien des Landes Salzburg die Verteilungswirkung der Ertragsanteile für Gemeinden mit bis zu 10.000 EW umgekehrt wurde und Gemeinden mit bis zu 2.500 EW ursprünglich finanzkraftstärkere Gemeinden mit 2.501 bis 10.000 EW überholten, ohne dass dem FAG oder den Richtlinien des Landes eine sachliche Rechtfertigung für diese Verteilungswirkung zu entnehmen war.

Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, die angestrebten Verteilungswirkungen für die Finanzausweisungen im Einklang mit dem FAG festzulegen, sodass daraus insbesondere keine Ungleichbehandlung von Gemeinden ohne sachliche Rechtfertigung resultiert, und die Richtlinien des Landes entsprechend zu gestalten.

23.3 Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei das Hauptaugenmerk der landeseigenen Richtlinien unter Nichtbeachtung der Größenklassen die Finanzkraftstärkung finanzschwacher Gemeinden gewesen.

23.4 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der Reform des Finanzausgleichs keine Richtlinien mehr für die Verteilung der Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 10 FAG 2008 zu erlassen sind, sodass die diesbezüglichen Empfehlungen des RH als gegenstandslos zu betrachten waren. Für den überprüften Zeitraum hielt der RH allerdings seinen Standpunkt aufrecht, dass die Gestaltung der Richtlinien, die im Bereich der Finanzausweisungen als Schlüsselzuweisungen zur Bevorzugung und Überkompensation einzelner (fünf) Gemeinden führte, nicht im Einklang mit dem FAG stand und eine negative Anreizwirkung entfaltete.

Steiermark

Verteilung der Finanzausweisungen in der Steiermark

24.1 (1) Im Jahr 2015 standen für die steiermärkischen Gemeinden nach der länderweisen Oberverteilung Finanzausweisungen in Höhe von 21,12 Mio. EUR zur Verfügung. Gleichzeitig bestand in Zusammenhang mit der Gemeindestrukturereform für die einzelnen Verteilungsvorgänge nach der Berechnung des Landes ein Bedarf von 36,43 Mio. EUR, der sich aus Teilbeträgen in folgender Höhe zusammensetzte:

- 20,28 Mio. EUR für gesetzlich vorgesehene Vorweganteile für Gemeindefusionen (20,16 Mio. EUR für 252 Fusionen im Jahr 2015 und rd. 120.000 EUR für drei Fusionen im Jahr 2013),
- 11,82 Mio. EUR für den 1. Verteilungsdurchgang und Zusatzmittel sowie
- 4,32 Mio. EUR aus dem 16–Millionen–Euro–Topf.

(2) Das FAG 2008 legte einen gesetzlichen Anspruch der Gemeinden auf den Vorweganteil für Gemeindefusionen⁵⁷ fest. Die Ansprüche der steiermärkischen Gemeinden (für 255 Fusionsprämien) konnten im Jahr 2015 mit den für Finanzausweisungen vorgesehenen Mitteln – selbst ohne nahezu vollständige Kürzung der

⁵⁷ in Form einer Mindesthöhe je Gemeindefusion; im ersten Jahr in Höhe von 80.000 EUR, im zweiten Jahr von 60.000 EUR, im dritten Jahr von 40.000 EUR und im vierten Jahr von 20.000 EUR (vgl. § 21 Abs. 9 FAG 2008)

übrigen Verteilungsvorgänge – nicht gedeckt werden. Den nach der Oberverteilung dem Land Steiermark zur Verfügung stehenden Mitteln in Höhe von 21,12 Mio. EUR standen im Jahr 2015 bereits Ansprüche der Gemeinden auf Vorweganteile in Höhe von 20,28 Mio. EUR (rd. 96,0 % der gesamten Finanzausweisungen) gegenüber. Um einen Vollzug der gesetzlich zugesicherten Fusionsprämien zu ermöglichen, musste der Gesetzgeber daher § 21 FAG im Jahr 2013 um eine zusätzliche Regelung für den Fall ergänzen, dass die benötigten Vorweganteile 30 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel (ohne Mittel aus dem 16–Millionen–Euro–Topf) überschritten. In diesem Fall konnten die Finanzausweisungen im Ausmaß der Differenz zu Lasten der Ertragsanteile erhöht werden⁵⁸. Entsprechend dieser Bestimmung stockte das Land Steiermark im Jahr 2015 die Finanzausweisungen um 15,24 Mio. EUR zu Lasten der Ertragsanteile aller steiermärkischen Gemeinden auf. Die Umschichtung war in den darauffolgenden Jahren wieder rückzuführen⁵⁹.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die Ermittlung des Fehlbedarfs an Finanzausweisungsmitteln im Land Steiermark im Jahr 2015:

Tabelle 23: Berechnung der Finanzausweisungen im Jahr 2015, Land Steiermark

Berechnungsschritte	in Mio. EUR
Finanzausweisung nach § 21 FAG 2008 (Oberverteilung)	21,12
Bedarf der Gemeinden in Summe	36,43
<i>davon für</i>	
1. Verteilungsdurchgang	11,25
Zusatzmittel	0,57
Vorweganteile für Gemeindefusionen	20,28
16–Millionen–Euro–Topf	4,32
Unterschiedsbetrag vorhandene Mittel gemäß § 21 FAG/Bedarf	-15,31
Abdeckung Unterschiedsbetrag durch	
Umschichtung Ertragsanteile	15,24
Kürzung 1. Verteilungsdurchgang (Kürzung Bedarf)	0,07
ausbezahlte Finanzausweisungen	36,36

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Steiermark; RH

⁵⁸ vgl. § 21 Abs. 9a FAG 2008

⁵⁹ Gemäß § 21 Abs. 9a FAG 2008 war die Umschichtung in den darauffolgenden Jahren wieder zurückzuführen, wobei diese Rückführung in den einzelnen Jahren mit der Differenz zwischen den Vorausanteilen und der Grenze von 30 % begrenzt war. Nach den Berechnungen des Landes sollte die Rückführung mit dem Jahr 2018 beginnen.

24.2

Der RH hielt fest, dass § 21 FAG 2008 schon aufgrund seiner Dotierung nur in beschränktem Ausmaß zur Finanzierung umfassender Strukturmaßnahmen konzipiert war. Der RH hielt weiters fest, dass das Land Steiermark im Jahr 2015 zur Deckung des Bedarfs für Vorweganteile die Ertragsanteile aller steiermärkischen Gemeinden kürzen musste und in der Höhe von 15,24 Mio. EUR zur Finanzierung der Vorweganteile für 255 Fusionen umschichtete.

Der RH gab daher zu bedenken, dass die Finanzierung von Strukturreformen über den Umweg der Ertragsanteile die mittelfristige Planungssicherheit aller Gemeinden des jeweiligen Landes einschränkte.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, darauf hinzuwirken, für umfangreiche Strukturreformen zukünftig ein geeignetes Finanzierungsmittel mit Anreizwirkungen für Strukturmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

24.3

Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Förderung von Gemeindekooperationen und –fusionen im neuen § 25 FAG 2017 nicht mehr enthalten sei, sondern in dem dafür besser geeigneten Instrument der Gemeinde–Bedarfszuweisungsmittel konzentriert worden sei (§ 12 Abs. 5 FAG 2017).

25.1

(1) Dem Land Steiermark standen im Jahr 2015 insgesamt 36,36 Mio. EUR für Finanzausweisungen an die Gemeinden zur Verfügung. Für eine Verteilung im 2. Verteilungsdurchgang verblieben – aufgrund des erhöhten Bedarfs im Zuge der Gemeindestrukturereform für Gemeindefusionen und des Bedarfs für den 1. Verteilungsdurchgang und Zusatzmittel – keine weiteren Mittel. Mehr als die Hälfte der gesamten Zuweisungen (55,8 %) zahlte das Land für Vorweganteile für Gemeindefusionen aus.

Im gesamten überprüften Zeitraum stellte sich die Mittelverteilung in den einzelnen Verteilungsvorgängen wie folgt dar:

Tabelle 24: Verteilung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG im Land Steiermark; 2011 bis 2015

Verteilungsvorgänge	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR					
1. Verteilungsdurchgang	10,46	11,02	11,05	11,16	11,19	54,87
Zusatzmittel	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	2,86
16–Millionen–Euro–Topf	4,18	4,21	4,13	4,24	4,32	21,08
2. Verteilungsdurchgang	2,75	3,15	3,72	4,36	–	13,98
Vorweganteil	0,36	0,17	0,39	0,21	20,28	21,41
Summe	18,32	19,13	19,86	20,53	36,36¹	114,20

Rundungsdifferenzen möglich

¹ davon 15,24 Mio. EUR Umschichtung aus Ertragsanteilen

Quellen: Land Steiermark; RH

(2) Mit den für den 2. Verteilungsdurchgang verbleibenden Mitteln (2014: 4,36 Mio. EUR) sollte nach den Richtlinien des Landes Steiermark die Gemeindegabquote auf maximal 90 % der Landesdurchschnittsgabquote (ohne Graz) angehoben werden. Für die Ermittlung der Landesdurchschnittsgabquote war keine Bildung von Größenklassen vorgesehen. Da die Mittel für eine Anhebung der Finanzkraft aller in Frage kommenden Gemeinden auf 90 % der Landesdurchschnittsgabquote nicht ausreichten, erfolgte eine aliquote Aufteilung der Mittel auf Basis des errechneten Unterschiedsbetrags.⁶⁰

Die Gestaltung des 2. Verteilungsdurchgangs in den Richtlinien war transparent und leicht umsetzbar gestaltet, sodass die zuständige Gemeindeabteilung selbst die Finanzausweisungen für die einzelnen Gemeinden berechnen konnte.

25.2

Der RH hielt fest, dass die Richtlinien des Landes Steiermark für die Verteilung der Finanzausweisungen zum Finanzkraftausgleich gemessen am Landesdurchschnitt – entgegen der Rechtsansicht des BMF – keine Bildung von Größenklassen vorsahen.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF und die Länder (siehe **TZ 15**), auf eine Klarstellung der Verteilungskriterien im FAG hinzuwirken, um eine einheitliche Auslegung und Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten.

⁶⁰ Aufteilung im Verhältnis der vorhandenen Finanzausweisungen zur Summe eines errechneten Unterschiedsbetrags zwischen der Gemeindegabquote jeder in Frage kommenden Gemeinde und 90 % der Landesdurchschnittsgabquote (ohne Graz) vervielfacht mit der Volkszahl

Der RH würdigte die transparente und leicht umsetzbare Gestaltung der Richtlinien des Landes Steiermark als positiv.

- 25.3** Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine Klarstellung der Verteilungskriterien im Hinblick auf den Entfall des bisherigen § 21 FAG 2008 als hinfällig zu betrachten sei.

Verteilungswirkungen der Finanzausweisungen in der Steiermark

- 26.1** (1) Im Jahr 2015 führte das Land Steiermark keinen 2. Verteilungsdurchgang durch und konnte durch Umschichtung zusätzlich Ertragsanteile in Höhe von 15,24 Mio. EUR als Finanzausweisungen verteilen. Um die Verteilungswirkungen aus Sicht der drei überprüften Länder vergleichbar zu machen, zog der RH für die Darstellung der Auswirkungen auf die Finanzkraft der Gemeinden daher das Jahr 2014 heran.

(2) 359 der 539 steiermärkischen Gemeinden (rd. 66,6 %) erhielten im Jahr 2014 Finanzausweisungen in der Höhe von 20,53 Mio. EUR. Dabei stand die Finanzkraftstärkung von Gemeinden mit bis zu 10.000 EW im Vordergrund, die in Summe rd. 77,1 % (Gemeinden mit bis zu 2.500 EW 61,9 % bzw. mit 2.501 bis 10.000 EW 15,2 %) der gesamten Mittel erhielten. Gemeinden mit über 10.000 EW erhielten mit Ausnahme der Stadt Graz (4,17 Mio. EUR) Finanzausweisungen in vergleichsweise geringem Ausmaß (rd. 530.000 EUR).

(3) In den Jahren 2011 bis 2014 wurden im 2. Verteilungsdurchgang für jeden Euro, den die Finanzkraft der Gemeinde unter 90 % des Landesdurchschnitts lag, durchschnittlich 12,29 Cent an Finanzausweisungsmitteln ausbezahlt. Umgekehrt reduzierten sich mit jedem Euro an Mehreinnahmen die Finanzausweisungsmittel um rd. 12 Cent. Dieser Betrag konnte daher als „Grenzsteuersatz“ in Höhe von 12,0 % auf eigene Steuereinnahmen der Gemeinden verstanden werden.

In welchem Ausmaß die Gemeinden nach Größenklassen von den einzelnen Verteilungsvorgängen profitierten, verdeutlicht die folgende Tabelle:

Tabelle 25: Finanzausweisungen im Land Steiermark nach Gemeindegrößenklassen; Jahr 2014

Gemeindegrößenklasse	bis 2.500 EW	2.501 EW bis 10.000 EW	10.001 EW bis 20.000 EW	20.001 EW bis 50.000 EW	über 50.000 EW	Summe
	Anzahl					
Gemeinden	452	81	3	2	1	539
<i>davon</i>						
<i>Gemeinden mit Finanz- zuweisungen</i>	315	40	3	–	1	359
Verteilungsvorgänge	in Mio. EUR					
1. Verteilungsdurchgang	8,33	2,56	0,27	–	–	11,16
Zusatzmittel	0,53	0,04	–	–	–	0,57
16–Millionen–Euro–Topf	–	–	0,07	–	4,17	4,24
2. Verteilungsdurchgang	3,77	0,52	0,07	–	–	4,36
Vorweganteil	0,09	–	0,12	–	–	0,21
Summe Finanzausweisungen	12,71	3,12	0,53	–	4,17	20,53
	in %					
Anteil je Größenklasse	61,9	15,2	2,6	–	20,3	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

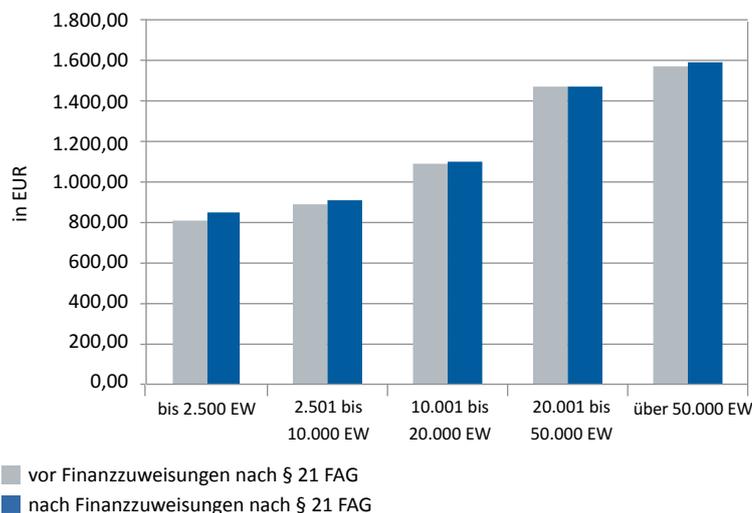
EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Quellen: Land Steiermark; RH

(4) Durch die Finanzausweisungen verfügten die steiermärkischen Gemeinden⁶¹ im Durchschnitt zusätzlich über 27,16 EUR je EW. Bei Gemeinden mit bis zu 10.000 EW (Gemeinden mit bis zu 2.500 EW +39,29 EUR je EW bzw. mit 2.501 bis 10.000 EW +22,88 EUR je EW) waren die Auswirkungen auf die Finanzkraft zwar durchschnittlich höher als bei größeren Gemeinden (Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EW +14,79 EUR je EW bzw. über 50.000 EW +16,05 EUR je EW), die bestehende Reihung der Größenklassen nach Finanzkraft und damit die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile blieben aber erhalten: Zum Beispiel hatten kleinste Gemeinden mit bis zu 2.500 EW auch nach Erhalt der Finanzausweisungen die niedrigste Finanzausstattung und Gemeinden mit über 50.000 EW die höchste (siehe Abbildung 5).

⁶¹ Gemeinden mit Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008

Abbildung 5: Auswirkungen der Zuweisungen gemäß § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der steiermärkischen Gemeinden¹; Jahr 2014



¹ berechnet auf Basis der Finanzkraft jener steiermärkischen Gemeinden, die Finanzausweisungen erhielten
EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Quellen: Land Steiermark; RH

Im Detail kam es zu folgenden Auswirkungen auf die durchschnittliche Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinden (Auswertung nach Größenklassen):

Tabelle 26: Auswirkungen der Zuweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der steiermärkischen Gemeinden¹; Jahr 2014

Gemeindegrößenklasse	Finanzkraft vor Finanzausweisungen ²	Finanzkraft nach Finanzausweisungen	Veränderung
in EUR je EW			
bis 2.500 EW	806,15	845,44	39,29
2.501 EW bis 10.000 EW	883,62	906,50	22,88
10.001 EW bis 20.000 EW	1.085,35	1.100,15	14,79
20.001 EW bis 50.000 EW	1.461,96	1.461,96	0,00
über 50.000 EW	1.571,64	1.587,68	16,05
Landesdurchschnitt alle Gemeinden	1.096,94	1.124,10	27,16

Rundungsdifferenzen möglich

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

¹ berechnet auf Basis der Finanzkraft jener steiermärkischen Gemeinden, die Finanzausweisungen erhielten

² Finanzkraft gemäß § 21 Abs. 5 FAG

Quellen: Land Steiermark; RH

26.2

Der RH anerkannte, dass die Mittelverteilung nach den Richtlinien des Landes Steiermark den Anreiz der Gemeinden, eigene Steuereinnahmen zu lukrieren, nicht maßgeblich verringerte, da der entsprechende „Grenzsteuersatz“ auf Mehreinnahmen in Zuweisungsgemeinden mit rd. 12 % moderat ausfiel. Er würdigte dies als anreizkompatible Gestaltung der Richtlinien durch das Land Steiermark.

Der RH stellte positiv fest, dass durch die Finanzausweisungen aufgrund der Richtlinien des Landes Steiermark die bestehende Reihung der Größenklassen nach Finanzkraft und damit die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile erhalten blieben (kleinste Gemeinden mit bis zu 2.500 EW hatten auch nach Finanzausweisungen die niedrigste Finanzausstattung, Gemeinden mit über 50.000 EW die höchste).

Tirol

Verteilung der Finanzausweisungen in Tirol

27.1

(1) Dem Land Tirol standen im Jahr 2015 insgesamt 11,56 Mio. EUR für Finanzausweisungen an die Gemeinden zur Verfügung. Für eine Verteilung nach den Richtlinien des Landes verblieben davon 9,47 Mio. EUR, die zum einen für Gemeindekooperationen (rd. 250.000 EUR), zum anderen für den 2. Verteilungsdurchgang (9,22 Mio. EUR) verwendet wurden.

Im überprüften Zeitraum stellte sich die Mittelverteilung in den einzelnen Verteilungsvorgängen wie folgt dar:

Tabelle 27: Verteilung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG im Land Tirol in Mio. EUR; 2011 bis 2015

Verteilungsvorgänge	2011	2012	2013	2014	2015	Summe
	in Mio. EUR					
1. Verteilungsdurchgang	0,69	0,70	0,57	0,50	0,49	2,94
Zusatzmittel	–	–	–	–	–	0,00
16–Millionen–Euro–Topf	1,62	1,62	1,63	1,61	1,61	8,09
Vorweganteil	0,11	0,14	0,54	0,50	0,25	1,54
2. Verteilungsdurchgang	7,46	7,90	8,12	8,62	9,22	41,32
Summe	9,88	10,36	10,86	11,23	11,56	53,89

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Tirol; RH

(2) Im überprüften Zeitraum überwies das Land Tirol an keine Gemeinde Zusatzmittel. Dabei berücksichtigte das Land nicht, dass der Gemeinde Ellbögen im Jahr 2014 gemäß den Berechnungen der Statistik Austria Zusatzmittel in der Höhe von 4.990,00 EUR zugestanden wären. Daraus resultierte in weiterer Folge die falsche Berechnung der Zuweisungen des 2. Verteilungsdurchgangs, weil die zur Verteilung zur Verfügung stehenden Mittel um die nicht ausbezahlten Zusatzmittel zu hoch angesetzt waren.⁶² Für die anderen Gemeinden hatte diese Fehlberechnung nur geringfügige Auswirkungen.⁶³ Das Land Tirol führte erst im Jahr 2015 eine interne Kontrolle (Vier-Augen-Prinzip) für die Abwicklung der Finanzausweisungen ein.

Auch das BMF machte von seiner Kontrollmöglichkeit hinsichtlich Übereinstimmung der Auszahlungen laut Mitteilung der Länder mit den Berechnungen der Statistik Austria – bei welcher der abweichende Vollzug des Landes Tirol feststellbar gewesen wäre – keinen Gebrauch.

(3) Das Land Tirol teilte im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit, die fehlerhafte Auszahlung des Jahres 2014 im Zuge der Finanzausweisungen für das Jahr 2016 ausgeglichen zu haben.

27.2

Der RH nahm positiv zur Kenntnis, dass das Land Tirol die vom RH festgestellte fehlerhafte Auszahlung des Jahres 2014 im Zuge der Finanzausweisungen für das Jahr 2016 ausgeglichen hatte.

Der RH wies erneut darauf hin, dass das BMF von seiner Kontrollmöglichkeit gegenüber den Ländern auch hinsichtlich der Mittelverteilung keinen Gebrauch gemacht hatte.

Er empfahl daher dem BMF wiederholt, seiner Kontrollmöglichkeit gegenüber den Ländern in einem verwaltungsökonomisch vertretbaren Ausmaß nachzukommen (TZ 15).

27.3

Laut Stellungnahme des BMF sei die Empfehlung, das BMF solle in einem verwaltungsökonomisch vertretbaren Umfang die Mittelverteilung durch die Länder und deren Richtlinien kontrollieren, im Hinblick auf die Reform des Finanzausgleichs als hinfällig zu betrachten. Ungeachtet dessen sei die Vollziehung des § 21 FAG 2008 den Ländern obliegen und das BMF sei weder Aufsichtsbehörde noch weisungsbefugt gewesen. Das BMF habe deshalb und auch zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten die Vollziehung durch die Länder nicht im Detail kontrolliert. Es habe aber die jährlichen Mitteilungen der Länder über die Mittelverwendung dahingehend überprüft, ob alle vom Bund überwiesenen Mittel in Summe dargestellt gewesen seien.

⁶² Eine Aufrollung konnte nach Angaben des Landes frühestens im Jahr 2016 erfolgen.

⁶³ Die höchste Überzahlung einer Gemeinde betrug 604 EUR.

28.1 Mit den für den 2. Verteilungsdurchgang verbleibenden Mitteln (2015: 9,22 Mio. EUR) sollten nach den Richtlinien des Landes Tirol die Finanzkraftquoten der in Frage kommenden Gemeinden bis auf Höhe der Landesdurchschnittskopfquote der jeweiligen Größenklasse angehoben werden. Dazu ermittelte das Land den sogenannten Finanzbedarf einer Gemeinde, der sich aus der Einwohnerzahl vervielfacht mit der Landesdurchschnittskopfquote der jeweiligen Größenklasse ergab. Die Mittel standen jenen Gemeinden zu, deren Finanzbedarf größer war als ihre Finanzkraft. Da die Mittel für eine Anhebung aller in Frage kommenden Gemeinden auf die jeweilige Landesdurchschnittskopfquote nicht ausreichten, erfolgte eine aliquote Aufteilung im Verhältnis der vorhandenen Mittel zum Finanzbedarf aller in Frage kommenden Gemeinden.

Die Gestaltung des 2. Verteilungsdurchgangs in den Richtlinien war transparent und leicht umsetzbar gestaltet, sodass die zuständige Gemeindeabteilung selbst die Finanzzuweisungen für die einzelnen Gemeinden berechnen konnte.

28.2 Der RH hielt fest, dass die Richtlinien des Landes Tirol zur Berechnung des 2. Verteilungsdurchgangs die Bildung von Größenklassen vorsahen. Er würdigte diese Gestaltung der Richtlinien als positiv, weil nach Ansicht des RH die Beurteilung der Finanzkraft einer Gemeinde immer nur im Vergleich zu Gemeinden derselben Größenklasse erfolgen konnte.

Der RH würdigte die transparente und leicht umsetzbare Gestaltung der Richtlinien durch das Land Tirol positiv.

Verteilungswirkungen der Finanzzuweisungen in Tirol

29.1 (1) Von den 279 Tiroler Gemeinden erhielten im Jahr 2015 189 (rd. 68 %) Finanzzuweisungen in der Höhe von 11,56 Mio. EUR. Dabei stand die Finanzkraftstärkung von Gemeinden mit bis zu 10.000 EW im Vordergrund, die in Summe rd. 82,0 % (Gemeinden mit bis zu 2.500 EW 35,8 % bzw. mit 2.501 bis 10.000 EW 46,2 %) der gesamten Mittel erhielten. Gemeinden mit über 10.000 EW erhielten – mit Ausnahme der Stadt Innsbruck (1,58 Mio. EUR) – Finanzzuweisungen in vergleichsweise geringem Umfang (rd. 490.000 EUR).

(2) In den Jahren 2011 bis 2015 wurde im 2. Verteilungsdurchgang für jeden Euro, den die Finanzkraft der Gemeinde unter dem Landesdurchschnitt lag, eine Finanzzuweisung von durchschnittlich 16,35 Cent ausbezahlt. Umgekehrt reduzierten sich mit jedem Euro an Mehreinnahmen die Finanzzuweisungsmittel um 16,35 Cent. Dieser Betrag konnte daher als „Grenzsteuersatz“ in Höhe von 16,3 % auf eigene Steuereinnahmen der Gemeinden verstanden werden.

In welchem Ausmaß die Gemeinden nach Größenklassen von den einzelnen Verteilungsvorgängen profitierten, verdeutlicht die folgende Tabelle:

Tabelle 28: Finanzausweisungen im Land Tirol nach Gemeindegrößenklassen; Jahr 2015

Gemeindegrößenklasse	bis 2.500 EW	2.501 EW bis 10.000 EW	10.001 EW bis 20.000 EW	20.001 EW bis 50.000 EW	über 50.000 EW	Summe
	Anzahl					
Gemeinden	207	65	6	–	1	279
<i>davon</i>						
<i>Gemeinden mit Finanzausweisungen</i>	142	44	2	–	1	189
	in Mio. EUR					
Verteilungsvorgänge						
1. Verteilungsdurchgang	0,10	0,39	–	–	–	0,49
Zusatzmittel	–	–	–	–	–	–
16–Millionen–Euro–Topf	–	–	0,02	–	1,58	1,61
2. Verteilungsdurchgang	3,99	4,76	0,47	–	–	9,22
Vorweganteil	0,06	0,19	–	–	–	0,25
Summe Finanzausweisungen	4,14	5,34	0,49	–	1,58	11,56
	in %					
Anteil je Größenklasse	35,8	46,2	4,3	–	13,7	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

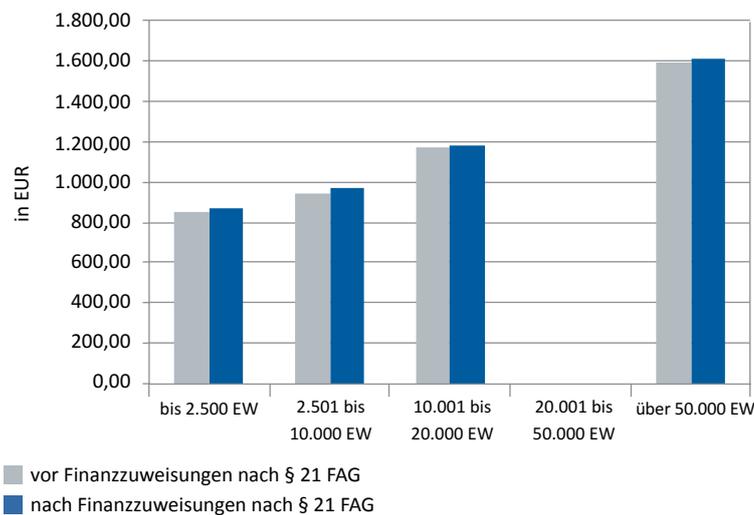
EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Quellen: Land Tirol; RH

(3) Durch die Finanzausweisungen konnten Tiroler Gemeinden⁶⁴ im Durchschnitt über 24,24 EUR zusätzlich je EW verfügen. Bei Gemeinden mit bis zu 10.000 EW (Gemeinden mit bis zu 2.500 EW +27,71 EUR je EW bzw. mit 2.501 bis 10.000 EW +29,64 EUR je EW) waren die Auswirkungen auf die Finanzkraft zwar durchschnittlich höher als bei größeren Gemeinden (Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EW +17,85 EUR je EW bzw. über 50.000 EW +13,25 EUR je EW), die bestehende Reihung der Größenklassen nach Finanzkraft und damit die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile blieben aber erhalten: Zum Beispiel hatten kleinste Gemeinden mit bis zu 2.500 EW auch nach Erhalt der Finanzausweisungen die niedrigste Finanzausstattung und Gemeinden mit über 50.000 EW die höchste.

⁶⁴ Gemeinden mit Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008

Abbildung 6: Auswirkungen der Zuweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Tiroler Gemeinden¹; Jahr 2015



¹ berechnet auf Basis der Finanzkraft jener Tiroler Gemeinden, die Finanzausweisungen erhielten
EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Quellen: Land Tirol; RH

(4) Im Detail kam es zu folgenden Auswirkungen auf die durchschnittliche Finanzkraft-Kopfquote der Gemeinden (Auswertung nach Größenklassen):

Tabelle 29: Auswirkungen der Finanzausweisungen nach § 21 FAG auf die durchschnittliche Finanzkraft der Tiroler Gemeinden¹; Jahr 2015

Gemeindegrößenklasse	Finanzkraft vor Finanzausweisungen ²	Finanzkraft nach Finanzausweisungen ³	Veränderung
	in EUR je EW		
bis 2.500 EW	1.014,69	1.042,41	27,71
2.501 EW bis 10.000 EW	1.126,32	1.155,96	29,64
10.001 EW bis 20.000 EW	1.325,31	1.343,17	17,85
20.001 EW bis 50.000 EW			
über 50.000 EW	1.839,85	1.853,10	13,25
Landesdurchschnitt alle Gemeinden	1.281,78	1.306,02	24,24

EW = Einwohnerinnen und Einwohner

¹ berechnet auf Basis der Finanzkraft jener Tiroler Gemeinden, die Finanzausweisungen erhielten

² Finanzkraft gemäß § 21 Abs. 5 FAG

³ berechnet nach allen Verteilungsvorgängen

Quellen: Land Tirol; RH

29.2

Der RH anerkannte, dass die Mittelverteilung nach den Richtlinien des Landes Tirol den Anreiz der Gemeinden, eigene Steuereinnahmen zu lukrieren, nicht maßgeblich verringerte, da der entsprechende „Grenzsteuersatz“ auf Mehreinnahmen in Zuweisungsgemeinden mit rd. 16,3 % moderat ausfiel. Er würdigte dies als anreizkompatible Gestaltung der Richtlinien durch das Land Tirol.

Der RH hielt fest, dass durch die Finanzausweisungen aufgrund der Richtlinien des Landes Tirol die bestehende Reihung der Größenklassen nach Finanzkraft und damit die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile erhalten blieben. Kleinste Gemeinden mit bis zu 2.500 EW hatten auch nach Finanzausweisungen die niedrigste Finanzausstattung und Gemeinden mit über 50.000 EW die höchste.

Zusammenfassung

30.1

Zusammenfassend hielt der RH fest:

- Das komplexe und fehleranfällige System von Verteilungsvorgängen der Oberverteilung und Unterverteilung diene lediglich zur Verteilung eines im Gesamtgefüge des FAG vergleichsweise geringen Gesamtbetrags bzw. geringer Teilbeträge einzelner Verteilungsvorgänge.
- Bereits die Berechnungsgrundlage war für die Höhe der bereitzustellenden Bundesmittel unter Berücksichtigung mehrerer Budgetpositionen und in mehreren Berechnungsschritten zu ermitteln. Dies erhöhte die Komplexität der Berechnungen sowie die Intransparenz und Fehleranfälligkeit des Vollzugs zusätzlich, was letztlich auch zu falschen Dotierungen der Finanzausweisungen durch das BMF führte.
- Finanzausweisungen waren in einem mehrstufigen Verteilungssystem nach mehreren Kriterien vom BMF auf die einzelnen Länder und von diesen in mehreren Verteilungsvorgängen auf die Gemeinden aufzuteilen.
- Dabei bestand durch die Vielzahl von Verteilungsvorgängen der Oberverteilung und Unterverteilung ein komplexes System, wodurch die Zuteilung der Finanzausweisungen nicht nur fehleranfällig, sondern auch intransparent und für die einzelnen Gemeinden schwer nachvollziehbar war.
- Es bestanden unterschiedliche und nach der Rechtsansicht des BMF dem FAG 2008 zum Teil widersprechende Umsetzungen der Richtlinien durch die Länder, woraus länderweise höchst unterschiedliche Verteilungswirkungen resultierten.

- Das BMF nahm trotz der Komplexität und Fehleranfälligkeit des Vollzugs seine gesetzlich vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Richtlinien der Länder und deren Verteilungswirkungen nicht wahr. Die Finanzausweisungen begünstigten im Zusammenspiel mit den Gemeinde-Bedarfszuweisungen parallele Finanzierungsstrukturen bzw. doppelte Förderungen auf Basis der Finanzkraft und beeinträchtigten die Transparenz und Planungssicherheit für Gemeinden.

30.2 Der RH empfahl daher dem BMF, auf eine grundlegende Neuausrichtung und Vereinfachung des Finanzkraftausgleichs von Gemeinden im FAG hinzuwirken, um eine möglichst transparente Mittelaufteilung auf die Gemeinden zu erreichen.

30.3 Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit der konzeptionellen Trennung der Verteilungsziele in einen länderübergreifenden Ausgleich im FAG und einen gemeindeweisen Ausgleich auf der Landesebene der Finanzkraftausgleich im FAG 2017 grundsätzlich neu ausgerichtet und vereinfacht worden sei.

Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF, Länder Salzburg, Steiermark und Tirol

- (1) Bei zukünftigen Reformen des Finanzausgleichs sollte eine Regelung über den Finanzkraftausgleich ausschließlich an die Finanzkraft als Verteilungsparameter anknüpfen und eine Vermischung mit anderen Komponenten vermieden werden. **(TZ 7)**
- (2) Die Transparenz des Finanzkraftausgleichs und die Planungssicherheit der Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs wären durch eine Reduktion multipler Zahlungsflüsse zu verbessern. **(TZ 7)**
- (3) Im Zuge einer Reform des Finanzausgleichs sollte auf eine Vereinfachung der Berechnung der Finanzausweisungsmittel hingewirkt werden, um die Transparenz des Finanzkraftausgleichs zu erhöhen. **(TZ 9, TZ 13, TZ 14)**
- (4) Im Zuge einer Reform des Finanzausgleichs sollten die angestrebten Verteilungswirkungen eines Finanzkraftausgleichs festgelegt und die Verteilungsparameter entsprechend gestaltet werden, um eine zielgerechte Mittelverteilung im Zuge des angestrebten Finanzkraftausgleichs zu gewährleisten. **(TZ 13, TZ 14, TZ 17)**
- (5) Für die Finanzierung von Strukturreformen wäre ein geeignetes Finanzierungsmittel mit Anreizwirkung für Strukturmaßnahmen zur Verfügung zu stellen. **(TZ 24)**

BMF

- (6) Es sollte auf eine grundlegende Neuausrichtung und Vereinfachung des Finanzkraftausgleichs von Gemeinden im FAG hingewirkt werden. **(TZ 30)**
- (7) Bei der Budgetierung der Finanzausweisungsmittel nach § 21 FAG 2008 sollten in Entsprechung der Budgetgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit sämtliche im folgenden Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen im Bundesvoranschlagsentwurf aufgenommen werden. **(TZ 10)**

- (8) Aus Gründen der Transparenz sollten sämtliche ausbezahlte Finanzausweisungsmittel auf der Website des BMF veröffentlicht werden, und nicht nur ein Teil der gesamten Finanzausweisungsmittel, um nicht einen falschen Eindruck über die Höhe der an die Gemeinden verteilten Finanzausweisungsmittel zu erwecken. Zumindest sollte darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den derzeit veröffentlichten Daten nur um einen Teilbereich der Finanzausweisungen handelt. (TZ 20)

Land Salzburg

- (9) Bei der Auszahlung der gesamten Finanzausweisungen, einschließlich der Vorweganteile, wäre der gesetzlich vorgegebene Zeitrahmen einzuhalten. (TZ 21)
- (10) Das Interne Kontrollsystem betreffend Finanzausweisungen wäre zu verbessern: So sollten die zugrunde liegenden Berechnungsvorgänge jedenfalls in der Form dokumentiert werden, dass die inhaltliche Nachvollziehbarkeit auch bei personellen Veränderungen gewährleistet bleibt. (TZ 22)

Land Steiermark

- (11) Bei der Berechnung der Finanzkraft für Bedarfszuweisungen wäre eine Anrechnung der Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG 2008 vorzusehen. (TZ 16)
- (12) Die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden wären hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verbuchung der Finanzausweisungen zu kontrollieren, um eine einheitliche ordnungsgemäße Verbuchung der Finanzausweisungen auf Gemeindeebene zu gewährleisten. (TZ 19)

Anhänge: Abbildungen und Tabellen

Tabelle A: Übersicht der Änderungen des § 21 FAG im Zeitablauf

Tabelle B: Regelungsinhalt § 21 FAG

Tabelle C: Richtlinien des Landes Salzburg für den 2. Verteilungsdurchgang, 2. Schritt

Abbildung A: Schematische Darstellung der Berechnung aufgrund der Salzburger Landesrichtlinien zu § 21 Abs. 10 FAG 2008, 2. Verteilungsdurchgang

Abbildung B: Simulationsrechnungen Oberndorf und Dorfbeuern 2015

Anhang I: Übersicht der Änderungen des § 21 FAG im Zeitablauf

Tabelle A: Übersicht der Änderungen des § 21 FAG im Zeitablauf

gesetzliche Grundlage	Norm	Änderung bzw. Ergänzung
FAG 1985	§ 21	Finanzausweisungen erstmalig im Finanzausgleich vorgesehen
Novelle zum FAG 1989 ¹	Abs. 1	NEU: bei der Oberverteilung: Anhebung der Quoten jener Länder auf den Bedarf zu Lasten der übrigen Länderanteile, die diesen (= den Bedarf) nach der Aufteilung nach der Volkszahl nicht erreichen (aufgrund eines Erkenntnisses des VfGH)
FAG 1993 ²	Abs. 1	NEU: zusätzlich zum variablen Betrag ein Fixbetrag von 70 Mio. ATS zur Deckung des Mehrbedarfs aus der Änderung des Abs. 6 (siehe unten)
	Abs. 4	Berechnung der Finanzkraft nur mehr auf Basis der vier wichtigsten Steuern: Summe aus Grundsteuer, Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer und Getränkesteuer und Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe
	Abs. 6	Erhöhung des Höchstbetrags bei der Bemessung des Bedarfs je Gemeinde (von 300.000 ATS auf 420.000 ATS) zuzüglich 10 % des verbleibenden Differenzbetrags
Novelle zum FAG 1993 ³	Abs. 4	Ergänzung der Kommunalsteuer für Berechnung der Finanzkraft; Verlängerung des FAG bis 1996
Novelle durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 ⁴	Abs. 1	Reduktion des variablen Anteils der Finanzausweisung von 1,4 % auf 1,37 % der ungekürzten Ertragsanteile (Neutralisierung der Erhöhung der Gemeindeertragsanteile)
FAG 1997	Abs. 1	Reduktion des variablen Anteils der Finanzausweisung von 1,37 % auf 1,34 % der ungekürzten Ertragsanteile (Neutralisierung der Erhöhung der Gemeindeertragsanteile)
	Abs. 6	Verlängerung der Frist für Mitteilung an Länder bis 31. Mai (ursprünglich 30. April)
Novelle zum FAG 1997 ⁵	Abs. 1	Reduktion des variablen Anteils der Finanzausweisung von 1,34 % auf 1,32 % der ungekürzten Ertragsanteile (Neutralisierung der Erhöhung der Gemeindeertragsanteile durch den Getränkesteuerausgleich)
FAG 2001	Abs. 1	Reduktion des variablen Anteils der Finanzausweisung von 1,32 % auf 1,26 % der ungekürzten Ertragsanteile NEU: Erhöhung des Fixbetrags auf 9,07 Mio. EUR bzw. 125 Mio. ATS um Zusatzmittel von 55 Mio. ATS für 2001 bzw. 3,98 Mio. EUR ab 2002
	Abs. 7	NEU eingefügt: Verteilung der Zusatzmittel
	Abs. 9	Ergänzung der Anrechnungsregelung der Finanzausweisungen bei der Finanzkraft für den 30%igen Unterschiedsbetrag bei der Verteilung der Ertragsanteile um die neuen Zusatzmittel
FAG 2005		Verkürzung der ursprünglichen Laufzeit von 31.12.2008 auf 31.12.2007
FAG 2008	Abs. 1	für das Jahr 2008 bereits Gesamtdotierung ausgewiesen, weil Budgetzahlen bereits bekannt waren; – Reduktion des variablen Anteils der Finanzausweisung von 1,26 % auf 1,24 % der ungekürzten Ertragsanteile (ohne des neuen Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft); – NEU: Erhöhung des Fixbetrags ab 2011 um 2 Mio. EUR auf 11,07 Mio. EUR; – NEU: ab 2011 Ausnahme weiterer 12 Mio. EUR von der Verteilung an Länder nach der Volkszahl und allfälliger Kürzung zugunsten der Bedarfssicherung anderer Länder; – jährliche Kürzung des Anteils von Wien um 2 Mio. EUR (für 16–Millionen–Euro–Topf siehe Abs. 11)
	Abs. 2	umgegliedert aus Abs. 1
	Abs. 9	NEU: Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen nach Richtlinien der Länder
	Abs. 11	NEU: ab 2011 Dotierung und Verteilung des 16–Millionen–Euro–Topfs an Gemeinden (ohne Wien) mit mehr als 10.000 EW ohne Vorverteilung
	Abs. 12	Änderung der Anrechnungsregelung: Finanzausweisungen für den Bedarf sind nur in jenen Ländern nicht anzurechnen, deren länderweiser Anteil auf den Bedarf angehoben werden musste
Novelle zum FAG 2008 ⁶	Abs. 9a	NEU: wenn die Vorausanteile für Gemeindefusionen und –kooperationen mehr als 30 % der Finanzausweisungsmittel des Landes betragen, wird der darüber hinausgehende Bedarf für den Vorausanteil durch Umschichtung aus den Ertragsanteilen finanziert; die Umschichtung ist in den Folgejahren wieder rückzuführen

¹ BGBl. Nr. 693/1991

² BGBl. Nr. 30/1993

³ BGBl. Nr. 853/1995

⁴ BGBl. Nr. 201/1996

⁵ BGBl. I Nr. 29/2000

⁶ BGBl. I Nr. 165/2013

Anhang II: Regelungsinhalt des § 21 FAG 2008

Tabelle B: Regelungsinhalt § 21 FAG

Norm	Inhalt	Ermessen Bund/Länder	Darstellung im Bericht
Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> – Berechnung der Gesamthöhe der Finanzausweisungsmittel – Obverteilung (mit Ausnahme von 12 Mio. EUR, die zur Finanzierung des 16–Millionen–Euro–Topfs dienen): <ul style="list-style-type: none"> – 3,98 Mio. EUR Zusatzmittel nach der Volkszahl – Rest zunächst nach Volkszahl und erforderlichenfalls Anhebung auf den Bedarf der Anteile, die diesen nicht erreichen, zu Lasten der übrigen Anteile der Länder – Kürzung des Anteils von Wien um 2 Mio. EUR 	nein	Glossar, TZ 8, TZ 9, TZ 10, TZ 13
Abs. 2	Termine für die Überweisung der Finanzausweisungen vom Bund an die Länder und von den Ländern an die Gemeinden	nein	TZ 6, TZ 11, TZ 21
Abs. 3	Voraussetzungen für einen Anspruch der Gemeinden auf Finanzausweisung : <ul style="list-style-type: none"> – Einhebung der für die Finanzkraft maßgeblichen Abgaben im höchstmöglichen Ausmaß (für Verteilung nach Abs. 7 und 8) – Gemeindekopffquote liegt unter 90 % der Bundesdurchschnittskopffquote der jeweiligen Größenklasse von insgesamt fünf festgelegten Größenklassen 	nein	TZ 7
Abs. 4	Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Höhe der bereitzustellenden Bundesmittel	nein	TZ 9
Abs. 5	Finanzkraft begriff definiert	nein	Glossar, TZ 7
Abs. 6	Bundesdurchschnittskopffquote einer Größenklasse definiert	nein	Glossar, TZ 13
Abs. 7	<ul style="list-style-type: none"> – Erhebung der negativen Abweichungen von der Bundesdurchschnittskopffquote durch den Bund und Mitteilung an die Länder¹ – 1. Verteilungsdurchgang: Ermittlung der Höhe der Finanzausweisung für sämtliche Gemeinden nach dem Finanzbedarf¹ – Definition Finanzbedarf eines Landes 	nein	Glossar, TZ 12, TZ 14
Abs. 8	Verteilungsvorgang für die Zusatzmittel in Höhe von 3,98 Mio. EUR ¹	nein	Glossar, TZ 13, TZ 14
Abs. 9	zeitlich befristeter Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen nach den Richtlinien der Länder; Mindesthöhe je Gemeindefusion im ersten Jahr 80.000 EUR, im zweiten Jahr 60.000 EUR, im dritten Jahr 40.000 EUR und im vierten Jahr 20.000 EUR Möglichkeit, Zuweisungen nach Abs. 7 und 8 aliquot zu kürzen, wenn verbleibende Mittel nicht zur Deckung der Vorweganteile reichen	Mindestprämien vorgegeben, darüber hinaus Richtlinie der Länder	Glossar, TZ 5, TZ 15, TZ 24
Abs. 9a	Erhöhung der Finanzausweisung zu Lasten der Gemeindeertragsanteile, wenn die Vorweganteile 30 % der in diesem Land zur Verfügung stehenden Mittel nach § 21 (ohne die Mittel nach Abs. 11) übersteigen; Rückführung der Umschichtung in den darauffolgenden Jahren	nein	TZ 24
Abs. 10	– 2. Verteilungsdurchgang nach den Richtlinien der Länder, Anhebung der Finanzkraft möglichst auf den Landesdurchschnitt	– RL der Länder, Rahmen vorgegeben	TZ 15, TZ 17, TZ 18, TZ 22, TZ 23, TZ 25, TZ 26, TZ 28, TZ 29
	– 3. Verteilungsdurchgang nach den Richtlinien der Länder; sonst keine Vorgaben	– RL der Länder, ohne Vorgaben	
Abs. 11	16–Millionen–Euro–Topf für Gemeinden (ohne Wien) mit mehr als 10.000 EW <ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung – Verteilung <ul style="list-style-type: none"> – 55 % Städte mit eigenem Statut – 30 % Landeshauptstädte – 15 % auf Basis Finanzkraft unter 95 % des Klassendurchschnitts 	nein	Glossar, TZ 13
Abs. 12	Anrechnungsregelung für die Finanzkraft bei der Ermittlung des 30%igen Unterschiedsbetrags gemäß § 11 Abs. 4 FAG	nein	– ²
Abs. 13	Mitteilungspflicht der Länder an das BMF über Mittelverteilung unter Anschluss der Richtlinien	nein	TZ 6

¹ In der Praxis ermittelte die Statistik Austria bereits die Höhe der Finanzausweisungen nach Abs. 7, 8 und 11 für die einzelnen Gemeinden, die das BMF den Ländern mitteilte. Die Länder konnten allerdings die Finanzausweisungen nach Abs. 7 und 8 im Bedarfsfall zur Bedeckung der Vorweganteile noch aliquot kürzen.

² siehe dazu Bericht des RH „Abgestufter Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ (Reihe Bund 2016/4)

Anhang III: Schematische Darstellung der Berechnung der Finanzausweisungen nach den Salzburger Richtlinien für den 2. Verteilungsdurchgang

(1) In den Jahren 2013 bis 2015 überstieg jener Betrag, der für den zweiten Verteilungsdurchgang nach den Landesrichtlinien zur Verfügung stand, die Landessumme des Fehlbetrags auf 74 % des Landesdurchschnitts:

Tabelle C: Richtlinien des Landes Salzburg für den 2. Verteilungsdurchgang, 2. Schritt

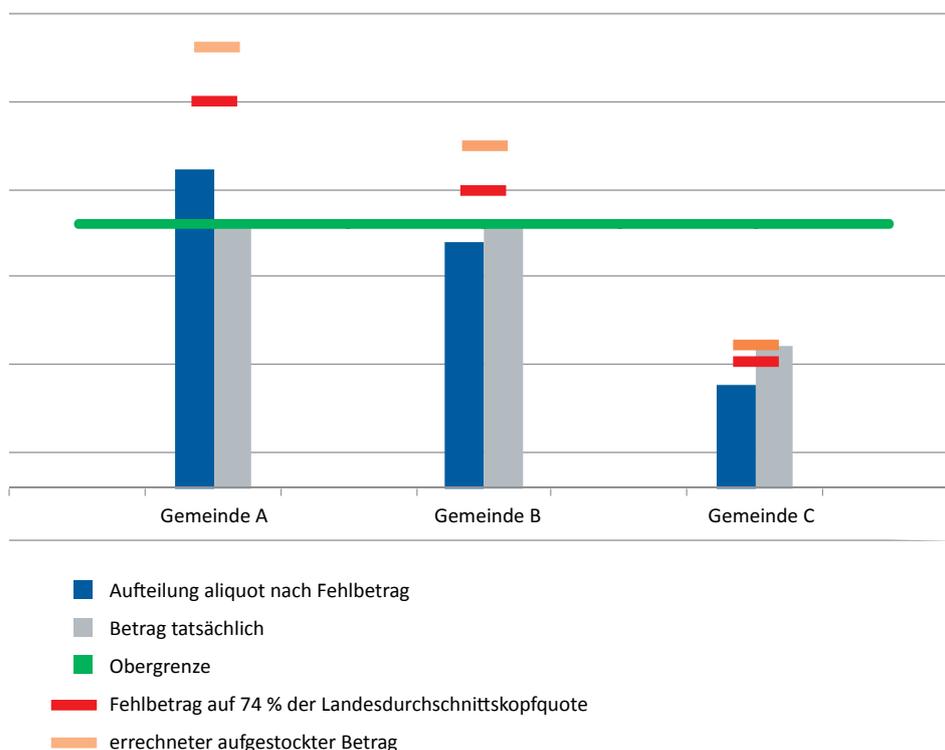
Jahr	Differenzbetrag auf 74 % des Landesdurchschnitts	Differenzbetrag unter Berücksichtigung der Zuweisungsobergrenzen	Verteilungsbetrag	Relation Verteilungsbetrag zu Differenzbetrag
	in 1.000 EUR			
2013	4.175,3	4.141,3	5.076,5	1,22
2014	4.561,3	4.536,9	5.346,4	1,17
2015	5.507,8	5.206,2	5.624,4	1,02

Quelle: Land Salzburg

Bereits aus diesem Verhältnis von zur Verfügung stehendem Verteilungsbetrag und Bedarf (Differenzbetrag unter Berücksichtigung der Zuweisungsobergrenzen) resultierte eine Überkompensation des Fehlbetrags auf 74 % des Landesdurchschnitts.

(2) Auch wenn die zur Verfügung stehenden Finanzausweisungsmittel den Fehlbetrag auf 74 % des Landesdurchschnitts nicht überstiegen hätten, konnte allein aufgrund der Deckelung des Zuweisungsbetrags pro Gemeinde der Effekt einer Überkompensation bei anderen Gemeinden auftreten, wie Abbildung A illustriert.

Abbildung A: Schematische Darstellung der Berechnung aufgrund der Salzburger Landesrichtlinien zu § 21 Abs. 10 FAG 2008, 2. Verteilungsdurchgang



Quelle: RH

(3) Die roten Linien in Abbildung A stellen den Fehlbetrag auf 74 % der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft dar. Die blauen Balken stellen die rein aliquote Verteilung nach dieser Differenz dar.

(4) Nachdem diese aliquote Zuteilung in Gemeinde A die in den Richtlinien festgelegte Obergrenze (grüne Linie) überschreitet, muss der über diese Grenze hinausgehende Betrag (jener Teil des blauen Balkens, der über der grünen Linie liegt) auf die anderen Gemeinden aufgeteilt werden, wobei der Fall auftreten kann, dass einzelne Gemeinden durch diesen Schritt wieder die Obergrenze der Finanzaufweisungen erreichen und wiederum Überschussbeträge zu verteilen sind. Bis zur endgültigen Verteilung aller zur Verfügung stehenden Mittel wären demnach unzählige derartige Schleifen erforderlich. Das Land Salzburg löste dieses Problem durch die rechnerische Vervielfachung der vorhandenen Mittel um einen Faktor, der durch ein Näherungsverfahren ermittelt wurde. Der beschriebene Faktor war so festzulegen, dass die durch die Deckelung wegfallende Summe der fiktiven Erhöhung der Verteilungsmasse exakt entsprach. Dieser Faktor betrug im Jahr 2015 1,10. Die damit vervielfachten Mittel wurden aliquot nach der Differenz auf 74 % der Lan-

desdurchschnittskopfquote verteilt (orangene Linien in Abbildung A). Dadurch konnte der ursprünglich zur Verfügung stehende Betrag verteilt werden (graue Balken in Abbildung A, entsprechen in Summe der Summe der blauen Balken). Für die nicht von der Deckelung betroffenen Gemeinden ergab sich daraus auch der Grenzsteuersatz von 113 % (Multiplikation von 1,10 mal 1,02).

(5) Anhand der Abbildung A wird auch ersichtlich, dass die durch diesen Prozess letztlich gewährte Zuweisung über den Fehlbetrag auf 74 % der Landesdurchschnittskopfquote hinausgehen konnte (Gemeinde C).

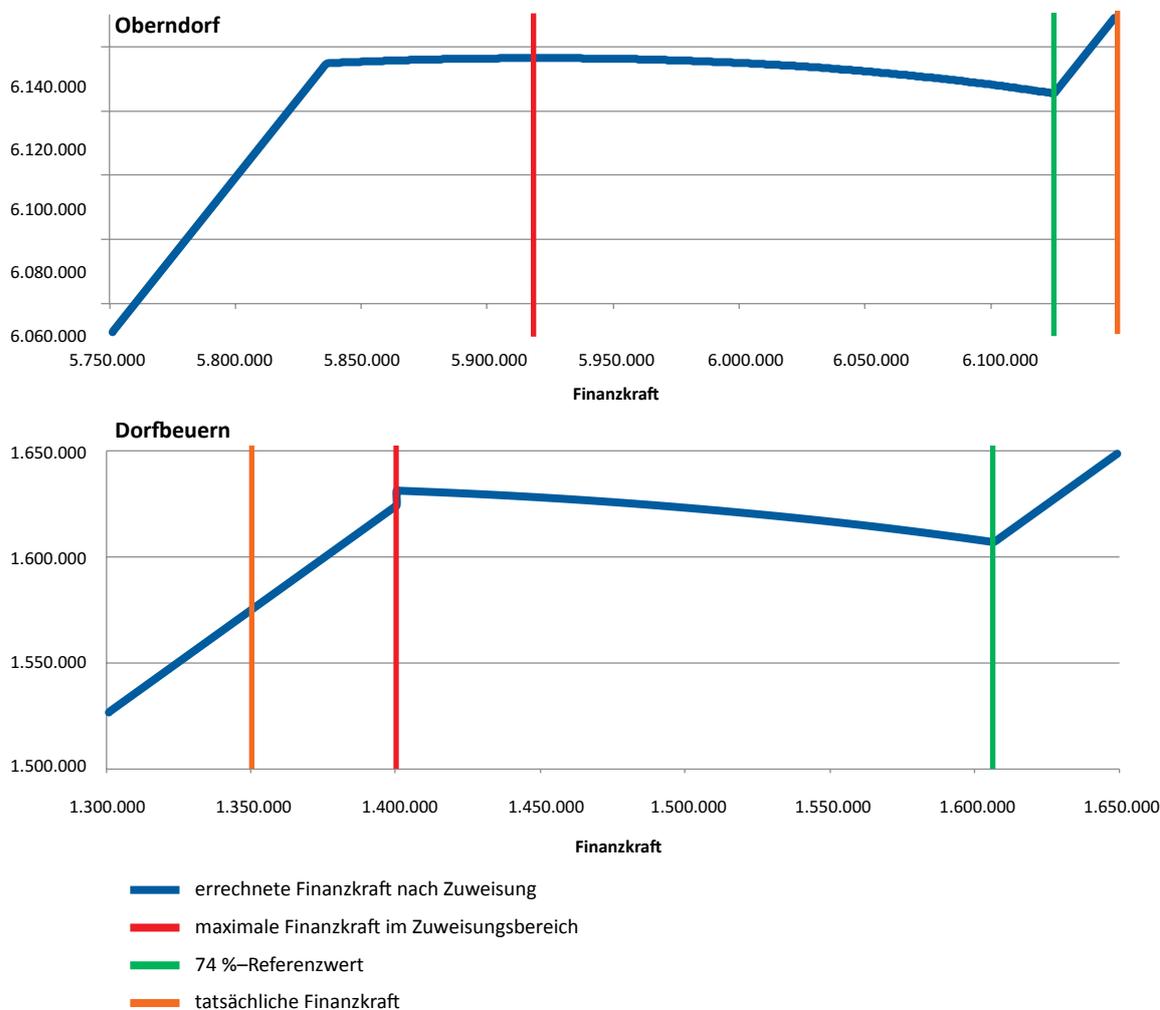
Anhang IV: Simulationsrechnung der Verteilung der gesamten Finanzausweisungsmittel im Land Salzburg bei veränderter Finanzkraft

(1) Der RH simulierte den Vollzug der Salzburger Landesrichtlinien anhand von zwei Beispielgemeinden (Oberndorf und Dorfbeuern) im Hinblick auf die Anreizwirkung, eigene Steuereinnahmen zu lukrieren (siehe Abbildung B).

(2) Die Gemeinde Oberndorf erhielt im Jahr 2015 keine Finanzausweisungsmittel im 2. Verteilungsdurchgang nach den Richtlinien des Landes Salzburg, weil ihre Finanzkraft (6,15 Mio. EUR) sowohl über dem Referenzwert von 74 % der Landesdurchschnittskopfquote multipliziert mit der Einwohnerzahl der Gemeinde (6,13 Mio. EUR) als auch über 900.000 EUR lag. Der RH nahm für Oberndorf in seiner Simulationsrechnung Beträge von 5,56 Mio. EUR bis 6,15 Mio. EUR als Finanzkraft an. Die Finanzkraft aller anderen Gemeinden wurde gleich belassen.

Die Gemeinde Dorfbeuern erhielt im Jahr 2015 Finanzausweisungsmittel aus dem 2. Verteilungsdurchgang, da die tatsächliche Finanzkraft mit 1,35 Mio. EUR unter dem Referenzwert von 74 % der Landesdurchschnittskopfquote multipliziert mit der Einwohnerzahl der Gemeinde (1,61 Mio. EUR) lag. Der RH nahm bei seiner Simulationsrechnung Beträge von 1,30 Mio. EUR bis 1,65 Mio. EUR als Finanzkraft an und beließ die Finanzkraftbeträge der restlichen Gemeinden wiederum unverändert.

Abbildung B: Simulationsrechnungen Oberndorf und Dorfbeuern 2015



(3) Wie aus Abbildung B ersichtlich, führten gesteigerte eigene Steuereinnahmen (x-Achse) jener Salzburger Gemeinden, die im 2. Verteilungsdurchgang Finanzzuweisungen erhielten, nicht in jedem Fall zu einem Zuwachs an verfügbaren Mitteln nach Finanzzuweisungen (y-Achse).

Vielmehr verloren jene Salzburger Zuweisungsgemeinden, deren Finanzkraft knapp unterhalb des 74 %igen Referenzwerts lag, mit zusätzlichen Steuereinnahmen im Gegenzug einen höheren Betrag an Finanzzuweisungsmitteln (siehe den fallenden Verlauf der blauen Linien in Abbildung B bei steigender Finanzkraft).

Damit konnte der Fall auftreten, dass Gemeinden letztendlich finanziell besser gestellt waren, wenn sie ihre Einnahmen an eigenen Steuern verringerten.

(4) Die Richtlinien sahen eine Staffelung der Deckelbeträge je nach Finanzkraft der Gemeinden vor. Dadurch konnten Sprünge in der Höhe der Finanzausweisung auftreten, sobald die Finanzkraft einer Gemeinde einen festgelegten Schwellenwert überschritt. In Abbildung B wird dies am Beispiel Dorfbeuern bei Überschreiten des Schwellenwerts von 1,4 Mio. EUR Finanzkraft ersichtlich.



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im August 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

