

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Land Niederösterreich; Finanzierung von Gemeinden

Die Einnahmen der niederösterreichischen Gemeinden aus Transferzahlungen von Bund, Land und anderen Gemeinden waren im überprüften Zeitraum 2010 bis 2013 um 22,7 % geringer als jene der Gemeinden des übrigen Bundesgebiets. Bei den öffentlichen Transfers hatten die niederösterreichischen Gemeinden einen negativen Gesamtsaldo, d.h., sie gaben mehr für Transfers aus, als sie durch Transfers einnahmen.

Die niederösterreichischen Gemeinden mussten zur Finanzierung ihres Haushalts um 41,3 % mehr Darlehen aufnehmen als die Gemeinden des übrigen Bundesgebiets. Der Anstieg im Bereich der Haftungen deutete auf eine verstärkte außerbudgetäre Umsetzung von Investitionsvorhaben und Fremdmittelaufnahmen hin.

Die Niederösterreichische Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde genehmigte Finanzierungsmaßnahmen von Gemeinden (Darlehensaufnahmen, Haftungsübernahmen usw.), obwohl wesentliche Beurteilungsgrundlagen fehlten. Weiters erfolgten Genehmigungen, weil informelle Ersuchen von Regierungsmitgliedern oder deren Büros die Gemeindeabteilung des Landes dazu bewogen, einen positiven Genehmigungsantrag zu stellen.

Diese Entscheidungen verstießen gegen die Niederösterreichische Gemeindeordnung, wonach Gemeinden mit drohender Überschuldung eine Erhöhung von Verbindlichkeiten zu untersagen war.

Somit ermöglichte die Aufsichtsbehörde finanzschwachen Gemeinden weitere budgetäre Belastungen, ohne diese von Konsolidierungsmaßnahmen abhängig zu machen.

Allein in den 23 vom RH überprüften Einzelfällen genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 201,14 Mio. EUR, obwohl sämtliche betroffenen Gemeinden eine angespannte finanzielle Lage aufwiesen und die freie Finanzspitze negativ war.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der finanziellen Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden, ihrer Finanzausstattung unter Berücksichtigung der Transferbeziehungen mit öffentlichen Rechtsträgern und der Entwicklung ihrer Finanzschulden und Haftungen. (TZ 1)

Weiters beurteilte der RH anhand von zufällig ausgewählten Genehmigungsanträgen von Gemeinden mit angespannter Finanzlage (sämtliche dieser Gemeinden wiesen eine negative freie Finanzspitze auf) die Genehmigungsbeurteilung der Aufsichtsbehörde zu Maßnahmen dieser Gemeinden. (TZ 1)

Datengrundlagen

Gemäß Gebärungsstatistikverordnung hatten die Länder die ihnen von den Gemeinden gemeldeten Haushaltsdaten auf Plausibilität, insbesondere hinsichtlich Konformität mit den Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997, zu überprüfen. Die Daten der niederösterreichischen Gemeinden wiesen im Bundesländervergleich überdurchschnittlich viele unplausible Datensätze auf. So entfielen von den für das Jahr 2013 österreichweit (ohne Wien) insgesamt rd. 8.750 fehlerhaften Datensätzen rd. 6.200 (mehr als 70 %) allein auf die niederösterreichischen Gemeindehaushaltsdaten. (TZ 2)

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Einnahmenstruktur

Die Einnahmen der niederösterreichischen Gemeinden aus Transferzahlungen von Bund, Land und anderen Gemeinden waren im überprüften Zeitraum 2010 bis 2013 um 22,7 % geringer als jene der Gemeinden des übrigen Bundesgebiets ohne Wien (Vergleichsgemeinden). Dies hatte u.a. zur Folge, dass sie zur Finanzierung ihres Haushalts um 41,3 % mehr Darlehen aufnehmen mussten als die Vergleichsgemeinden. (TZ 3)

Die Einnahmenstruktur der niederösterreichischen Gemeinden wies je nach Einwohnerzahl hohe Unterschiede auf: Die Einnahmen aus eigenen Steuern (insbesondere Kommunalsteuer) und Ertragsanteilen nahmen mit der Gemeindegröße zu. Umgekehrt bei den Transfererinnahmen: Während sich große Gemeinden lediglich zu 4,3 % über Transferzahlungen finanzierten, lag dieser Anteil bei den kleinen Gemeinden bei knapp 28 %. Dies war darauf zurückzuführen,



dass das Land Niederösterreich Zahlungen an seine Gemeinden an deren Finanzkraft-Kopfquote orientierte. (TZ 4)

Jahresergebnisse

Die durchschnittlichen Haushaltsergebnisse der niederösterreichischen Gemeinden wiesen im Betrachtungszeitraum einen ähnlichen Verlauf auf wie jene der Vergleichsgemeinden: Ausgehend von negativen Ergebnissen im Jahr 2010 war das vereinheitlichte Jahresergebnis in den Jahren 2011 und 2012 positiv, im Jahr 2013 verschlechterte es sich wieder. Die Ergebnisrückgänge des Jahres 2013 waren kritisch. Da negative Jahresergebnisse mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind und auch jeweils eine Neuverschuldung erforderlich machen, ist das Haushaltsgleichgewicht der Gemeinden in mehrjähriger Abfolge aufrechtzuerhalten. (TZ 5)

Finanzschulden und Haftungen

Die Finanzschulden pro Einwohner der niederösterreichischen Gemeinden sanken im Betrachtungszeitraum zwar von rd. 2.361 EUR (2010) auf 2.252 EUR (2013), gemessen an ihren Einnahmen waren die Gemeinden jedoch weiterhin äußerst hoch verschuldet: Das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen (Finanzschulden und Haftungen) zu den Gesamteinnahmen lag im Jahr 2013 bei den niederösterreichischen Gemeinden bei 136,2 %, bei den Vergleichsgemeinden bei 106,6 %; auch die Gesamtverpflichtungen der niederösterreichischen Gemeinden pro Einwohner (rd. 2.969 EUR) waren deutlich höher als bei den Vergleichsgemeinden (rd. 2.616 EUR). (TZ 6)

In nur vier Jahren stiegen die Haftungen je Einwohner um fast ein Drittel an (von rd. 544 EUR im Jahr 2010 auf rd. 717 EUR im Jahr 2013). Der Anstieg des Anteils der Haftungen an den Gesamteinnahmen um rd. 20 % deutete insgesamt auf eine verstärkte Umsetzung von Investitionsvorhaben und auf Fremdmittelaufnahmen außerhalb der Gemeindehaushalte in ausgliederten Einheiten hin. (TZ 6)

Entwicklung der Gebarung anhand von Kennzahlen

Die niederösterreichischen Gemeinden wiesen deutlich höhere Finanzschulden und höhere Gesamtverpflichtungen (Finanzschulden und Haftungen) auf als die Vergleichsgemeinden. Aufgrund der dadurch höheren erforderlichen Aufwendungen für den Schuldendienst konnten sie im Prüfungszeitraum bei der Eigenfinanzierungsquote und der Quote freie Finanzspitze – trotz der höheren öffentlichen Sparquoten – keine besseren Kennzahlen erreichen als die Vergleichsgemeinden. (TZ 7)

Gegenüber den Jahren 2012 und 2011 verschlechterten sich darüber hinaus die Kennzahlen im Jahr 2013. Geringe Eigenfinanzierungsquoten und Quoten freie Finanzspitze schränken die Umsetzung von Vorhaben des außerordentlichen Haushalts ein und können, sofern sie über längere Phasen andauern, zu erheblichem Investitionsrückstau führen. Ein im Haushalt nicht bedeckter Finanzierungsbedarf von Gemeinden begünstigt in der Folge oft Entscheidungen zu außerbudgetären Vorgangsweisen (Sale-and-lease-back, PPP-Modelle, Ausgliederungen udgl.), die insgesamt gesehen für die Gemeinden jedoch zu keiner Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Gesamtsituation führen. (TZ 7)

Transfers von und an öffentliche Rechtsträger

Wie die Vergleichsgemeinden wiesen auch die niederösterreichischen Gemeinden im Betrachtungszeitraum einen negativen Transfersaldo auf, d.h., ihre Transferausgaben überstiegen die Transferreinnahmen. Allerdings war der negative Transfersaldo je Einwohner in den niederösterreichischen Gemeinden deutlich höher als in den Vergleichsgemeinden (im Jahr 2013 rd. – 276 EUR gegenüber rd. – 172 EUR). Auch war der negative Transfersaldo je Einwohner der niederösterreichischen Gemeinden von 2010 bis 2013 mit rd. 24,9 % stärker gestiegen als jener der Vergleichsgemeinden (rd. 13,4 %). Diese Transferverflechtungen innerhalb der öffentlichen Hand erhöhen vielfach die Komplexität der Aufgabenwahrnehmung und erschweren einen transparenten Überblick. (TZ 8)

Finanzausstattung der Gemeinden durch Steuern und Transfers

Die öffentlichen Transfers des Landes Niederösterreich wurden in erheblichem Ausmaß dazu eingesetzt, um die durch den primären Finanzausgleich zunächst verursachten Ungleichgewichte der Steuereinnahmen je Einwohner zwischen den Gemeinden abzubauen und deren gleichmäßigere finanzielle Ausstattung herbeizuführen. (TZ 9)

Der durch Landestransfers herbeigeführte Ausgleich zwischen großen und kleinen Gemeinden stand den Zielsetzungen eines möglichst aufgabenorientierten und einfachen Finanzausgleichs entgegen. Je höher strukturell verursachte primäre Einnahmenunterschiede sind, desto höhere öffentliche Transfers müssen erhalten bleiben, um deren Ausgleich noch herbeiführen zu können. Bei diesen Finanzierungsströmen handelte es sich aber überwiegend um Zahlungsflüsse, mit denen Aufgaben einer Gebietskörperschaft von anderen Teilen der öffentlichen Hand mitfinanziert werden (z.B. Krankenanstaltenfinanzierung). Zwischen den Gebietskörperschaften liegt dadurch die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht in einer Hand. (TZ 9)

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichts- behörde

Zuständigkeitsverteilung

Im Rahmen der Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung waren die Angelegenheiten der Gemeinden auf einzelne Mitglieder der Landesregierung verteilt, insbesondere auf den für Finanzen, Wohnbau und Arbeit zuständigen Landeshauptmann-Stellvertreter und die für Konsumentenschutz und Kommunale Verwaltung zuständige Landeshauptmann-Stellvertreterin. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen den beiden Regierungsmitgliedern orientierte sich jedoch nicht an sachlichen Gesichtspunkten, sondern folgte einer langjährigen politischen Tradition. Die Zuständigkeit eines Regierungsmitglieds für eine bestimmte Gemeinde war lediglich von der Parteizugehörigkeit des jeweiligen Bürgermeisters bzw. Verbandsobmanns abhängig. (TZ 11)

Genehmigungspflichtige Maßnahmen

Einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen waren gemäß Niederösterreichischer Gemeindeordnung (NÖ GemO) an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden. Gemäß Art. 119a Abs. 8 B-VG durfte der Landesgesetzgeber Gründe für die Versagung genehmigungspflichtiger Maßnahmen legislativ

vorsehen. Während in vier von acht Ländern (ohne Wien) fünf oder mehr Versagungstatbestände rechtlich verankert waren, enthielt die NÖ GemO lediglich zwei Versagungstatbestände: „Gesetzwidrigkeit“ und „unverhältnismäßig hohe Belastungen (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde)“. (TZ 13)

Die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung verfügte über keine Definition des Begriffs „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde“. Für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit zog sie im Wesentlichen die freie Finanzspitze heran: Eine positive freie Finanzspitze hatte die Genehmigung der beantragten Maßnahme zur Folge; im Falle einer negativen freien Finanzspitze ging die Gemeindeabteilung von einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde aus. Indem die Aufsichtsbehörde die Genehmigungen bis zur völligen Ausnützung der freien Finanzspitze erteilte, trug sie dem Versagungstatbestand „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde“ nicht Rechnung. Weitere Budgetkennzahlen, wie z.B. der Verschuldungsgrad (Verbindlichkeiten in Prozent der Gesamteinnahmen), Mehrjahresvergleiche und historische Ist-Werte, fanden im Regelfall keine Berücksichtigung. (TZ 13)

Die operative Bearbeitung der als Beilagen zum Genehmigungsantrag beigebrachten Unterlagen erfolgte durch die Gemeindeabteilung. In allen vom RH überprüften Fällen waren die in die Regierungssitzungen über Gemeindefinanzierungsmaßnahmen eingebrachten Informationen unvollständig. Indem die Niederösterreichische Landesregierung der Einschätzung des jeweils zuständigen Regierungsmitglieds weitgehend unreflektiert folgte, genehmigte sie in allen vom RH überprüften Fällen Maßnahmen zur Gemeindefinanzierung, die unzureichende Angaben und Begründungen enthielten und somit gegen die NÖ GemO verstießen. (TZ 14)

Im Zeitraum 2010 bis 2014 bearbeitete die Gemeindeabteilung jährlich rd. 280 Darlehens-, Haftungs- und Leasingfälle. Keines der abgewickelten Verfahren endete mit einer Versagung. Hierbei war zu bedenken, dass die niederösterreichischen Gemeinden im Jahr 2013 gemessen an ihren Gesamteinnahmen (ohne Finanztransaktionen) einen Finanzschuldenstand in Höhe von 103,3 % aufwiesen (Vergleichsgemeinden Österreich: 61,9 %) und die Finanzschulden je Einwohner bei 2.252 EUR lagen (Vergleichsgemeinden Österreich: 1.521 EUR). (TZ 15)

Die von den Antragstellern beigebrachten Unterlagen wiesen zahlreiche Mängel auf (rd. 90 % der erstmalig eingereichten Genehmigungsanträge waren nicht entscheidungsreif aufbereitet). Die von der Gemeindeabteilung durchgeführten Voranschlags- und Rechnungsabschlussberatungen sowie die anlassfallbezogene landesweite Thematisierung von gemeindeübergreifenden Problemstellungen reichten nicht aus, um von den Gemeinden von Anbeginn weitgehend entscheidungsfähige Anträge zur Genehmigung vorgelegt zu bekommen. (TZ 15)

**Prüfung von
Einzelfällen**

Überblick

Bei den vom RH überprüften 23 Maßnahmen genehmigte die Aufsichtsbehörde Finanzierungsmaßnahmen in Höhe von 201,14 Mio. EUR, obwohl die Gemeinden eine negative freie Finanzspitze aufwiesen: (TZ 16)

Genehmigungsverfahren bei Gemeinden mit negativer freier Finanzspitze samt Feststellungen des RH zur Genehmigungsfähigkeit				
Gemeinde	TZ	Volumen (in 1.000 EUR)	Maßnahme	Feststellung RH zur Genehmigungsfähigkeit
Schwechat	17	25.700	Abschluss einer Rahmennutzungsvereinbarung mit der Multiversum GmbH mit einem 30-jährigen Kündigungsverzicht	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
	18	10.000	Haftungsübernahme für ein Darlehen der Multiversum GmbH	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; für die Rückzahlung des Darlehens lagen lediglich Förderverträge im Umfang von 5,60 Mio. EUR vor
	19	25.000	Emission einer Namensschuldverschreibung	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; der Namensschuldverschreibung standen keine ausreichenden Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen gegenüber
Wiener Neustadt	20	14.720	Darlehen zum Haushaltsausgleich	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	20	18.680	Haftungsübernahme gegenüber der Wiener Neustädter Altlastensanierungs GmbH	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	20	33.000	drei Darlehen aufgrund der Übernahme des städtischen Krankenhauses durch das Land Niederösterreich	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	20	5.560	Verlängerung eines Leasingvertrags für die Dr. Fred Sinowatz Hauptschule	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
Guntramsdorf	21	52.240	Baurechtsfinanzierung (Grundstücksverkäufe über 24,72 Mio. EUR, Baurechtsvertrag über 52,24 Mio. EUR, mehrere Haftungsübernahmen)	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung

Kurzfassung

Fortsetzung: Genehmigungsverfahren bei Gemeinden mit negativer freier Finanzspitze samt Feststellungen des RH zur Genehmigungsfähigkeit

Gemeinde	TZ	Volumen (in 1.000 EUR)	Maßnahme	Feststellung RH zur Genehmigungsfähigkeit
Leobersdorf	22	420	Darlehensaufnahme für die Errichtung von Reihenhäusern im Juli 2010	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; die Rückzahlung der Darlehensaufnahme über die Mieteinnahmen wurde nicht ausreichend überprüft
	23	1.320	Darlehensaufnahme zur Errichtung einer Wohnhausanlage	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; die Rückzahlung der Darlehensaufnahme fußte lediglich auf Analogieschlüssen zum Kostendeckungsgrad bestehender Gemeindeförderungsanlagen im Rechnungsabschluss
	24	2.500	Haftungsübernahme für ein Darlehen der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
Korneuburg	26	3.060	Leasingvertrag für die Errichtung eines Kindergartens	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1993 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	27	830	Darlehen für die Attraktivierung der Verkehrssituation beim Bahnhof	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung, Genehmigung aufgrund einer mit der ÖBB-Infrastruktur AG abgeschlossenen Vereinbarung zur Bahnhofssanierung
	28	2.800	Bürgschaft für die Frei- und Hallenbad Korneuburg-Bisamberg Betriebsgesellschaft	Genehmigung ohne inhaltliche Prüfung des Badsanierungskonzepts
Annaberg	29	730	Darlehen für einen Grundstückskauf	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung, ohne dass die für die Finanzierung des Darlehens notwendigen Einnahmen tatsächlich gesichert waren
	30	320	Bürgschaft für die Ötscher-Tormäuer GmbH	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
	31	87	Darlehen für den Ankauf eines Rüstlöschfahrzeugs	Zustimmung des Landeshauptmann-Stellvertreters bereits 19 Monate vor der kollegialen Beschlussfassung durch die NÖ Landesregierung
Erlauf	32	460	Darlehen für Hochwasserschutzmaßnahmen	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1993 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
Klausen-Leopoldsdorf	33	300	Darlehensaufnahme für die Renovierung des Arzthauses	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung, außerdem waren zum Zeitpunkt der Aufnahme lediglich Mieteinnahmen in Höhe von rd. 20.000 EUR gesichert
Matzen-Raggendorf	34	350	Darlehensaufnahme für eine Ausgleichszahlung	Weisung aus dem Büro der Landeshauptmann-Stellvertreterin, die Genehmigung durch Zeitablauf herbeizuführen
Mitterbach	35	1.000	Abschluss eines Generalmietvertrags mit einer Wohnbaugesellschaft	Genehmigung auf Weisung des Landeshauptmann-Stellvertreters
Senftenberg	36	464	Darlehensaufnahme für Liegenschaftsankäufe	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; die genehmigten Immobilienankäufe waren mit einem Verwertungsrisiko verbunden
Waidhofen an der Ybbs	38	1.600	Darlehensaufnahme für die Umstellung der öffentlichen Straßenbeleuchtung auf LED	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung sowie fehlender Genehmigung eines Förderungsansuchens
Summe		201.141		

Quelle: RH

Stadtgemeinde Schwechat

Die Gemeindeabteilung beurteilte eine Rahmennutzungsvereinbarung, die die Stadtgemeinde Schwechat zur Nutzung der Mehrzweckhalle mit der Multiversum Schwechat Betriebs GmbH (Hallenbetriebsgesellschaft) abgeschlossen hatte, positiv, die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte den Abschluss der Rahmennutzungsvereinbarung. Dies, obwohl die Genehmigung zu versagen gewesen wäre, weil der Stadtgemeinde aus der Rahmennutzungsvereinbarung eine jährliche Zahlungsverpflichtung von 856.800 EUR – bzw. für die Gesamtdauer der Nutzungsverpflichtung von 25,70 Mio. EUR – entstand und sie eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 3,30 Mio. EUR für das Jahr 2010 aufwies. Die für eine positive Beurteilung der beantragten erforderlichen Prüfschritte durch die Gemeindeabteilung waren nicht erfolgt. (TZ 17)

Die Gemeindeabteilung forderte wesentliche Unterlagen – wie z.B. den Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 2007 – zur Beurteilung des rechtmäßigen Zustandekommens der Rahmennutzungsvereinbarung nicht ein. Bei Vorliegen dieser Unterlage wäre ersichtlich gewesen, dass der Bürgermeister die Rahmennutzungsvereinbarung abschloss und damit die Stadtgemeinde langfristig im Gesamtumfang von rd. 25,70 Mio. EUR finanziell verpflichtete, aber die erforderlichen Genehmigungen durch den Gemeinderat erst ein Jahr und die der Landesregierung erst zwei Jahre nach der Vertragsunterzeichnung eingeholt hatte. Der Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 2009 erwirkte somit eine nachträgliche Sanierung der Versäumnisse des Bürgermeisters. (TZ 17)

Die Gemeindeabteilung beanstandete nicht, dass die Rahmennutzungsvereinbarung mit einer Allonge zum Vertrag unterfertigt wurde. Aufgrund der Unterfertigung auf einer Allonge war die unmissverständliche Zuordenbarkeit der Zustimmung des Bürgermeisters, des Mitglieds des Stadtrats sowie der beiden Gemeinderatsmitglieder zum Vertragswerk nicht sichergestellt und die missbräuchliche Verwendung der Unterschriften nicht ausgeschlossen. (TZ 17)

Die Gemeindeabteilung qualifizierte die von der Stadtgemeinde im Zuge des Parteiengehörs vorgebrachten Ausgabenminderungen und Mehreinnahmen als plausibel, obwohl die von der Stadtgemeinde übermittelten Unterlagen entweder aufgrund fehlender Zahlen eine Plausibilisierung nicht zuließen oder die Zahlen klar den Angaben der Stadtgemeinde widersprachen: So wies der Finanzplan der Hallenbetriebsgesellschaft bis zum Jahr 2015 Personalaufwendungen

von bis zu 811.700 EUR auf, womit bestenfalls die Anstellung von 25 Personen budgetiert war, jedoch nicht – wie die Stadtgemeinde darlegte – von „rund 130 Mitarbeitern“. (TZ 17)

Im Jahr 2010 beurteilte die Gemeindeabteilung die aus der Garantieübernahme für ein Darlehen der Hallenbetriebsgesellschaft resultierende Eventualverbindlichkeit von 10,00 Mio. EUR für die Stadtgemeinde Schwechat positiv; die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Garantieübernahme. Dies, obwohl die Genehmigung zu versagen gewesen wäre, weil im Haftungsfall die Rückzahlung des Darlehens keine Deckung in der freien Finanzspitze fand. (TZ 18)

Die Gemeindeabteilung erachtete ein von der Stadtgemeinde als Förderzusage des Sportministers vorgelegtes Schreiben vom November 2010 als konkret genug, um einen Genehmigungsantrag an die Aufsichtsbehörde stellen zu können. Beim Schreiben des Sportministers handelte es sich zum einen nicht um den Fördervertrag und zum anderen hatte der Sportminister lediglich 2,80 Mio. EUR zugesagt; bei den in Aussicht gestellten weiteren 5,00 Mio. EUR lag lediglich eine Absichtserklärung vor. (TZ 18)

Entgegen der Darstellung der Stadtgemeinde und entgegen der Beurteilung der Gemeindeabteilung war die Rückzahlung des Darlehens mit den zugesagten Bundes- und Landesförderungen nicht sichergestellt: Dem Darlehen in Höhe von 10,00 Mio. EUR standen nur 5,60 Mio. EUR an verbindlichen Förderzusagen gegenüber. Es bestand somit ein beträchtliches Gefahrenpotenzial, dass die Haftung der Stadtgemeinde schlagend werden konnte. (TZ 18)

Für eine im Jahr 2013 von der Stadtgemeinde emittierte Namensschuldverschreibung im Ausmaß von 25,00 Mio. EUR, die die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte, gründete die Gemeindeabteilung ihre positive Beurteilung lediglich auf die Annuitätzahlungen aus der Namensschuldverschreibung. Außer Acht ließ sie Zahlungsverpflichtungen der Stadtgemeinde, die in ursächlichem Zusammenhang mit der beantragten Maßnahme standen, und von denen der Erfolg des Gesamtkonzepts abhing, wie jährliche Zuschüsse zwischen 757.000 EUR und 1,06 Mio. EUR an die Multiversum Schwechat Eigentum GmbH. (TZ 19)

Die regulative Funktion der Aufsichtsbehörde stand speziell bei Entscheidungen im Rahmen der Gemeindeautonomie im Vordergrund. Dennoch beurteilte die Gemeindeabteilung die Emission der Namensschuldverschreibung auch unter Berufung auf § 85 NÖ GemO

(Wahrnehmung der Aufsicht unter möglicher Bedachtnahme auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde) positiv. (TZ 19)

Stadt Wiener Neustadt

Im Jahr 2014 genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung der Stadt Wiener Neustadt die Aufnahme eines Darlehens zum Haushaltsausgleich in Höhe von 14,72 Mio. EUR. Die Entscheidung war nicht nachvollziehbar, weil die Leistungsfähigkeit der Stadt Wiener Neustadt schon seit Jahren nicht mehr gegeben und der Tatbestand der übermäßigen Verschuldung der Stadt seit längerem offenkundig war. (TZ 20)

Obwohl die Stadt seit Jahren deutliche Haushaltsabgänge auswies, genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung der Stadt Wiener Neustadt wiederholt Finanzierungsvorhaben: Im Jahr 2008 eine Haftungsübernahme in Höhe von 18,68 Mio. EUR; im Jahr 2010 die Aufnahme von drei Darlehen im Gesamtausmaß von 33 Mio. EUR; die Verlängerung eines Leasingvertrags für die Dr. Fred Sinowatz Hauptschule im Ausmaß von 5,56 Mio. EUR. Die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung war stets gegeben, weil die Stadt darauf angewiesen war, sie finanzierende Banken zu finden, um ihre Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. (TZ 20)

Die Gemeindeabteilung stützte den positiven Genehmigungsantrag zur Darlehensaufnahme in Höhe von 14,72 Mio. EUR auf die Dienst-anweisung Nr. 67 aus dem Jahr 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters und nicht ausschließlich auf das NÖ Stadt-rechtsorganisationsgesetz (NÖ STROG). Die Gemeindeabteilung hätte die Landesregierung darüber umfassend aufklären müssen. Die in der Weisung des Landeshauptmann-Stellvertreters bestimmten Genehmigungsvoraussetzungen waren im NÖ STROG nicht vorge-sehen. (TZ 20)

Marktgemeinde Guntramsdorf

Die Gemeindeabteilung beurteilte die im Jahr 2013 beantragten Maßnahmen der Marktgemeinde Guntramsdorf für ein Baurechtsmodell zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts positiv. Dies, obwohl der Versagungsgrund (Gefahr einer übermäßigen Verschuldung) durch Laufzeiterstreckung nicht beseitigt werden konnte. Die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Maßnahmen, obwohl sie erkennen hätte müssen, dass die finanzielle Lage der

Kurzfassung

Marktgemeinde weiterhin angespannt war und die Genehmigung daher zu versagen gewesen wäre. (TZ 21)

Das Baurechtsmodell war unwirtschaftlich und nicht nachhaltig, weil es

- die Beseitigung von Liquiditätsengpässen zulasten künftiger Generationen bewirkte,
- mit zusätzlichen Fremdkapitalkosten gegenüber der ursprünglichen Finanzierungsform verbunden war,
- hohe Nebenkosten (im Ausmaß von rd. 1,88 Mio. EUR) verursachte,
- zu Intransparenz führte, da in der gemeindeeigenen Immobiliengesellschaft graue Finanzschulden in Höhe von 30,50 Mio. EUR begründet wurden und die Refinanzierung ausschließlich über die Marktgemeinde in Form des Baurechtszinseszins erfolgte,
- dazu führte, dass die Marktgemeinde institutionellen Investoren für 30 Jahre ausgesetzt war,
- dazu führte, dass die Marktgemeinde vor der Zeit der Gebärungsüberprüfung niedrigen Zinsniveau nicht mehr profitieren konnte und durch die langfristige Bindung Konditionsänderungen nur mehr schwer möglich waren,
- dazu führte, dass typische Gemeinde-Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Kläranlage usw.) mit langfristigen Verbindlichkeiten belastet wurde. (TZ 21)

Mit dem Baurechtsmodell erwirkte die Marktgemeinde Guntramsdorf eine Laufzeiterstreckung ihrer Verbindlichkeiten, anstatt ausgabenseitige Einsparungen in ihrem Haushalt vorzunehmen. Trotz der zeitlichen Erstreckung ihres Schuldendienstes gelang es ihr nicht, eine positive freie Finanzspitze zu erzielen. (TZ 21)

Marktgemeinde Leobersdorf

Die Gemeindeabteilung beurteilte im Jahr 2010 die Aufnahme eines Darlehens der Marktgemeinde Leobersdorf in Höhe von 419.900 EUR zur Errichtung einer Reihenhäuseranlage positiv, die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Darlehensaufnahme. Dies

trotz einer negativen freien Finanzspitze und obwohl die finanzielle Lage der Gemeinde derart angespannt war, dass die Genehmigung zu versagen gewesen wäre. (TZ 22)

Die Marktgemeinde Leobersdorf legte die für die Finanzierung der Reihenhausanlage erforderliche Darlehensaufnahme nicht vor Baubeginn zur Genehmigung bei der Aufsichtsbehörde vor, sondern zu einem Zeitpunkt, in dem bereits der Rohbau und das Dach des Bauprojekts fertiggestellt waren. Die Gemeindeabteilung würdigte diese Vorgehensweise nicht kritisch. (TZ 22)

Die Gemeindeabteilung schenkte den Angaben der Gemeinde, wonach die Darlehensrückzahlung durch die Mieteinnahmen aus der Reihenhausanlage vollständig gesichert sei und das Gemeindebudget nicht belastet werde, Glauben, ohne die dafür erforderlichen entscheidungsrelevanten Unterlagen zur Beurteilung der Refinanzierung vorliegen zu haben bzw. einzufordern. (TZ 22)

Weiters beurteilte die Gemeindeabteilung im Jahr 2010 auch die Aufnahme eines Darlehens der Marktgemeinde Leobersdorf in Höhe von 1,32 Mio. EUR zur Errichtung einer Wohnhausanlage positiv, die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Darlehensaufnahme. Dies trotz einer negativen freien Finanzspitze der Gemeinde in Höhe von 365.700 EUR. (TZ 23)

Bei der Darlehensaufnahme in Höhe von 1,32 Mio. EUR verlangte die Gemeindeabteilung weder eine Finanzierungs- und Mietkalkulation noch einen Verwertungsnachweis in Form von Mietverträgen. Sie leitete lediglich aus dem Rechnungsabschluss der Marktgemeinde anhand des Kostendeckungsgrades bereits bestehender Gemeindefinanzierungsanlagen ab, dass die geplante Wohnhausanlage ausreichend Mieteinnahmen zur Darlehensrückführung abwerfen und das Gemeindebudget somit nicht belastet wird. Dieser Analogieschluss zum Kostendeckungsgrad hatte keine rechtliche Deckung. (TZ 23)

Im Jahr 2011 beurteilte die Gemeindeabteilung die Übernahme einer Haftung der Marktgemeinde Leobersdorf für ein Darlehen der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH in Höhe von 2,50 Mio. EUR positiv, die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Haftungsübernahme. Dies trotz einer in diesem Jahr bestehenden negativen freien Finanzspitze der Marktgemeinde in Höhe von 274.000 EUR, weshalb die Maßnahme zu versagen gewesen wäre. (TZ 24)

Die Gemeindeabteilung begründete die positive Beurteilung u.a. mit dem Umstand, dass an dieser Haftung durch die Übertragung ausschließlich „gemeindeeigener Liegenschaften an die gemeindeeigene Immobiliengesellschaft“ ein besonderes Interesse der Marktgemeinde vorlag. Worin dieses besondere Interesse bzw. ein allfälliger Vorteil für die Marktgemeinde bestand, konnte die Gemeindeabteilung nicht darlegen. (TZ 24)

Die Gemeindeabteilung überprüfte unzureichend, ob die von der Marktgemeinde Leobersdorf übermittelte Aufstellung im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Verzinsung und Tilgung des besicherten Darlehens nachvollziehbar und eine – aus einem etwaigen Eintritt des Haftungsfalls resultierende – zusätzliche Belastung des Gemeindehaushalts ausgeschlossen war. Auch die im Zusammenhang mit den erworbenen Liegenschaften von der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH ebenfalls übernommenen bestehenden Darlehen und Finanzierungsbeiträge in Höhe von 1,49 Mio. EUR und die für diese jährlich anfallenden Annuitätenzahlungen fanden keine Berücksichtigung in der Beurteilung der Gemeindeabteilung. (TZ 24)

Die Gemeindeabteilung beurteilte die im Jahr 2012 beantragte Veräußerung von zwölf Gemeindewohnungen positiv und die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte sie, obwohl der Verkehrswert der Immobilien laut einem Gutachten eines allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Sachverständigen mit einem Gesamtwert von 687.480 EUR um rd. 5 % über dem Verkaufspreis von 655.000 EUR lag. Dabei ließ die Gemeindeabteilung zusätzlich unberücksichtigt, dass das Bewertungsgutachten zwei Jahre vor der tatsächlichen Veräußerung erstellt wurde, und die Immobilienpreise laufend anstiegen. (TZ 25)

In allen vier Fällen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung lag den Mitgliedern der Landesregierung lediglich eine Unterlage im Umfang von einer Seite vor, die nur rudimentäre Informationen zu den beantragten Maßnahmen enthielt und wesentliche Angaben – z.B. die negative freie Finanzspitze – nicht umfasste. (TZ 22 bis 25)

Stadtgemeinde Korneuburg

Im Mai 2013 erteilte die Niederösterreichische Landesregierung die Genehmigung zum Abschluss eines Immobilien-Leasingvertrags der Stadtgemeinde Korneuburg im Ausmaß von 3,06 Mio. EUR. Dies, obwohl die Genehmigung zu versagen gewesen wäre, weil die Stadt-

gemeinde übermäßig verschuldet war und der über den Leasingvertrag finanzierte Kindergartenneubau nicht dazu geeignet war, die Verschuldung zu verringern. (TZ 26)

Die Gemeindeabteilung hinterfragte die hohen Kostenangaben für den Kindergarten nicht kritisch und erwog keine alternativen Bauausführungen, obwohl ihr das großzügige Raumangebot und die hochwertige Bauweise bekannt waren. Sie stützte ihre positiven Genehmigungsanträge für dieses Finanzierungsvorhaben lediglich auf eine Weisung aus dem Jahr 1993 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters. Die Gemeindeabteilung hätte die Landesregierung darüber umfassend aufklären müssen. (TZ 26)

Im Februar 2014 ersuchte die Stadtgemeinde Korneuburg um die aufsichtsbehördliche Genehmigung eines Darlehens in Höhe von 830.000 EUR zur „Attraktivierung der Verkehrssituation sowie des Vorplatzes des Bahnhofs Korneuburg“, die Realisierung einer Bike & Ride-Anlage sowie die Instandsetzung und Verlängerung des Personendurchgangs. Die Gemeindeabteilung beurteilte den Antrag positiv, die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Darlehensaufnahme. Dies, obwohl die Genehmigung zu versagen gewesen wäre, weil die Stadtgemeinde Korneuburg übermäßig verschuldet war und die mit der ÖBB-Infrastruktur AG abgeschlossene Vereinbarung sowie die damit einhergehende Finanzierung zu einer Ausweitung der Verschuldung führten. (TZ 27)

Im Jahr 2012 genehmigte die Aufsichtsbehörde die von der Stadtgemeinde Korneuburg beantragte Übernahme einer Bürgschaft für die Frei- und Hallenbad Korneuburg-Bisamberg Betriebsgesellschaft m.b.H. über 2,80 Mio. EUR. Die Genehmigung wäre zu versagen gewesen, weil Korneuburg eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 2,42 Mio. EUR aufwies. (TZ 28)

Die Gemeindeabteilung vertraute bei ihrer Beurteilung des Antrags auf die von der Badbetriebsgesellschaft angegebenen Einsparungseffekte, ohne diese inhaltlich zu prüfen. Dabei nahm sie die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung der Stadtgemeinde Korneuburg in Kauf: Im Gegensatz zur prognostizierten Verringerung des jährlichen Abgangs der Badbetriebsgesellschaft stieg der Jahresfehlbetrag von durchschnittlich 750.000 EUR (bis 2012) auf 1,08 Mio. EUR im Jahr 2014 an. Aufgrund der für das Geschäftsjahr 2014 zu erwartenden Verlustabdeckung war mit einer Ausweitung der übermäßigen Verschuldung der Stadtgemeinde Korneuburg zu rechnen. (TZ 28)

Gemeinde Annaberg

Die Aufsichtsbehörde genehmigte im Jahr 2013 der Gemeinde Annaberg eine Darlehensaufnahme über 730.000 EUR für den Erwerb eines Grundstücks, das im Rahmen der Niederösterreichischen Landesausstellung 2015 benötigt wurde. Dies, obwohl sie zuvor aus Anlass einer Prüfung der Gemeinde Annaberg die finanzielle Lage der Gemeinde so kritisch gesehen hatte, dass sie das Zurückstellen von einmaligen Ausgaben mangels Bedeckung vorgeschrieben hatte. Auch war nicht erkennbar, ob die für die Finanzierung des Darlehens notwendigen Pachteinnahmen auch tatsächlich gesichert waren. (TZ 29)

Die Gemeindeabteilung beurteilte einen Genehmigungsantrag betreffend eine Bürgschaftsübernahme durch die Gemeinde Annaberg für ein Darlehen der Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH in Höhe von 320.000 EUR positiv, die Niederösterreichische Landesregierung erteilte im Juni 2014 die Genehmigung. Dies, obwohl die Genehmigung zu versagen gewesen wäre, weil die Planungsrechnung der Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH ab 2016 einen erwirtschafteten Überschuss von lediglich 375 EUR jährlich auswies und die freie Finanzspitze der Gemeinde Annaberg negativ war. (TZ 30)

Im Juni 2012 beantragte die Gemeinde Annaberg bei der Aufsichtsbehörde die Genehmigung einer Bürgschaftsübernahme für ein Darlehen der Freiwilligen Feuerwehr (Ankauf eines Rüstlöschfahrzeugs mit Wassertank) in Höhe von 86.500 EUR. Die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Bürgschaftsübernahme im Juli 2012. Aus dem Akt ging nicht hervor, dass die Rückzahlung des Darlehens gewährleistet war. Zudem hatte der Landeshauptmann-Stellvertreter bereits 19 Monate vor der kollegialen Beschlussfassung durch die Aufsichtsbehörde eine Vorabzusage für die Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 86.500 EUR abgegeben. (TZ 31)

Gemeinde Erlauf

Die Aufsichtsbehörde genehmigte eine Darlehensaufnahme der Gemeinde Erlauf in Höhe von 460.000 EUR, obwohl diese aufgrund der übermäßigen Verschuldung (negative freie Finanzspitze) zu versagen gewesen wäre. Die Gemeindeabteilung stützte ihre positive Beurteilung auf eine Weisung des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters aus dem Jahr 1994. (TZ 32)

Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf

Die Aufsichtsbehörde genehmigte ein Darlehen über 300.000 EUR der Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf für die Renovierung eines Arzthauses. Dies, obwohl die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze von 153.000 EUR aufwies und den Kapitalraten von insgesamt 300.000 EUR (exkl. Zinsen) lediglich die Mieteinnahmen eines Jahres (2014: 19.800 EUR exkl. USt) gegenüberstanden. Darüber hinaus wurden den Mieteinnahmen lediglich die Kapitalraten sowie der Zinsendienst und keine weiteren Kosten gegenübergestellt. Unter Zugrundelegung der Angaben der Gemeindeabteilung (ausschließliche Berücksichtigung der Finanzierungskosten) hätte das Investment im Jahr 2014 eine für Immobilieninvestments unrealistische Rendite von 26,1 % erbracht. (TZ 33)

Gemeinde Matzen–Raggendorf

Am 5. März 2013 beantragte die Gemeinde Matzen–Raggendorf die Genehmigung von zwei Darlehen über insgesamt 350.000 EUR, um die gegenüber einem Kreditinstitut im Rahmen einer Vergleichsvereinbarung zugesagte Zahlung leisten zu können. Die Niederösterreichische Landesregierung fällte keine Entscheidung, sodass die Genehmigung in der Folge – dem Wunsch der Landeshauptmann–Stellvertreterin entsprechend – mittels Zeitablaufs erfolgte. Die genehmigte Maßnahme weitete die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde aus. Mit der Genehmigung durch Zeitablauf wurde die Versagung gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO umgangen. (TZ 34)

Gemeinde Mitterbach

Im Februar und April 2010 ersuchte die Gemeinde Mitterbach die Aufsichtsbehörde um Genehmigung eines Generalmietvertrags mit einer gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft. Der gesamte Wert des Rechtsgeschäfts betrug rd. 1,00 Mio. EUR (exkl. USt). Auf Wunsch des Landeshauptmann–Stellvertreters genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung im Juni 2010 den Abschluss des Generalmietvertrags. Die Gemeindeabteilung hatte dem Wunsch des Landeshauptmann–Stellvertreters entsprechend eine positive Erledigung vorbereitet. Dies, obwohl die Genehmigung zu versagen gewesen wäre, weil die Gemeinde jährliche Fehlbeträge zwischen 391.000 EUR und 578.000 EUR aufwies und die jährliche General-

miete von 15.000 EUR (exkl. USt) in der negativen Finanzspitze keine Deckung fand. (TZ 35)

Gemeinde Senftenberg

Die Aufsichtsbehörde genehmigte auf Vorschlag der Gemeindeabteilung eine Darlehensaufnahme für Liegenschaftsankäufe der Gemeinde Senftenberg über 464.000 EUR. Dies, obwohl die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze aufwies, es sich bei den Immobilienkäufen nicht um rechtlich oder vertraglich erforderliche Maßnahmen (keine Pflicht-, sondern Ermessensausgaben) handelte und im Fall von bis 2016 fehlgeschlagenen Verkaufsbemühungen die aus der Darlehensaufnahme resultierende Gefahr einer übermäßigen Verschuldung auch realisiert worden wäre.¹ (TZ 36)

Die Gemeinde Senftenberg nahm trotz negativer freier Finanzspitze in den Jahren 2007 und 2008 für eine Festhalle sieben einzelne Darlehen über insgesamt 875.000 EUR und für den Straßenbau sieben weitere Darlehen von zusammen 840.000 EUR auf. Mit der Aufteilung der Transaktionen umging sie die gesetzlich normierten Wertgrenzen für genehmigungspflichtige Maßnahmen. (TZ 37)

Stadt Waidhofen an der Ybbs

Die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte im Februar 2013 die Darlehensaufnahme der Stadt Waidhofen an der Ybbs in Höhe von 1,60 Mio. EUR für die Umstellung der öffentlichen Straßenbeleuchtung auf LED-Technologie. Dies, obwohl die Stadt für das Jahr 2013 eine negative Finanzspitze von rd. 1,47 Mio. EUR aufwies und obwohl zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht sichergestellt war, dass die von der Stadt gestellten Förderungsansuchen auch bewilligt werden. (TZ 38)

Zusammenfassende Beurteilung

In den 23 vom RH überprüften Fällen genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 201,14 Mio. EUR, obwohl sämtliche betroffene Gemeinden eine angespannte finanzielle Lage aufwiesen und die freie Finanzspitze negativ war. Diese Entscheidungen standen im Widerspruch zur

¹ Laut Mitteilung der Gemeindeabteilung wurden bis September 2015 alle Grundstücke verkauft.

NÖ GemO bzw. zum NÖ STROG, wonach Gemeinden mit drohender Überschuldung eine Erhöhung von Verbindlichkeiten zu untersagen war. Somit ermöglichte die Aufsichtsbehörde den finanzschwachen Gemeinden weitere Belastungen, anstatt eine positive Erledigung der geplanten Maßnahmen von einer erkennbaren Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen abhängig zu machen. (TZ 39)

In einzelnen Fällen genehmigte die Landesregierung auch Maßnahmen von Gemeinden aufgrund von „informellen Ersuchen“ der politischen Referenten oder deren Büros, obwohl selbst die Gemeindeabteilung in diesen Fällen keinen Grund für eine positive Erledigung dieser Maßnahme erkannt hatte. (TZ 39)

Kenndaten zum Land Niederösterreich – Finanzierung von Gemeinden

Rechtsgrundlagen

Bundesrecht: Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
 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 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.
 Niederösterreichische Landesverfassung, LGBl. Nr. 0001/1979 (NÖ-LV) i.d.g.F.
 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), BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.
 Gebarungsstatistikverordnung 2014, BGBl. Nr. II 345/2013 i.d.g.F.

Landesrecht: NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. Nr. 1000 i.d.g.F.

finanzielle Lage

Jahresergebnisse	2010	2011	2012	2013
	in Mio. EUR			
Einnahmen minus Ausgaben ¹	- 329,74	- 211,50	- 212,63	- 284,12
Tilgung	290,68	308,30	308,23	327,48
vereinheitlichte Jahresergebnisse ²	- 39,05	96,80	95,60	43,36
Transfers				
Transfereinnahmen von öffentlichen Rechtsträgern	361,55	379,19	367,60	371,42
davon von				
<i>Bund</i>	61,76	66,15	65,61	69,65
<i>Land</i>	- 2,25	- 48,38	- 14,95	- 33,73
<i>Gemeinden und Gemeindeverbände</i>	- 388,10	- 374,68	- 439,19	- 464,87
<i>Sonstigen</i>	- 26,20	- 13,84	- 16,73	- 17,16
Transferausgaben an öffentliche Rechtsträger	716,33	749,94	772,85	817,53
davon an				
<i>Bund</i>	2,46	1,66	2,14	2,13
<i>Land</i>	274,80	297,64	291,68	308,81
<i>Gemeinden und Gemeindeverbände</i>	395,15	419,33	447,03	473,04
<i>Sonstige</i>	43,92	31,31	32,00	33,55

Fortsetzung: Kenndaten zum Land Niederösterreich – Finanzierung von Gemeinden				
Kennzahlenvergleiche der niederösterreichischen Gemeinden mit den Gemeinden Österreichs³				
	2010	2011	2012	2013
	in %			
Eigenfinanzierungsquote				
Gemeinden Niederösterreich	98,41	103,84	103,70	101,76
Vergleichsgemeinden Österreich ³	98,73	102,97	103,06	101,49
Quote freie Finanzspitze				
Gemeinden Niederösterreich	- 1,05	4,48	3,16	2,70
Vergleichsgemeinden Österreich ³	0,36	3,81	2,72	2,98
öffentliche Sparquote				
Gemeinden Niederösterreich	10,21	17,09	15,04	14,83
Vergleichsgemeinden Österreich ³	7,44	11,36	12,10	11,28
	in EUR			
Finanzschulden je Einwohner				
Gemeinden Niederösterreich	2.360,56	2.332,44	2.284,14	2.252,36
Vergleichsgemeinden Österreich ³	1.562,07	1.558,65	1.514,30	1.520,68
Haftungssumme je Einwohner				
Gemeinden Niederösterreich	543,57	603,39	694,71	716,82
Vergleichsgemeinden Österreich ³	840,02	918,25	950,37	1.095,63
Transfersaldo von/an Träger öffentlichen Rechts je Einwohner				
Gemeinden Niederösterreich	- 221,23	- 230,64	- 251,62	- 276,28
Vergleichsgemeinden Österreich ³	- 151,71	- 177,98	- 165,72	- 172,11

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ bereinigt um die Verrechnung der Überschüsse/Abgänge der Vorjahre und um die Einnahmen aus Fremdfinanzierungen (neu aufgenommene Finanzschulden)
- ² laufende Jahresergebnisse bereinigt um Schuldaufnahmen und Schuldtilgungen
- ³ Gemeinden Österreichs ohne Wien und ohne niederösterreichische Gemeinden

Quellen: Daten aus den Rechnungsabschlüssen gemäß Gebarungsstatistik- VO; Statistik Austria; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1** (1) Der RH überprüfte von Juni bis August 2015 beim Land Niederösterreich die Finanzierung von Gemeinden.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der finanziellen Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden, ihrer Finanzausstattung unter Berücksichtigung der Transferbeziehungen mit öffentlichen Rechtsträgern und der Entwicklung ihrer Finanzschulden und Haftungen.

(2) Weiters beurteilte der RH anhand von zufällig ausgewählten Genehmigungsanträgen von Gemeinden mit angespannter Finanzlage (sämtliche dieser Gemeinden wiesen eine negative freie Finanzspitze auf) die Genehmigungsbegründung der Aufsichtsbehörde zu Maßnahmen dieser Gemeinden.

Hauptaugenmerk legte der RH dabei auf die von ihm bereits überprüften Gemeinden Stadtgemeinde Schwechat (siehe dazu Bericht des RH Reihe Niederösterreich 2014/5) und Stadt Wiener Neustadt (siehe dazu



Bericht des RH Reihe Niederösterreich 2015/9). Sowohl in Schwechat als auch in Wiener Neustadt hatte der RH eine extrem angespannte finanzielle Lage festgestellt, dennoch hatte die Aufsichtsbehörde bspw. Darlehensaufnahmen oder Haftungsübernahmen dieser Städte mit hohen Gebarungsvolumina genehmigt (siehe TZ 17 bis 20).

Darüber hinaus unterzog der RH die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen für weitere Gemeinden (Guntramsdorf, Leobersdorf, Korneuburg, Annaberg, Erlauf, Klausen–Leopoldsdorf, Matzen–Raggendorf, Mitterbach, Senftenberg und Waidhofen an der Ybbs) einer vertieften Überprüfung (siehe TZ 21 bis 38).

(3) Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2010 bis 2013. Die vom RH überprüften Einzelfälle datierten aus den Jahren 2010 bis 2015.

(4) Der RH stützte sich im Rahmen dieser Gebarungüberprüfung auf Auskünfte und Daten des Landes Niederösterreich und auf Daten der Statistik Austria. Insbesondere im Zusammenhang mit der Beurteilung der finanziellen Lage verwendete der RH Kennzahlen, die auch für die jährlichen Gemeindefinanzberichte herangezogen werden. Ferner stellte der RH Vergleiche zwischen Gemeinden anhand von Durchschnittswerten an, zum einen Vergleiche der niederösterreichischen Gemeinden untereinander, zum anderen Vergleiche der niederösterreichischen Gemeinden mit Gemeinden des übrigen Bundesgebiets ohne Wien (im Folgenden „Vergleichsgemeinden“).

Der RH weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass in einzelnen Fällen reine Kennzahlenvergleiche ohne Betrachtung der spezifischen strukturellen Hintergründe der jeweiligen Gemeinden zu Fehlinterpretationen führen können und aufgrund der in der Gemeindeautonomie begründeten unterschiedlichen Organisationsstruktur und Aufgabenwahrnehmung, etwa auch in Abhängigkeit vom Umfang der Ausgliederungen bzw. Beteiligungen, nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit der österreichischen Gemeinden gegeben ist.

(5) Zu dem im Mai 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Land Niederösterreich im Juli 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2016.

Datengrundlagen

2.1 (1) Die Auswertungen der Haushaltsdaten der Gemeinden durch den RH erfolgten überwiegend auf der Basis von Meldedaten der Gebietskörperschaften gemäß der Gebarungsstatistikverordnung: Die Gemeinden jedes Bundeslandes leiteten ihre Haushaltsdaten periodisch zunächst an das jeweilige Land, die Länder übermittelten die kommunalen Daten dann über definierte Schnittstellen an die Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) weiter. Gemäß § 5 Abs. 5 Gebarungsstatistikverordnung hatten die Länder vor der Weiterleitung an die Statistik Austria die Daten auf Plausibilität, insbesondere hinsichtlich Konformität mit der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997, zu überprüfen.

In Niederösterreich nahmen die Abteilungen „Raumordnung und Regionalpolitik“ und „Gemeinden“ des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung die Erfassung, Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung sowie die Weiterleitung der von den niederösterreichischen Gemeinden gemeldeten Haushaltsdaten arbeitsteilig vor.

(2) Bei der Aufbereitung der gemeldeten Daten der Haushaltskonten durch die Statistik Austria (aus denen u.a. die Rechnungsquerschnitte und die Finanzsalden – die sogenannten „Maastricht-Ergebnisse“ – ermittelt wurden) traten seit der Einführung dieser Datenübermittlungen Meldedaten der Gemeinden zutage, die nach der VRV nicht zuordenbar waren. Daten der niederösterreichischen Gemeinden wiesen im Bundesländervergleich überdurchschnittlich viele unplausible Datensätze auf. So entfielen von den für das Jahr 2013 österreichweit (ohne Wien) insgesamt rd. 8.750 fehlerhaften kommunalen Datensätzen rd. 6.200 auf niederösterreichische Gemeinden.

(3) Das Land Niederösterreich begründete die aufgezeigten Datenfehler im Wesentlichen wie folgt:

- Die für das Land verfügbaren, durchschnittlich vier- bis sechswöchigen Zeiträume zwischen dem Eingang der Daten und dem verpflichtenden Weiterleitungstermin dieser Daten zum 31. Mai des Jahres seien äußerst kurz bemessen.
- Das Land Niederösterreich beseitige zwar bspw. technisch bedingte Datenfehler und Unplausibilitäten in Datensätzen. Es nehme anders als andere Länder jedoch keine nachträglichen Veränderungen (Ansatz- oder Postenkorrekturen, Umbuchungen usw.) in von den Gemeindegremien beschlossenen Rechenwerken vor. Nach Ansicht des Landes sollten diese Meldedaten die authentische Beschlussversion der Rechnungsabschlüsse wiedergeben.



- 2.2 Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich nicht ausreichend auf eine Verbesserung der Qualität der gemäß Gebarungsstatistikverordnung gemeldeten Daten seiner Gemeinden hinwirkte. Er hielt kritisch fest, dass mehr als 70 % der im Jahr 2013 bundesweit als fehlerhaft erkannten kommunalen Haushaltsdaten von niederösterreichischen Gemeinden stammten.

Im Interesse der Qualität der gemäß der geltenden Gebarungsstatistikverordnung erhobenen und weiterzuverarbeitenden kommunalen Haushaltsdaten empfahl der RH dem Land Niederösterreich, bei Bundesländern mit signifikant niedrigeren Fehlerquoten Informationen über deren Vorgangsweisen bei der Datenüberprüfung und Fehlerbeseitigung einzuholen, seine Gemeinden über fehlerhafte und unplausible Datensätze zu informieren sowie die Hilfestellung bei deren Beseitigung zu intensivieren.

- 2.3 *Das Land Niederösterreich teilte dem RH in seiner Stellungnahme mit, die Daten der niederösterreichischen Gemeinden würden ab dem dritten Quartal 2016 mangels einer bundesweiten Datenbank mit entsprechender Plausibilitätsprüfung in Kooperation mit dem Portal des Landes Steiermark erfasst. Dabei werde auch die Plausibilität der Daten automatisch geprüft und auf die Erfahrungen der Datenerfassung in der Steiermark zurückgegriffen.*
- 2.4 Der RH begrüßte die vom Land Niederösterreich zugesagte Verbesserung der Plausibilitätskontrolle durch die Kooperation mit dem Land Steiermark. Er erneuerte jedoch seine Empfehlung, die Gemeinden über fehlerhafte und unplausible Datensätze zu informieren, um damit künftig die Fehlervermeidung schon auf der Gemeindeebene zu fördern.

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Einnahmenstruktur

- 3.1 Die den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden vorangestellten Rechnungsquerschnitte gliedern die Einnahmen und Ausgaben in die laufende Gebarung, die Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) und in die Finanztransaktionen². Die folgende Tabelle bildet die wesentlichen Einnahmenkategorien von Gemeinden aus diesen drei Gebarungsgruppen ab:

² § 17 Abs. 1 Z 2 VRV

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Tabelle 1: Einnahmenstruktur der niederösterreichischen Gemeinden im Vergleich zu den Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien (Vergleichsgemeinden), Durchschnittswerte des Zeitraums 2010 bis 2013

	Gemeinden Niederösterreich	Gemeinden Niederösterreich	Vergleichsgemeinden Österreich ¹
	in Mio. EUR	in %	
eigene Steuern	652,59	17,2	17,5
Ertragsanteile	1.183,86	31,2	31,6
Gebühren und Leistungserlöse	722,75	19,1	18,4
Transfereinnahmen	410,02	10,8	14,0
Einnahmen aus Darlehensaufnahmen	295,28	7,8	5,5
sonstige Einnahmen	526,55	13,90	12,95
Gesamteinnahmen	3.791,05	100,00	100,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemeinden Österreichs ohne Wien und ohne niederösterreichische Gemeinden

Quellen: Statistik Austria; RH

Bezüglich der Einnahmen aus eigenen Steuern, aus Ertragsanteilen, aus Gebühren und Leistungserlösen und sonstigen Einnahmen entsprach die Einnahmenstruktur der niederösterreichischen Gemeinden im Wesentlichen jener der Vergleichsgemeinden (Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien).

Hingegen wiesen die Gemeinden in Niederösterreich im Zeitraum 2010 bis 2013 mit Transfereinnahmen im Ausmaß von 10,8 % ihrer Gesamteinnahmen lediglich 77,3 % der Vergleichsgemeinden (14 %) auf. Der Anteil der Einnahmen aus Darlehensaufnahmen lag bei den niederösterreichischen Gemeinden bei rd. 7,9 % der Gesamteinnahmen, bei den Vergleichsgemeinden bei rd. 5,5 %.

- 3.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die niederösterreichischen Gemeinden nur über rd. 77,3 % der Transfereinnahmen der Vergleichsgemeinden (Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien) verfügen konnten, ihre Einnahmen aus Transferzahlungen sohin im überprüften Zeitraum 2010 bis 2013 um 22,7 % geringer waren als jene der Vergleichsgemeinden. Dies hatte u.a. zur Folge, dass sie zur Finanzierung ihres Haushalts um 41,3 % mehr Darlehen aufnehmen mussten als die Vergleichsgemeinden.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, dem Erfordernis von im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Darlehensaufnahmen seiner Gemeinden entgegenzuwirken.



- 3.3 In seiner Stellungnahme verwies das Land Niederösterreich auf die vom RH festgestellte kontinuierliche Reduktion des Schuldenstands je Einwohner. Zudem lasse sich allein aus den aus der Statistik gewonnenen Zahlen nicht erkennen, dass Niederösterreich seit dem Jahr 1997 von den Gemeinden keine Landesumlage mehr einbehalte. Damit seien auch die niedrigeren Einnahmen aus Transferzahlungen (Rücküberweisungen mit anderem Verwendungszweck) zu begründen.

Bei der Summe der im Prüfungsergebnis ausgeführten Darlehensaufnahmen sei nicht unterschieden worden, für welche Bereiche diese Darlehen aufgenommen worden seien (Schuldenarten 1 bis 4) bzw. für welche Darlehen von anderen Gebietskörperschaften der Schuldendienst zur Gänze ersetzt werde. Eine aussagekräftige Beurteilung und Nachvollziehbarkeit lasse sich daher nicht ableiten. Auch der RH selbst habe in seinem Prüfungsergebnis eine eingeschränkte Vergleichbarkeit der österreichischen Gemeinden festgestellt (TZ 1).

- 3.4 Der RH entgegnete, dass der Transfersaldo zwischen dem Land Niederösterreich und seinen Gemeinden dennoch insgesamt zugunsten des Landes höher war als im Bundesdurchschnitt.

In Bezug auf die Darlehensaufnahmen räumte der RH ein, dass eine weitere Differenzierung der Schulden zwar zusätzliche Erkenntnisse liefern könnte, die Feststellungen des RH aber davon unabhängig nachvollziehbar und zutreffend sind.

Einnahmenstruktur
nach Einwohnerzahl

- 4.1 Die in Tabelle 1 abgebildeten Einnahmen der niederösterreichischen Gemeinden stellten sich mit den Durchschnittswerten der Jahre 2010 bis 2013 pro Einwohner, gegliedert nach Einwohnerklassen, wie folgt dar:

Tabelle 2: Einnahmenentwicklung der niederösterreichischen Gemeinden: Durchschnittswerte 2010 bis 2013 pro Einwohner und prozentuell nach Einwohnerklassen

Einwohnerklasse	eigene Steuern	Ertragsanteile	Gebühren und Leistungserlöse	Transfer-einnahmen	Darlehenaufnahmen	sonstige Einnahmen	Gesamteinnahmen
	in EUR/Einwohner						
(I) 0 bis 500	258,96	672,02	337,67	686,00	154,05	333,68	2.442,40
(II) 501 bis 1.000	271,43	682,97	334,25	488,83	177,60	249,76	2.204,84
(III) 1.001 bis 2.000	276,16	676,91	327,65	320,47	175,61	218,40	1.995,20
(IV) 2.001 bis 5.000	380,55	672,55	369,27	225,95	152,33	267,37	2.068,02
(V) 5.001 bis 10.000	467,23	684,55	498,34	187,72	145,84	286,63	2.270,31
(VI) 10.001 bis 20.000	555,96	810,36	538,56	244,45	284,39	549,63	2.983,34
(VII) 20.001 bis 50.000	516,39	970,76	721,85	186,59	225,22	569,40	3.190,20
(VIII) >50.001	698,65	1.075,92	838,94	149,27	191,91	497,81	3.452,50
NÖ gesamt	405,52	735,61	449,10	254,81	183,56	327,25	2.355,85

Quellen: Statistik Austria; RH

a) Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass die Einnahmen aus eigenen Steuern (insbesondere Kommunalsteuereinnahmen) mit der Gemeindegröße (Einwohnerzahl) zunahm: Die kleinsten Gemeinden (Einwohnerklasse I) finanzierten sich mit rd. 259 EUR je Einwohner aus eigenen Steuern, Gemeinden der Einwohnerklasse VI bis VIII mit dem mehr als Doppelten; Gemeinden der Einwohnerklasse V lukrierten – im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen – fast doppelt so hohe Steuereinnahmen (20,6 % der Gesamteinnahmen) wie Kleinstgemeinden (10,6 % der Gesamteinnahmen).

b) Auch bei den Ertragsanteilen aus dem Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben waren die größeren Gemeinden ab rd. 5.000 Einwohner deutlich bevorteilt: Bedingt durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel gemäß § 9 Finanzausgleichsgesetz 2008 (FAG 2008) erzielten die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern signifikant höhere Ertragsanteile je Einwohner als die Gemeinden der ersten fünf Einwohnerklassen; hier lagen mit einer Bandbreite von rd. 672 EUR je Einwohner (Einwohnerklasse I) bis rd. 684 EUR je Einwohner (Einwohnerklasse V) nur geringe Unterschiede vor.

c) Auch die Gebühren und Leistungserlöse wiesen bei den größeren Gemeinden erheblich höhere Werte je Einwohner auf. In den ersten drei Einwohnerklassen war der Unterschied relativ gering; betrachtet über alle acht Einwohnerklassen reichte die Bandbreite der Einnahmen aus Gebühren und Leistungserlösen je Einwohner von rd. 328 EUR (Einwohnerklasse III) bis rd. 839 EUR (Einwohnerklasse VIII).



d) Eine gegenteilige Finanzierungsstruktur zeigte sich bei den Transfer-einnahmen. Während sich große Gemeinden zu 4,3 % über Transfer-einnahmen finanzierten, lag dieser Anteil bei den kleinen Gemeinden (Einwohnerklasse I und II) bei mehr als 20 %. Dies war darauf zurückzuführen, dass das Land Niederösterreich Zahlungen an seine Gemeinden an deren Finanzkraft-Kopfquote orientierte. Das Land ermittelte zu dem Zweck für alle niederösterreichischen Gemeinden jährlich die sogenannte „Umlagenfinanzkräfte“³ (und deren Einwohner-Kopfquoten), die von der Finanzkraft gemäß § 11 Abs. 4 FAG abwichen. Die Umlagenfinanzkraft bildete die Grundlage für einen wesentlichen Teil der Zuweisungen von Finanzmitteln (z.B. Landesförderungen und Bedarfszuweisungen gemäß § 11 FAG) sowie für von den Gemeinden zu leistende Umlagen (bspw. in § 56 NÖ Sozialhilfegesetz, § 58 NÖ Jugendwohlfahrtsgesetz, § 66 NÖ Krankenanstaltengesetz).

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die Einnahmenstruktur der niederösterreichischen Gemeinden je nach Einwohnerzahl hohe Unterschiede aufwies. Während größere Gemeinden höhere Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Leistungserlösen, aber verhältnismäßig geringe Transfereinnahmen erzielten, verhielt es sich bei kleineren Gemeinden umgekehrt.

Da die kleinen niederösterreichischen Gemeinden (Einwohnerklassen I und II) ihre Haushalte zu mehr als 20 % aus Transfereinnahmen finanzieren mussten, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, die Finanzierung seiner kleinen Gemeinden kritisch zu hinterfragen und unter Berücksichtigung von Strukturreformen auf eine Verbesserung der Finanzkraft hinzuwirken.

- 4.3 *In seiner Stellungnahme wies das Land Niederösterreich auf die laufenden Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich hin, bei denen das Thema Transfers einen wesentlichen Schwerpunkt bilde.*

³ Während gemäß § 11 Abs. 4 FAG die Finanzkraft eines Jahres durch Heranziehung von Teilen der Grundsteuer unter Zugrundelegung der Messbeträge des Vorjahres und der tatsächlichen Erträge der Kommunalsteuer und der Lohnsummensteuer des zweitvorangegangenen Jahres ermittelt wurde, beruhten die niederösterreichischen Umlagenfinanzkräfte zunächst auf den im laufenden Jahr zu erwartenden Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindecinrichtungen und -anlagen und ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern und Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe, wobei als Berechnungsgrundlage für die Ermittlung vorläufig geschätzte Beträge zugrunde zu legen waren und nachträglich endgültige Abrechnungen und Ermittlungen der Finanzkraft aufgrund und nach Vorliegen der Rechnungsergebnisse der Gemeinden erfolgten (bspw. in § 56 NÖ Sozialhilfegesetz).

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Jahresergebnisse

5.1 (1) Nach den Vorgaben der VRV 1997 konnte in den kameralen Rechenwerken auch in Perioden mit ökonomischen Fehlbeträgen ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis oder ein Haushaltsüberschuss ausgewiesen werden. Dabei konnten ausgabenseitige Überhänge bspw. durch Schuldaufnahmen ausgeglichen werden, die als Einnahmen zu verbuchen waren. Zum Zweck der Vergleichbarkeit bereinigte der RH das in den Rechnungsquerschnitten⁴ ausgewiesene Jahresergebnis (Saldo 4), um die Differenz zwischen neu aufgenommenen Finanzschulden und geleisteten Darlehenstilgungen. Das so ermittelte Ergebnis bezeichnet der RH als vereinheitlichtes Jahresergebnis. Es stellt einen rechnerischen Wert dar, um die Jahresergebnisse von Gemeinden vergleichen zu können.

(2) Die Einnahmen und Ausgaben sowie das vereinheitlichte Jahresergebnis der niederösterreichischen Gemeinden stellten sich in den Jahren 2010 bis 2013 wie folgt dar:

Tabelle 3: Entwicklung der vereinheitlichten Jahresergebnisse der niederösterreichischen Gemeinden im Vergleich mit den Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien (Vergleichsgemeinden)

	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
	Gemeinden Niederösterreich in Mio. EUR				in %
Jahresergebnis ohne Schuldaufnahmen ²	- 329,74	- 211,50	- 212,63	- 284,12	- 13,8
Tilgung	290,68	308,30	308,23	327,48	12,7
vereinheitlichtes Jahresergebnis	- 39,05	96,80	95,60	43,36	211,0
	Gemeinden Niederösterreich in EUR pro Einwohner				
Jahresergebnis ohne Schuldaufnahmen ²	- 205,61	- 131,57	- 132,02	- 175,96	- 14,4
Tilgung	181,26	191,79	191,38	202,81	11,9
vereinheitlichtes Jahresergebnis	- 24,35	60,22	59,36	26,85	210,3
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹ in EUR pro Einwohner				
Jahresergebnis ohne Schuldaufnahmen ²	- 141,34	- 103,20	- 116,21	- 164,85	16,6
Tilgung	130,09	133,54	175,30	158,08	21,5
vereinheitlichtes Jahresergebnis	- 11,25	30,35	59,09	- 6,77	39,8

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemeinden Österreichs ohne Wien und ohne niederösterreichische Gemeinden

² errechnet aus dem Jahresergebnis (Saldo 4 des Rechnungsquerschnitts) abzüglich der Aufnahmen von Finanzschulden

Quellen: Statistik Austria; RH

⁴ Nach § 17 VRV 1997 war dem Rechnungsabschluss einer Gemeinde ein Rechnungsquerschnitt voranzustellen, der eine Gliederung der ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in die laufende Gebarung, die Vermögensgebarung und in Finanztransaktionen enthielt. Der Saldo der Einnahmen und Ausgaben aller drei Bereiche war in der VRV 1997 (Anhang 5b) als Saldo 4 bezeichnet.



Die durchschnittlichen Haushaltsergebnisse der niederösterreichischen Gemeinden wiesen im Betrachtungszeitraum einen ähnlichen Verlauf auf wie jene der Vergleichsgemeinden (Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien): Ausgehend von negativen Ergebnissen im Jahr 2010 war das vereinheitlichte Jahresergebnis in den Jahren 2011 und 2012 positiv, im Jahr 2013 verschlechterte es sich wieder. Dies war u.a. auf überdurchschnittliche Steigerungen der Gesundheitsausgaben der niederösterreichischen Gemeinden zurückzuführen: von 2010 bis 2013 rd. 23,5 %.

In den Jahren 2009 und 2010 konnten die österreichischen Gemeinden Teile ihrer Darlehenstilgungen auch aufgrund der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise nur noch mittels Aufnahme neuer zusätzlicher Schulden bedecken. In den Jahren 2011 und 2012 erreichten die niederösterreichischen Gemeinden Überschüsse von rd. 60 EUR pro Einwohner, die Vergleichsgemeinden von rd. 30 EUR (2011) bzw. 59 EUR (2012). Im Jahr 2013 verringerten sich diese Ergebnisüberschüsse bei den niederösterreichischen Gemeinden auf rd. 27 EUR pro Einwohner, die Vergleichsgemeinden wiesen mit rd. – 7 EUR pro Einwohner negative Ergebnisse auf.

- 5.2 Der RH wies auf die Verbesserung der Haushaltsergebnisse der Gemeinden von 2010 bis 2012 hin, beurteilte allerdings die Ergebnisrückgänge des Jahres 2013 kritisch. Da negative Jahresergebnisse mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind und auch jeweils eine Neuverschuldung erforderlich machen, ist das Haushaltsgleichgewicht der Gemeinden in mehrjähriger Abfolge aufrechtzuerhalten.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, seine Gemeinden dazu anzuhalten, ihre Haushalte nachhaltig und ausgeglichen zu führen. Da bei den Einnahmen für die Gemeinden zumeist nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, empfahl er dem Land Niederösterreich, das Hauptaugenmerk bei den Maßnahmen zur Erreichung nachhaltig ausgeglichener Gemeindehaushalte auf ausgabenseitige Maßnahmen zu legen.

- 5.3 *Das Land Niederösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass – wie auch schon der RH festgestellt habe – die niederösterreichischen Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils Überschüsse erreicht und im Vergleich zu den Vergleichsgemeinden bessere Ergebnisse aufgewiesen hätten. Gemäß § 72 Abs. 7 der NÖ GemO werde von den Gemeinden ein ausgeglichener ordentlicher und außerordentlicher Haushalt verlangt. Sollte der Ausgleich vor allem des ordentlichen Haushalts nicht möglich sein, würden schon jetzt von der Aufsichtsbehörde eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um das Haushalts-*

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

gleichgewicht wieder herzustellen. Bei den Gebarungseinschauen der Gemeindeaufsichtsbehörde werde zudem besonderes Augenmerk auf eine nachhaltige und ausgeglichene Haushaltsführung, auch auf ausgabenseitige Maßnahmen, gelegt und auf die jeweilige konkrete finanzielle Lage der einzelnen Gemeinden im Detail eingegangen.

Auf dieses konsequente Einwirken der Gemeindeaufsicht auf die Gemeinden sei auch die im Prüfzeitraum eingetretene Reduzierung des Schuldenstands pro Kopf bzw. die noch immer unter den Vergleichsgemeinden liegende Haftungsquote zurückzuführen (siehe TZ 6).

- 5.4** Der RH anerkannte die vom Land Niederösterreich in seiner Stellungnahme dargelegten Maßnahmen, wies jedoch kritisch auf die vom RH in TZ 16 ff. aufgezeigten Fälle hin, in denen das Land Gemeinden trotz drohender Gefahr einer übermäßigen Verschuldung weitere Darlehensaufnahmen aufsichtsbehördlich genehmigt hatte.

Finanzschulden und Haftungen

- 6.1** (1) Die niederösterreichischen Gemeinden finanzierten Fehlbeträge ihrer Haushalte im Wesentlichen durch Aufnahmen von Finanzschulden. Valide Daten über allenfalls andere praktizierte Möglichkeiten der Gemeinden, solche Fehlbeträge und daraus folgende Schuldaufnahmen im Haushalt zu vermeiden, wie z.B. Leasingfinanzierungen, PPP-Modelle⁵, Verschuldung in ausgegliederten Einheiten usw., standen dem RH nicht zur Verfügung.

(2) Zahlreiche Gemeinden verlagerten in den letzten Jahren Teile ihrer Aufgaben in ausgegliederte Einheiten, deren Fremdmittelaufnahmen zumeist mit Gemeindehaftungen besichert wurden. Der RH fasst im Folgenden die Finanzschulden und Haftungen (inkl. haftungsähnlicher Instrumente, wie Bürgschaften, Patronatserklärungen usw.) zusammen, um die Darstellung über das Ausmaß der Ausgliederungen von Aufgaben der Gemeinden und bestehenden finanziellen Verpflichtungen der Gemeinden für ihre ausgegliederten Einheiten zu präzisieren.

Die Finanzschulden und Haftungen der niederösterreichischen Gemeinden je Einwohner sowie deren Anteil an den Gesamteinnahmen (ohne Finanztransaktionen) entwickelten sich folgendermaßen:

⁵ Public Private Partnership, auch als öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) bezeichnet

Tabelle 4: Entwicklung der Finanzschulden und der Haftungen der niederösterreichischen Gemeinden und der Vergleichsgemeinden (Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien)

	2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
Finanzschulden in EUR pro Einwohner					
Gemeinden Niederösterreich	2.360,56	2.332,44	2.284,14	2.252,36	- 4,6
Vergleichsgemeinden Österreich ²	1.562,07	1.558,65	1.514,30	1.520,68	- 2,7
Finanzschulden in % der Gesamteinnahmen ohne Finanztransaktionen ¹					
Gemeinden Niederösterreich	119,2	112,6	107,2	103,3	- 13,3
Vergleichsgemeinden Österreich ²	70,5	67,1	62,5	61,9	- 12,1
Haftungen ³ in EUR pro Einwohner					
Gemeinden Niederösterreich	543,57	603,39	694,71	716,82	31,9
Vergleichsgemeinden Österreich ²	840,02	918,25	950,37	1.095,63	30,4
Haftungen in % der Gesamteinnahmen ohne Finanztransaktionen ¹					
Gemeinden Niederösterreich	27,5	29,1	32,6	32,9	19,8
Vergleichsgemeinden Österreich ²	37,9	39,5	39,2	44,6	17,8
Gesamtverpflichtungen (Finanzschulden und Haftungen) in EUR pro Einwohner					
Gemeinden Niederösterreich	2.904,13	2.935,83	2.978,85	2.969,18	2,2
Vergleichsgemeinden Österreich ²	2.402,08	2.476,90	2.464,67	2.616,31	8,9
Gesamtverpflichtungen (Finanzschulden und Haftungen) in % der Gesamteinnahmen ohne Finanztransaktionen ¹					
Gemeinden Niederösterreich	146,7	141,8	139,8	136,2	- 7,1
Vergleichsgemeinden Österreich ²	108,4	106,6	101,8	106,6	- 1,7

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Summe der laufenden Einnahmen und der Einnahmen aus der Vermögensgebarung (Summe 1 und Summe 3 des Rechnungsquerschnitts)

² Gemeinden Österreichs ohne Wien und ohne niederösterreichische Gemeinden

³ Haftungssummen jeweils zum 31. Dezember (Darlehensreste)

Quellen: Statistik Austria; RH

- Die Finanzschulden je Einwohner der niederösterreichischen Gemeinden verringerten sich von rd. 2.361 EUR (2010) auf 2.252 EUR (2013). Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 war die Pro-Kopf-Verschuldung in Niederösterreich um rund ein Drittel höher als in den Vergleichsgemeinden mit durchschnittlich rd. 1.539 EUR je Einwohner.
- Auch beim Anteil der Finanzschulden an den Gesamteinnahmen wiesen die niederösterreichischen Gemeinden mit rd. 103 % im Jahr 2013 eine deutlich höhere Quote auf als die Vergleichsgemeinden mit rd. 62 %.

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

- Umgekehrt lagen die Haftungen bei den niederösterreichischen Gemeinden mit rd. 717 EUR je Einwohner (2013) deutlich niedriger als bei den Vergleichsgemeinden (rd. 1.096 EUR je Einwohner).
- In den niederösterreichischen Gemeinden sowie in den Vergleichsgemeinden waren die Haftungen je Einwohner von 2010 bis 2013 mit mehr als 30 % besonders stark angestiegen.
- Die Summe aus Finanzschulden und Haftungen lag im Jahr 2013 bei den niederösterreichischen Gemeinden aufgrund deren deutlich höherer Verschuldung mit rd. 2.969 EUR je Einwohner höher als bei den Vergleichsgemeinden (rd. 2.616 EUR je Einwohner). Allerdings wiesen diese im Betrachtungszeitraum mit rd. 8,9 % einen erheblich höheren Anstieg dieser Kenngröße auf (Steigerung bei den niederösterreichischen Gemeinden um 2,2 %).

6.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die niederösterreichischen Gemeinden – obwohl ihre Finanzschulden je Einwohner im Betrachtungszeitraum von rd. 2.361 EUR (2010) auf 2.252 EUR (2013) gesunken waren – weiterhin äußerst hoch verschuldet waren: Das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen zu den Gesamteinnahmen lag im Jahr 2013 bei den niederösterreichischen Gemeinden bei 136,2 %, bei den Vergleichsgemeinden bei 106,6 %.

(2) Weiters wies der RH kritisch auf die in nur vier Jahren um fast ein Drittel gestiegenen Haftungen je Einwohner hin (von rd. 544 EUR im Jahr 2010 auf rd. 717 EUR im Jahr 2013). Der Anstieg des Anteils der Haftungen an den Gesamteinnahmen um rd. 20 % von 2010 bis 2013 deutete insgesamt auf eine verstärkte Umsetzung von Investitionsvorhaben und auf Fremdmittelaufnahmen außerhalb der Gemeindehaushalte in ausgegliederten Einheiten hin.

(3) Zudem hielt der RH kritisch fest, dass die Gesamtverpflichtungen der niederösterreichischen Gemeinden (Finanzschulden und Haftungen) sowohl pro Einwohner als auch in Bezug auf die Gesamteinnahmen deutlich höher lagen als bei den Vergleichsgemeinden.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, seine Gemeinden bei der Einleitung von strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen zu unterstützen, um den im Bundesvergleich hohen Schuldenstand zu verringern. Dabei sollte das Augenmerk der Haushaltsführung und der Organisation der Erbringung der Leistungen der Gemeinden auf die ökonomische Gesamtverantwortung und die bestehenden Gesamtrisiken der Gemeinden unter Einbeziehung des gesamten von ihnen erbrachten Dienstleistungsspektrums ausgerichtet werden.



6.3 Das Land Niederösterreich wiederholte seine Stellungnahme zu TZ 5, wonach die niederösterreichischen Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils Überschüsse erreicht und im Vergleich zu den Vergleichsgemeinden bessere Ergebnisse aufgewiesen hätten. Gemäß § 72 Abs. 7 der NÖ GemO werde von den Gemeinden ein ausgeglichener ordentlicher und außerordentlicher Haushalt verlangt. Sollte der Ausgleich vor allem des ordentlichen Haushalts nicht möglich sein, würden schon jetzt von der Aufsichtsbehörde eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um das Haushaltsgleichgewicht wieder herzustellen. Bei den Gebarungseinschauen der Gemeindeaufsichtsbehörde werde zudem besonderes Augenmerk auf eine nachhaltige und ausgeglichene Haushaltsführung, auch auf ausgabenseitige Maßnahmen, gelegt und auf die jeweilige konkrete finanzielle Lage der einzelnen Gemeinden im Detail eingegangen.

Auf dieses konsequente Einwirken der Gemeindeaufsicht auf die Gemeinden sei auch die im Prüfzeitraum eingetretene Reduzierung des Schuldenstands pro Kopf bzw. die noch immer unter den Vergleichsgemeinden liegende Haftungsquote zurückzuführen.

Entwicklung der
Gebarung anhand
von Kennzahlen

7.1 (1) Der RH zog zur Beurteilung der finanziellen Situation der Gemeinden die Kennzahlen Eigenfinanzierungsquote, Quote freie Finanzspitze und öffentliche Sparquote heran. Die Werte der Vergleichsgemeinden sollen als Orientierung dienen.⁶

(2) Die folgende Tabelle stellt für die Jahre 2010 bis 2013 diese Kennzahlen für die niederösterreichischen Gemeinden und für die Vergleichsgemeinden (Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien) dar:

⁶ Das KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung stuft die Situation eines Haushalts als „Sehr gut (1)“ ein bei folgenden Werten der Kennzahlen:
Eigenfinanzierungsquote > 110 %,
Quote freie Finanzspitze > 15 %,
öffentliche Sparquote > 25 %;
hingegen als „Unzureichend (5)“ bei folgenden Werten:
Eigenfinanzierungsquote < 80 %,
Quote freie Finanzspitze < 3 %,
öffentliche Sparquote < 5 %
(Quelle: KDZ/Peter Biwald, Haushaltsanalyse mit Kennzahlen, April 2011).

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Tabelle 5: Kennzahlen zur Gebarung der niederösterreichischen Gemeinden und der Vergleichsgemeinden 2010 bis 2013¹

		2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
		in %				
Eigenfinanzierungsquote	Gemeinden Niederösterreich	98,41	103,84	103,70	101,76	3,4
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	98,73	102,97	103,06	101,49	2,8
Quote freie Finanzspitze	Gemeinden Niederösterreich	- 1,05	4,48	3,16	2,70	157,5
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	0,36	3,81	2,72	2,98	728,1
öffentliche Sparquote	Gemeinden Niederösterreich	10,21	17,09	15,04	14,83	45,2
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	7,44	11,36	12,10	11,28	51,5

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemeinden Österreichs ohne Wien und ohne niederösterreichische Gemeinden

Quellen: Statistik Austria; RH

(2) Das Ergebnis der laufenden Gebarung⁷ und der Vermögensgebarung⁸ (ohne finanzielle Transaktionen) zeigt die Eigenfinanzierungskraft einer Gemeinde. Die Eigenfinanzierungsquote⁹ dient dementsprechend der Einschätzung des Eigenfinanzierungspotenzials. Werte über 100 % bedeuten, dass Mittel für Investitionen, Schuldentilgungen oder zum Aufbau von Rücklagen zur Verfügung stehen. Wird keine hundertprozentige Deckung erreicht (d.h. die Eigenfinanzierungsquote ist unter 100 %), müssen Ausgaben der laufenden Gebarung über Finanztransaktionen (bspw. durch Darlehensaufnahmen) finanziert werden.

Die Eigenfinanzierungsquote der niederösterreichischen Gemeinden wies im Betrachtungszeitraum einen ähnlichen Verlauf wie jene der

⁷ Die laufende Gebarung enthält einnahmenseitig u.a. die eigenen Steuern, Ertragsanteile, Einnahmen aus Leistungen, Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit sowie laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts; ausgabenseitig u.a. die Leistungen für Personal, Pensionen und sonstige Ruhebezüge, Verwaltungs- und Betriebsaufwand, Zinsen für Finanzschulden sowie laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts.

⁸ Die Vermögensgebarung enthält einnahmenseitig u.a. die Veräußerung von unbeweglichem und beweglichem Vermögen und Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts; ausgabenseitig u.a. den Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Vermögen und Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts.

⁹ Die Eigenfinanzierungsquote gibt an, in welchem Ausmaß die laufenden Ausgaben sowie die Ausgaben der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) durch laufende Einnahmen sowie durch Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) bedeckt werden können. Sie errechnet sich aus dem prozentuellen Anteil der Summe aus laufenden Einnahmen und Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) an der Summe aus laufenden Ausgaben und Ausgaben der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen).



Vergleichsgemeinden auf. Sie lag im Jahr 2010 unter 100 % und in den Jahren 2011 und 2012 bei rd. 103 % bis 104 %; im Jahr 2013 ging sie bundesweit wieder zurück.

(3) Die freie Finanzspitze weist jenen Überschuss der laufenden Gebarung nach Abzug der Schuldentilgungen aus, der noch für Investitionen verfügbar ist. Diese Kennzahl ermöglicht eine Aussage, ob der Gemeinde ein finanzieller Spielraum unter Berücksichtigung ihrer Schuldentilgungen blieb. Die Quote freie Finanzspitze stellt die freie Finanzspitze als Anteil an den laufenden Einnahmen dar. Ein negativer Wert deutet darauf hin, dass aus der laufenden Gebarung keine Mittel für Investitionen erwirtschaftet werden konnten.

Die Quote freie Finanzspitze der niederösterreichischen Gemeinden war im Betrachtungszeitraum zunächst negativ, in den Jahren 2011 bis 2013 erreichten die Gemeinden bei geringfügig abnehmendem Trendverlauf positive Werte zwischen rd. 4,5 % (2011) und rd. 2,7 % (2013). Die Vergleichsgemeinden wiesen bereits 2010 mit rd. 0,4 % eine geringe positive Quote freie Finanzspitze auf, in den Folgejahren Quoten zwischen rd. 2,7 % (2012) und 3,8 % (2011).

(4) Die öffentliche Sparquote stellt eine Maßzahl für den Erfolg der laufenden Gebarung dar. Je höher dieser Wert, desto mehr Mittel stehen der Gemeinde für Schuldentilgung und Investitionen zur Verfügung. Ein negativer Wert bedeutet, dass die laufenden Ausgaben nicht durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können.

Mit einer öffentlichen Sparquote von 10,2 % (2010) bis rd. 14,8 % (2013) wies die laufende Gebarung der niederösterreichischen Gemeinden in den Jahren 2010 bis 2013 in jedem Finanzjahr einen höheren Wert auf als der Durchschnitt der Vergleichsgemeinden (2010: rd. 7,4 %, 2013: rd. 11,3 %).

7.2 Der RH hob die im Prüfungszeitraum erzielte relative Verbesserung der finanziellen Lage der niederösterreichischen Gemeinden hervor. Er wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass die niederösterreichischen Gemeinden sowohl je Einwohner als auch gemessen an ihren Gesamteinnahmen deutlich höhere Finanzschulden und höhere Gesamtverpflichtungen (Finanzschulden und Haftungen) als die Vergleichsgemeinden aufwiesen (siehe TZ 6).

Aufgrund der dadurch höheren erforderlichen Aufwendungen für den Schuldendienst konnten die niederösterreichischen Gemeinden im Prüfungszeitraum bei der Eigenfinanzierungsquote und der Quote freie

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Finanzspitze – trotz der höheren öffentlichen Sparquoten – keine besseren Kenngrößen erreichen als die Vergleichsgemeinden.

Der RH wies in diesem Zusammenhang zudem auf die im Jahr 2013 gegenüber den Jahren 2012 und 2011 im Trendverlauf einheitlich abnehmenden Kennzahlenwerte hin. (Zu) Geringe Eigenfinanzierungsquoten und Quoten freie Finanzspitze schränken die Umsetzung von Vorhaben des außerordentlichen Haushalts ein und können, sofern sie über längere Phasen andauern, zu erheblichem Investitionsrückstau führen. Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass im Haushalt nicht bedeckter Finanzierungsbedarf von Gemeinden in der Folge oft Entscheidungen zu außerbudgetären Vorgangsweisen (Sale-and-lease-back, PPP-Modelle, Ausgliederungen udgl.) begünstigt, die insgesamt gesehen für die Gemeinden jedoch zu keiner Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Gesamtsituation führen.

Um – bei Aufrechterhaltung der erforderlichen Investitionen und Sicherstellung der erforderlichen Instandhaltung der bereits bestehenden Infrastruktur der Gemeinden – gleichzeitig eine nachhaltige Stabilisierung der Haushaltsergebnisse ohne Schuldenausweitung zu gewährleisten, empfahl der RH dem Land Niederösterreich, seine Gemeinden dazu anzuhalten, ihr Augenmerk auf strukturelle Maßnahmen der laufenden Haushaltsführung zu richten.

7.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Einleitung von strukturellen Maßnahmen schon bisher unterstützt worden sei (z.B. Beratungen und Empfehlungen bei Konsolidierungsgemeinden) und dieser Weg auch künftig fortgesetzt werde. Zur Empfehlung des RH merkte das Land Niederösterreich an, dass Gemeinden (mit Ausnahme der Statutarstädte bis zum Jahr 2014) keine Schulden zur Deckung des Abgangs des ordentlichen Haushalts aufnehmen dürften.*

Transfers von und an öffentliche Rechtsträger

8.1 (1) Eine lediglich einnahmenseitige Betrachtung lässt nur bedingt aussagekräftige Schlüsse zur Beurteilung der Finanzierungssituation und der Finanzausstattung der niederösterreichischen Gemeinden zu. Es sind auch jene wesentlichen ausgabenseitigen Transfers einzubeziehen, die von den Gemeinden an andere Gebietskörperschaften und öffentliche Einrichtungen abzuführen sind, ohne dass sie auf deren konkreten Einsatz und deren Höhe selbst maßgeblichen Einfluss ausüben können.



Transferausgaben und Transfereinnahmen sind Zahlungsleistungen bzw. Einnahmen, die ohne eine speziell zugeordnete Gegenleistung an andere Rechtsträger geleistet oder von diesen empfangen werden. Soweit Transfers von Gebietskörperschaften – wie etwa Gemeinden – nicht an private Haushalte oder Unternehmen gehen, sondern an andere öffentliche Rechtsträger (oder umgekehrt von solchen bezogen werden), handelt es sich volkswirtschaftlich um Umverteilungen innerhalb des Sektors Staat.

(2) Die Transfers der niederösterreichischen Gemeinden von und an öffentliche Rechtsträger und die Transfers der Vergleichsgemeinden (Gemeinden der anderen Bundesländer ohne Wien) stellten sich wie folgt dar (Durchschnittswerte 2010 bis 2013) (für Vergleichszwecke wählte der RH wegen der unterschiedlichen nominellen Jahresbeträge generell die Transfers je Einwohner):

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Tabelle 6: Öffentliche Transfers der niederösterreichischen Gemeinden und der Vergleichsgemeinden Österreich, 2010 bis 2013

öffentliche Transfers		2010	2011	2012	2013	Veränderungen 2010/2013
		in EUR				in %
Transfereinnahmen je Einwohner	Gemeinden Niederösterreich	225,44	235,88	228,24	230,02	2,0
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	319,95	308,76	324,56	330,06	3,2
Transferausgaben je Einwohner	Gemeinden Niederösterreich	446,67	466,52	479,86	506,30	13,4
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	471,67	486,73	490,28	502,17	6,5
Transfersaldo ³ je Einwohner	Gemeinden Niederösterreich	- 221,23	- 230,64	- 251,62	- 276,28	- 24,9
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	- 151,71	- 177,98	- 165,72	- 172,11	- 13,4
		in %				
Anteil der öffentlichen Transfereinnahmen an den Gesamteinnahmen ohne Finanztransaktionen ²	Gemeinden Niederösterreich	11,39	11,39	10,71	10,55	- 7,3
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	14,43	13,29	13,40	13,44	- 6,9
Anteil der öffentlichen Transferausgaben an den Gesamtausgaben ohne Finanztransaktionen ²	Gemeinden Niederösterreich	22,20	23,39	23,35	23,63	6,5
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	21,01	21,58	20,86	20,76	- 1,2
Anteil der öffentlichen Transfersalden (+/-) an den Gesamtausgaben ohne Finanztransaktionen ²	Gemeinden Niederösterreich	- 10,99	- 11,56	- 12,24	- 12,90	- 17,3
	Vergleichsgemeinden Österreich ¹	- 6,76	- 7,89	- 7,05	- 7,12	- 5,3

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gemeinden Österreichs ohne Wien und ohne niederösterreichische Gemeinden

² Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben der ordentlichen und außerordentlichen Haushalte laut Rechnungsquerschnitt ohne Finanztransaktionen (Summe 2 + Summe 4 bzw. Summe 1 + Summe 3)

³ Unterschied zwischen Transfereinnahmen und Transferausgaben

Quellen: Statistik Austria; RH

a) Die Summen der öffentlichen Transfereinnahmen und Transferausgaben geben Auskunft über den Umfang der Transferströme mit anderen öffentlichen Rechtsträgern. Der Transfersaldo stellt den Unterschiedsbetrag zwischen den öffentlichen Transfereinnahmen und Transferausgaben dar und lässt auf die Be- bzw. Entlastung der Gemeinden durch Transfers schließen.

Mit öffentlichen Transfereinnahmen zwischen rd. 225 EUR je Einwohner (2010) und rd. 230 EUR je Einwohner (2013) lagen die niederösterreichischen Gemeinden in den Jahren 2010 bis 2013 erheblich unter den Vergleichsgemeinden (zwischen rd. 320 EUR je Einwohner (2010) und rd. 330 EUR je Einwohner (2013)). Die öffentlichen Transferausgaben je Einwohner der niederösterreichischen Gemeinden wiesen,



ausgehend von einem niedrigeren Wert im Jahr 2010, einen stärkeren Anstieg auf als jene der Vergleichsgemeinden und lagen im Jahr 2013 mit rd. 506 EUR je Einwohner nahezu gleich auf mit den Vergleichsgemeinden (502 EUR je Einwohner).

Der negative Transfersaldo je Einwohner der niederösterreichischen Gemeinden stieg mit rd. 24,9 % im vierjährigen Betrachtungszeitraum deutlich stärker als jener der Vergleichsgemeinden (rd. 13,4 %). Mit im Jahr 2013 rd. – 276 EUR je Einwohner (gegenüber rd. – 172 EUR je Einwohner der Vergleichsgemeinden) spiegelte auch er die aus den geringeren Einnahmen resultierende höhere Nettobelastung der Haushalte der niederösterreichischen Gemeinden wider. Der Unterschied in der Transfer-Nettobelastung zwischen niederösterreichischen Gemeinden und den Vergleichsgemeinden war im Betrachtungszeitraum auf mehr als 100 EUR je Einwohner angewachsen und entsprach einer durchschnittlichen Mehrbelastung von rd. 47 % gegenüber den Vergleichsgemeinden.

b) Die Kennzahl Anteil der Transferausgaben an den Gesamtausgaben zeigt an, in welchem Verhältnis die öffentlichen Transferausgaben insgesamt die Gesamthaushalte belasten; die Kennzahl Anteil der Transfersalden an den Gesamtausgaben gibt die Nettoeffekte dieser Transfers wieder. Beide Kennzahlen lassen die Intensität der Transferverflechtungen von öffentlichen Haushalten erkennen.

Mit einer Bandbreite von rd. 22 % bis rd. 24 % im Zeitraum 2010 bis 2013 lag der Anteil der öffentlichen Transferausgaben an den Gesamtausgaben bei den niederösterreichischen Gemeinden geringfügig über dem Niveau der Vergleichsgemeinden (rd. 21 % bis rd. 22 %).

Der Anteil der (negativen) öffentlichen Transfersalden an den Gesamtausgaben lag bei den niederösterreichischen Gemeinden im Betrachtungszeitraum mit rd. – 11 % bis rd. – 13 % höher als bei den Vergleichsgemeinden (rd. – 7 % bis rd. – 8 %), er wies mit rd. – 17 % (gegenüber rd. – 5 %) auch eine höhere Steigerung auf.

- 8.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die niederösterreichischen Gemeinden deutlich höhere negative Transfersalden je Einwohner aufwiesen als die Vergleichsgemeinden (im Jahr 2013 rd. – 276 EUR gegenüber rd. – 172 EUR). Weiters sah der RH den Anstieg der negativen Transfersalden von 2010 bis 2013, der in den niederösterreichischen Gemeinden wesentlich ausgeprägter war als in den Vergleichsgemeinden (rd. 24,9 % gegenüber rd. 13,4 %), kritisch. Der RH wies auch darauf hin, dass derartige Verflechtungen von Finanzierungsströmen innerhalb der öffentlichen Hand vielfach die Komplexität der

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

Aufgabenwahrnehmung erhöhen und einen transparenten Überblick erschweren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, seine Transferverflechtungen mit den Gemeinden zu evaluieren und auf eine Verringerung der vielfältigen und intransparenten Transferströme hinzuwirken. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Positionspapiere zur Verwaltungsreform (Reihe Positionen 2011/1 und 2016/2), in denen er eindringlich auf die Notwendigkeit einer Reduzierung der vielfältigen und intransparenten Transferströme und eine Vereinfachung der Gestaltung des Finanzausgleichs hingewiesen hatte. Auch hatte er darin mehrfach ausgeführt, dass eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften nur durch die Zusammenführung der Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung sowie durch einen aufgabenorientierten Finanzausgleich erreicht werden kann.

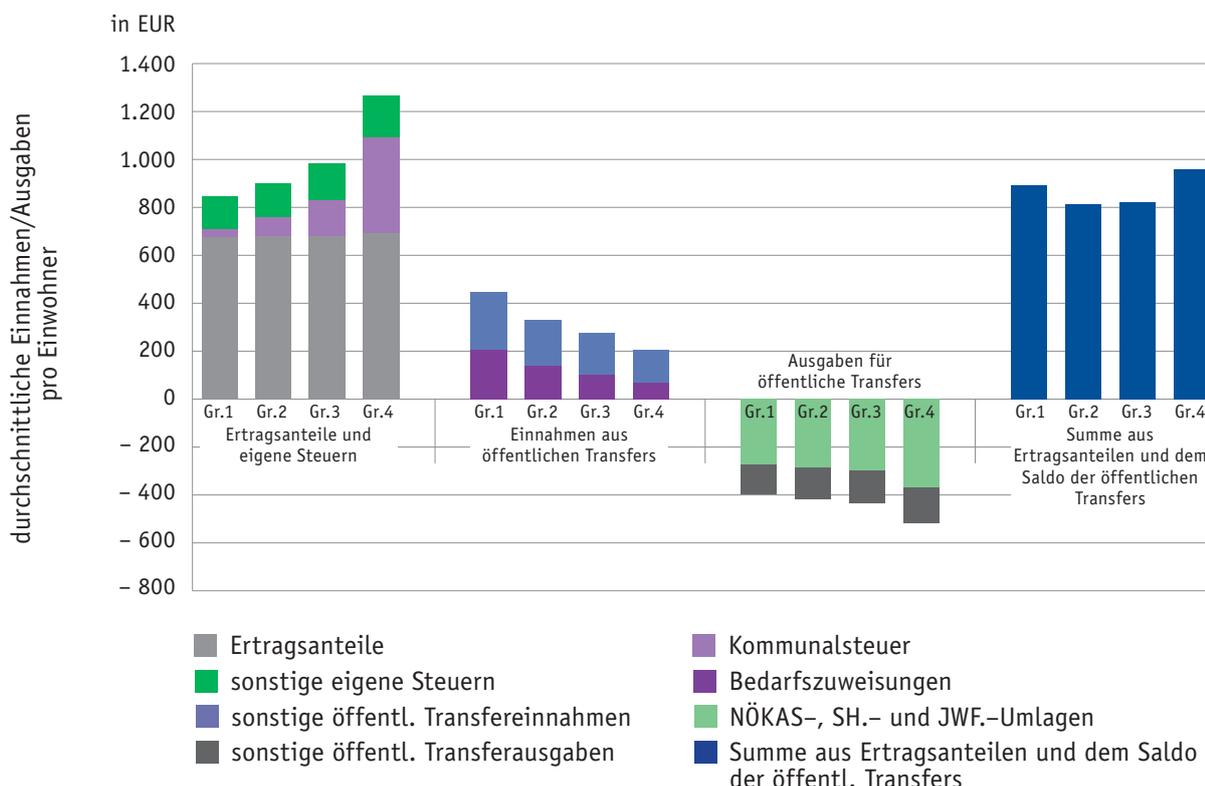
8.3 *In seiner Stellungnahme wies das Land Niederösterreich neuerlich auf die laufenden Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich hin, bei denen dieses Thema einen wesentlichen Schwerpunkt bilde.*

Finanzausstattung der Gemeinden durch Steuern und Transfers

9.1 (1) Die nachstehende Abbildung zeigt die für die Wahrnehmung eigener Aufgaben verbleibende finanzielle Ausstattung der Gemeinden auf der Grundlage der ihnen zufließenden Steuern (d.h. ohne Leistungserlöse und Gebühreneinnahmen aus ihren kommunalen Dienstleistungen) zuzüglich der von ihnen vereinnahmten öffentlichen Transfers und abzüglich der von ihnen abzuführenden öffentlichen Transferausgaben.

In einem ersten Schritt gliedert die Abbildung diese Finanzierungsströme in die drei Bereiche „Ertragsanteile und eigene Steuern“, „Einnahmen aus öffentlichen Transfers“ und „Ausgaben für öffentliche Transfers“; der vierte Bereich „Summe aus Ertragsanteilen und dem Saldo der öffentlichen Transfers“ führt die drei Bereiche saldiert zusammen. Innerhalb der Bereiche werden die Gemeinden nach der Höhe ihrer Kommunalsteuereinnahmen pro Einwohner aufsteigend gruppiert (von Gruppe/Säule 1 bis Gruppe/Säule 4). Das Viertel jener niederösterreichischen Gemeinden mit den geringsten Kommunalsteuereinnahmen bildet die erste Gruppe, das Viertel jener mit den höchsten Kommunalsteuereinnahmen die vierte Gruppe. Die Anzahl der Gemeinden in den vier Gruppen ist annähernd gleich groß.

Abbildung 1: Finanzielle Ausstattung der niederösterreichischen Gemeinden in Abhängigkeit von ihren Kommunalsteuereinnahmen je Einwohner; Durchschnittswerte 2010 bis 2013 in EUR pro Einwohner



Quellen: Statistik Austria; RH

a) Die Abbildung zeigt, dass in den einzelnen Gruppen die Ertragsanteile und sonstigen Steuern nur unwesentlich voneinander abweichen (graue und grüne Säulenabschnitte im ersten Bereich), während sich die Kommunalsteuereinnahmen erheblich unterscheiden (rote Säulenabschnitte im ersten Bereich). In der (ersten) finanzkraftschwächsten Gruppe betragen die Kommunalsteuereinnahmen rd. 4,4 % (rd. 37 EUR je Einwohner) der Summe aus den Ertragsanteilen und den eigenen Steuern, in der finanzkraftstärksten (vierten) Gruppe erreichten sie mit 31,7 % (rd. 402 EUR je Einwohner) nahezu ein Drittel der Einnahmen. Die niedrigsten und höchsten Werte der 573 Gemeinden lagen noch um ein Mehrfaches unter bzw. über diesen abgebildeten Durchschnittswerten. Beispielsweise wiesen die 20 niederösterreichischen Gemeinden mit dem niedrigsten Kommunalsteueraufkommen je Einwohner im Betrachtungszeitraum einen Durchschnittswert von rd. 15 EUR je Einwohner auf, während die 20 aufkommensstärksten Gemeinden durchschnittlich rd. 926 EUR je Einwohner erreichten.

Finanzielle Lage und Entwicklung der niederösterreichischen Gemeinden

b) Die Einnahmen (in der Abbildung zweiter Bereich) und Ausgaben für öffentliche Transfers (in der Abbildung dritter Bereich), die sich im Wesentlichen aus den kommunalen Finanzbeziehungen mit dem Land Niederösterreich zusammensetzten, erwiesen sich zwischen den Gruppen ausgeprägt gegenläufig. Von besonderer Bedeutung waren bei diesen Zahlungsströmen neben den Bedarfszuweisungen (lila Säulenabschnitte im zweiten Bereich) vor allem die Umlagen für den NÖKAS¹⁰ sowie für die Sozialhilfe- und die Jugendwohlfahrt, die die Abbildung getrennt von den sonstigen öffentlichen Transfers darstellt (orange Säulenabschnitte im dritten Bereich). Bei landesweit insgesamt durchschnittlich negativen öffentlichen Transfersalden von rd. – 245 EUR je Einwohner zeigten sich bei den finanzkraftschwächsten Gemeinden der ersten Gruppe mit rd. 51 EUR je Einwohner positive öffentliche Transfersalden, während die finanzkraftstärksten Gemeinden der vierten Gruppe negative Salden in der Höhe von rd. 309 EUR je Einwohner aufwiesen.

c) Das Gesamtergebnis aus Ertragsanteilen, eigenen Steuern und öffentlichen Transfersalden (in der Abbildung vierter Bereich) zeigt die deutliche Angleichung der Finanzausstattung der niederösterreichischen Gemeinden. Die in Bezug auf die Kommunalsteuereinnahmen schwächsten Gemeinden erreichten dabei durch besonders hohe Transferzuwendungen sogar höhere durchschnittliche Werte je Einwohner als die mittleren Gemeinden. Die kommunalsteuerstärksten Gemeinden waren trotz ihres deutlich negativen Transfersaldos auch gesamthaft noch jene mit der stärksten Finanzausstattung m² (Durchschnitts-Summenwerte der Gruppen 1 bis 4: rd. 898 EUR, rd. 814 EUR, rd. 826 EUR und rd. 960 EUR je Einwohner).

(2) Der RH stellte zusammenfassend fest, dass die öffentlichen Transfers des Landes Niederösterreich in erheblichem Ausmaß dazu eingesetzt wurden, um die durch den primären Finanzausgleich zunächst verursachten Ungleichgewichte der Steuereinnahmen je Einwohner zwischen den Gemeinden abzubauen und deren gleichmäßigere finanzielle Ausstattung herbeizuführen.

Anhand der abgebildeten verbleibenden Mittelausstattung der Gemeinden auf der Grundlage der Ertragsanteile, der sonstigen Steuereinnahmen und ihrer öffentlichen Transfersalden zeigte der RH auch die eingeschränkt verbleibende effektive Verteilungswirkung des Finanz-

¹⁰ Beiträge der niederösterreichischen Gemeinden an den Niederösterreichischen Krankenanstaltensprengel gemäß §§ 66 ff. NÖ Krankenanstaltengesetz



ausgleichs nach dem FAG 2008 innerhalb der kommunalen Gemeindeebene auf.¹¹

- 9.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass der durch Landestransfers herbeigeführte Ausgleich zwischen großen und kleinen Gemeinden den Zielsetzungen eines möglichst aufgabenorientierten und einfachen Finanzausgleichs entgegensteht. Er gab zu bedenken, dass auch zu große Unterschiede bei der Höhe von Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden diesen Zielsetzungen entgegenstehen. Je höher diese strukturell verursachten primären Einnahmenunterschiede sind, desto höhere öffentliche Transfers müssen erhalten bleiben, um deren Ausgleich noch herbeiführen zu können. Der RH kritisierte, dass es sich bei diesen Finanzierungsströmen aber überwiegend um Zahlungsflüsse handelt, mit denen Aufgaben einer Gebietskörperschaft von anderen Teilen der öffentlichen Hand mitfinanziert werden (z.B. Krankenanstaltenfinanzierung), und dass daher die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht in einer Hand liegt.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang neuerlich auf seine Empfehlungen zur Aufgabenwahrnehmung, zum Finanzausgleich und zu den öffentlichen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (TZ 8).

- 9.3 *Das Land Niederösterreich verwies abermals auf die laufenden Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich, bei denen dieses Thema einen wesentlichen Schwerpunkt bilde.*

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde

Grundlagen

Rechtlicher Rahmen

- 10 Die vom Gesetzgeber dem Land Niederösterreich eingeräumten Aufsichtsinstrumente waren in der NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GemO), dem NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz (NÖ STROG) sowie sonstigen Gesetzen geregelt. Gemäß § 86 NÖ GemO war die Niederösterreichische Landesregierung für die Überprüfung der Gemeindegebarung, die Verordnungsprüfung, die Genehmigungspflicht (z.B. Gemeindefinanzierung) und die Auflösung des Gemeinderats zuständig.

¹¹ siehe dazu auch die Berichte des RH „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“ und „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“, beide Reihe Bund 2016/4

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde

Laut Arbeitsverteilungsplan des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung war die Gemeindeabteilung für die Gemeindeangelegenheiten verantwortlich. Die Gemeindeabteilung untergliederte sich in die zwei Fachbereiche Wahlen einerseits und Aufsicht über Gemeinden/Gemeindeverbände andererseits. Insgesamt beaufsichtigte die Gemeindeabteilung 573 Gemeinden (inkl. vier Statutarstädten).

Zuständigkeitsverteilung

- 11.1** Im Rahmen der Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung waren die Angelegenheiten der Gemeinden auf einzelne Mitglieder der Landesregierung verteilt, insbesondere auf den für Finanzen, Wohnbau und Arbeit zuständigen Landeshauptmann-Stellvertreter¹² und die für Konsumentenschutz und Kommunale Verwaltung zuständige Landeshauptmann-Stellvertreterin.¹³ Bestimmte Aufgaben bzw. über betraglich festgelegten Wertgrenzen liegende Agenden waren der kollegialen Beratung und Beschlussfassung durch die Landesregierung vorbehalten.¹⁴

Gemäß § 2 Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung war die Landeshauptmann-Stellvertreterin (Regierungsmitglied der SPÖ) u.a. für Gemeindeangelegenheiten für Gemeinden mit einem sozialdemokratischen Bürgermeister und für die Aufsicht über Gemeindeverbände mit einem sozialdemokratischen Verbandsobmann, soweit diese keinem anderen Mitglied der Niederösterreichischen Landesregierung zugewiesen waren, zuständig. Der Landeshauptmann-Stellvertreter (Regierungsmitglied der ÖVP) war für dieselben Angelegenheiten verantwortlich, jedoch nur insoweit, als kein anderes Regierungsmitglied sie wahrnahm.

- 11.2** Der RH kritisierte, dass sich die Zuständigkeitsverteilung zwischen den beiden Regierungsmitgliedern nicht an sachlichen Gesichtspunkten ori-

¹² zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Mag. Wolfgang Sobotka; seit 21. April 2016 Mag. Johanna Mikl-Leitner

¹³ Mag. Karin Renner

¹⁴ Gemäß § 1 Abs. 4 Verordnung über die Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung waren die Angelegenheiten, die nicht der kollegialen Beratung und Beschlussfassung durch die Landesregierung vorbehalten waren, von dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Mitglied der Landesregierung selbstständig zu erledigen.

Gemäß § 4 Abs. 1 Z 18 lit. c Verordnung über die Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung war die Genehmigung von Rechtsgeschäften der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Haftungen der kollegialen Beratung und Beschlussfassung durch die Landesregierung vorbehalten, wenn der Wert 2 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des jeweiligen Haushaltsjahres um mehr als 75.000 EUR (ohne USt) überstieg; die Aufnahme eines Kasenkredits bedurfte keines Kollegialbeschlusses.



enterte, sondern einer langjährigen politischen Tradition folgte: Die Zuständigkeit eines Regierungsmitglieds für eine bestimmte Gemeinde war lediglich von der Parteizugehörigkeit des jeweiligen Bürgermeisters bzw. Verbandsobmanns abhängig.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Geschäftsverteilung der Mitglieder der Niederösterreichischen Landesregierung zu überarbeiten und für die Angelegenheiten der Gemeindeaufsicht klare Zuständigkeiten nach sachlichen Gesichtspunkten festzulegen. Er erachtete es für zweckmäßig, die Aufgabenbereiche künftig nicht mehr nach parteipolitischen Kriterien festzulegen.

11.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme im Wesentlichen mit, dass bei der Erlassung der Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten worden seien. Nach Ansicht des Landes Niederösterreich umfasse die Prüfungszuständigkeit des RH nicht eine Kritik an der Verwirklichung von rechtspolitischen Zielsetzungen der für die Erlassung genereller Normen zuständigen Organe. Auch habe der RH nichts vorbringen können, was eine Unsachlichkeit der bestehenden Zuständigkeit hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die gesetzeskonforme Vollziehung belege.*

11.4 Der RH entgegnete, dass nach ständiger Rechtsprechung des VfGH (grundlegend VfSlg. 18.287/2007) eine Geschäftsverteilung als Verordnung zu qualifizieren ist. Da es sich bei der Geschäftsverteilung somit um keinen Akt der Gesetzgebung, sondern um einen solchen der Verwaltung handelt, war die Kritik des RH an der Geschäftsverteilung des Landes Niederösterreich zulässig; darüber hinaus war sie auch berechtigt, weil die Zuständigkeitsverteilung zwischen den beiden Regierungsmitgliedern nicht an sachlichen Gesichtspunkten orientiert war, sondern einer langjährigen politischen Tradition folgte. Dass die Zuständigkeit nicht an sachliche Gesichtspunkte anknüpfte, war z.B. daran zu erkennen, dass sie vom Ergebnis der jeweiligen Gemeinderatswahl abhing. Eine Verwaltungsführung nach klaren Zuständigkeitskriterien wäre nach Ansicht des RH jedenfalls zweckmäßig. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Geschäftsverteilung der Mitglieder der Niederösterreichischen Landesregierung zu überarbeiten und für die Angelegenheiten der Gemeindeaufsicht klare Zuständigkeiten nach sachlichen Gesichtspunkten festzulegen.

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde

Genehmigungs- pflichtige Maßnahmen

- 12** Gemäß Art. 119a Abs. 8 B-VG konnten einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen, durch die auch überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt wurden, insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung, an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden werden.

Folgende Maßnahmen waren gemäß § 90 NÖ GemO an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden:

- (1) Die Veräußerung, Verpfändung oder sonstige Belastung von unbeweglichem Vermögen;
- (2) der Erwerb von unbeweglichem Vermögen, wenn der Kaufpreis ganz oder teilweise erst in den nachfolgenden Haushaltsjahren entrichtet wurde (Stundungen und Ratenzahlungen);
- (3) die Aufnahme eines Darlehens sowie die Übernahme einer Bürgschaft oder einer sonstigen Haftung;
- (4) die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt (z.B. durch einen Leasingvertrag).

Solche Maßnahmen bedurften dann keiner Genehmigung der Aufsichtsbehörde, wenn der Wert der Einzelmaßnahme 2 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des Haushaltsjahres nicht überstieg.¹⁵ Überschritt der Gesamtwert der gemäß Z 3 und 4 in einem Haushaltsjahr getätigten Maßnahmen 10 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des Haushaltsjahres, bedurfte jede weitere Maßnahme in diesem Haushaltsjahr – unabhängig vom Wert der Einzelmaßnahme – einer Genehmigung (bei Rechtsgeschäften gemäß Z 4 war der gesamte Wert der Leistung maßgeblich). Ähnliche Regelungen enthielt auch § 76 NÖ STROG für Städte mit eigenem Statut.¹⁶

¹⁵ Ab 1. Jänner 2015 betrug der Prozentsatz sowohl für Maßnahmen im Sinne der Z 1 und 2 als auch im Sinne der Z 3 und 4 statt 2 % je 3 %.

¹⁶ Bis zum 31. Dezember 2014 bedurften Rechtsgeschäfte im Sinne der vorstehend angeführten Z 1 bis 4 keiner Genehmigung, wenn der Wert des Rechtsgeschäfts nach Z 1 1 % und nach Z 2 bis 4 3 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des Haushaltsjahres nicht überstieg. Ab 1. Jänner 2015 waren die Wertgrenzen mit jenen der NÖ GemO ident.



13.1 (1) Gemäß Art. 119a Abs. 8 B-VG durfte der Landesgesetzgeber Gründe für die Versagung genehmigungspflichtiger Maßnahmen legislativ vorsehen. Dazu bedurfte es jedoch eines Tatbestands, der die Bevorzugung überörtlicher Interessen eindeutig rechtfertigte.

(2) Die acht österreichischen Gemeindeordnungen sahen als Versagungstatbestände im Wesentlichen Gesetzwidrigkeit, unverhältnismäßig hohe Belastungen (z.B. Verhinderung der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts, Schmälerung des Gemeindevermögens und übermäßige Verschuldung), Gefährdung ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung, Gefährdung der Einhaltung privatrechtlicher Verpflichtungen, Entstehung unverhältnismäßig hoher finanzieller Risiken und Zuwiderlaufen überörtlicher Interessen vor.

Während in vier von acht Ländern (ohne Wien) fünf oder mehr Versagungstatbestände rechtlich verankert waren, enthielt die NÖ GemO zwei Versagungstatbestände:

- Gesetzwidrigkeit und
- unverhältnismäßig hohe Belastungen (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde).

(3) Die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung verfügte über keine Definition für den Gesetzesbegriff „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde“.

(4) Für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit beantragter Maßnahmen gemäß § 90 NÖ GemO zog die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung im Wesentlichen die freie Finanzspitze heran. Eine positive freie Finanzspitze hatte die Genehmigung der beantragten Maßnahme zur Folge. Im Falle einer negativen freien Finanzspitze ging die Gemeindeabteilung von einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde aus. Weitere Budgetkennzahlen, wie z.B. der Verschuldungsgrad (Verbindlichkeiten in Prozent der Gesamteinnahmen), Mehrjahresvergleiche und historische Ist-Werte fanden im Regelfall keine Berücksichtigung.

13.2 (1) Der RH hielt es für unzweckmäßig, dass die NÖ GemO im Vergleich zu anderen Gemeindeordnungen mit nur zwei Versagungstatbeständen einen vergleichsweise geringen Normierungsgrad aufwies.

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf die Ausweitung der Versagungstatbestände hinzuwirken, wie z.B. den Tatbestand Verhinderung der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts und den Tatbestand Entstehung unverhältnismäßig hoher finanzieller Risiken. Durch eine Ausweitung der Versagungstatbestände und ein strengeres Aufsichtsregime würde eine weitere Verschuldung finanzschwacher niederösterreichischer Gemeinden erschwert werden.

(2) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung keine intern verbindliche Definition und keine Operationalisierung für den im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zentralen Tatbestand „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde“ vornahm. Es lag daher allein an den Mitarbeitern der Gemeindeabteilung, die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe dieses Tatbestands (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung) im Anlassfall selbst zu interpretieren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Mitarbeitern der Gemeindeabteilung für unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z.B. „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens“ oder „übermäßige Verschuldung der Gemeinde“, einheitliche Interpretationen vorzugeben, um eine konsistente Rechtsanwendung zu gewährleisten.

(3) Die freie Finanzspitze stellte grundsätzlich eine zweckmäßige Kontrolle darüber dar, ob eine neu eingegangene Verpflichtung im ordentlichen Haushalt einer Gemeinde noch Deckung fand. Der RH kritisierte jedoch, dass die Aufsichtsbehörde die Genehmigungen bis zur völligen Ausnützung der freien Finanzspitze erteilte, und damit dem Versagungstatbestand „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde“ nicht Rechnung trug. Darüber hinaus kritisierte er, dass nur die freie Finanzspitze und keine weiteren Budgetkennzahlen, wie z.B. die absolute Verschuldungshöhe und der Verschuldungsgrad, in die Beurteilung einfließen und ausschließlich Voranschläge, also Planwerte und keine historischen Ist-Werte, der finanziellen Beurteilung von Gemeinden zugrunde gelegt wurden.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig Genehmigungen von Maßnahmen der Gemeinden nicht bis zur völligen Ausnützung der Finanzspitze zu gewähren, weil diese Kennzahl mit der absoluten Höhe der zu beurteilenden übermäßigen Verschuldung der Gemeinde nur indirekt zusammenhing. Weiters sollten zusätzliche – z.B. an der Verschuldungshöhe oder am Verhältnis der freien Finanzspitze zu den ordentlichen Einnahmen orientierte – Beurteilungskriterien berücksichtigen.



sichtigt und diese über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg in die Beurteilung miteinbezogen werden, um die Beurteilungsbasis zu erweitern sowie wirtschaftliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuernde Maßnahmen empfehlen zu können.

- 13.3** *In seiner Stellungnahme teilte das Land Niederösterreich mit, dass es sich bei den in der NÖ GemO und dem NÖ STROG genannten Versagungsgründen um unbestimmte Rechtsbegriffe handle. Darüber hinaus seien gemäß der NÖ GemO Darlehen nur im Rahmen des außerordentlichen Voranschlags zur Bestreitung eines außerordentlichen Bedarfs, also nicht zum Zweck der Bedeckung der laufenden Ausgaben, aufnehmbar.*

Das Land Niederösterreich bezog sich weiters auf den Hinweis des RH, dass reine Kennzahlenvergleiche ohne Betrachtung der spezifischen strukturellen Hintergründe der Gemeinden zu Fehlinterpretationen und eingeschränkter Vergleichbarkeit führen könnten. Es stellte fest, dass rein auf statistisch abstrakten Kennzahlen fußende Beurteilungen keine Einzelfallbeurteilung ersetzen könnten. Die Verwendung statistischer Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit werde daher kritisch gesehen. Gleichwohl räumte das Land Niederösterreich ein, dass die freie Finanzspitze eine wichtige, wenngleich nicht die einzige Grundlage ihrer Entscheidungsfindung sei.

- 13.4** Der RH verwies auf seine eigenen Ausführungen zur eingeschränkten Vergleichbarkeit der Gemeindedaten (TZ 1). Demnach erachtete er solche Gegenüberstellungen als zweckmäßig, um Informationen über mehrjährige Trendentwicklungen ausgewählter Gemeinden zu erhalten.

- 14.1** (1) Die operative Bearbeitung der als Beilagen zum Genehmigungsantrag beigebrachten Unterlagen erfolgte durch die Gemeindeabteilung. Waren im Zuge der Entscheidungsaufbereitung offene Punkte zu klären, fanden Kontakte zwischen der Gemeindeabteilung und dem Büro des zuständigen Regierungsmitglieds statt. Die für genehmigungspflichtige Maßnahmen zuständigen Regierungsmitglieder hatten Zugang zu allen im Dokumentenverwaltungsprogramm erfassten Unterlagen.

(2) Im Zuge des Genehmigungsverfahrens brachten die jeweils zuständigen Regierungsmitglieder jene genehmigungspflichtigen Maßnahmen gemäß § 90 NÖ GemO, die über ihre Zuständigkeit hinausgingen (siehe TZ 11), in Form eines Sitzungsbogens (im Wesentlichen halbseitige Darstellung über Art der Maßnahme, Höhe der Verpflichtung,

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde

Gläubiger, Schuldner und Laufzeit) in die Sitzungen der Niederösterreichischen Landesregierung ein. Gemäß § 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung galten die Anträge auf diesem Sitzungsbogen als einstimmig beschlossen, sofern kein Mitglied der Landesregierung zu einem Antrag eine Debatte oder Abstimmung verlangte.

In allen vom RH überprüften Genehmigungsfällen fehlten den in den Regierungssitzungen vorgelegten Sitzungsbögen wesentliche Beurteilungskriterien, die für eine fundierte Entscheidung notwendig gewesen wären – wie z.B. die Kategorisierung der Gemeinde als Sanierungsgemeinde/Konsolidierungsgemeinde/Standardgemeinde,¹⁷ Angaben zur finanziellen Lage der Gemeinde, Höhe der freien Finanzspitze¹⁸ – und eine Begründung für die positive Erledigung des Antrags durch die Gemeindeabteilung. So genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung in den vorstehend angeführten Fällen Gemeindefinanzierungsmaßnahmen, obwohl diese nach dem genauen Wortlaut der NÖ GemO nicht zu genehmigen gewesen wären (siehe TZ 16 ff.).

- 14.2** Der RH kritisierte, dass in allen von ihm überprüften Fällen die in die Regierungssitzungen über Gemeindefinanzierungsmaßnahmen eingebrachten Informationen unvollständig waren. Indem die Niederösterreichische Landesregierung der Einschätzung des jeweils zuständigen Regierungsmitglieds weitgehend unreflektiert folgte, genehmigte sie in allen vom RH überprüften Fällen Maßnahmen zur Gemeindefinanzierung, die unzureichende Angaben und Begründungen enthielten und somit gegen die NÖ GemO verstießen.

¹⁷ Unter Sanierungsgemeinden waren jene Gemeinden zu verstehen, die langfristig nicht in der Lage waren, den ordentlichen Haushalt auszugleichen und sich einem im Gemeinderat verpflichtend zu beschließenden Sanierungskonzept unterwarfen. Die Gemeindeabteilung evaluierte ein- bis zweimal pro Kalenderjahr die Einhaltung dieses Konzepts.

Unter Konsolidierungsgemeinden waren jene Gemeinden zu verstehen, die zwar einen Haushaltsabgang aufwiesen, die Gemeindeabteilung jedoch kurz- bis mittelfristig mit einem ausgeglichenen Haushalt rechnete. Die Konsolidierungsgemeinden hatten in der Regel ein Sanierungskonzept zu erfüllen. Dieses musste im Gegensatz zu Sanierungsgemeinden jedoch nicht verpflichtend im Gemeinderat beschlossen werden.

¹⁸ Die Gemeindeabteilung ermittelte die freie Finanzspitze, indem sie den ordentlichen Haushalt um einmalige Einnahmen und Ausgaben bereinigte sowie die finanziellen Auswirkungen neu aufgenommener Darlehen und wegfallender Verpflichtungen berücksichtigte. Bis 2013 ermittelte die Gemeindeabteilung die freie Finanzspitze der Gemeinden nur im Bedarfsfall (z.B. bei genehmigungspflichtigen Maßnahmen gemäß § 90 NÖ GemO und bei sanierungsbedürftigen Gemeinden), ab 2014 durchgängig.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, dafür zu sorgen, dass die für die Regierungssitzungen erstellten Sitzungsbögen vollständig sind und Basisinformationen – wie z.B. Kategorisierung der Gemeinde als Sanierungsgemeinde/Konsolidierungsgemeinde/Standardgemeinde, finanzielle Lage der Gemeinde, Höhe der freien Finanzspitze, Begründung für die positive Erledigung des Antrags usw. – enthalten sind.

14.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass umfangreiche Informationen zu den konkreten Rechtsgeschäften zur Verfügung gestanden seien. Zudem habe jedes Regierungsmitglied die Möglichkeit, weitere Informationen einzuholen.*

14.4 Der RH stellte nochmals klar, dass in allen von ihm überprüften Fällen die in die Regierungssitzungen über Gemeindefinanzierungsmaßnahmen eingebrachten Informationen unvollständig waren. Er verblieb daher bei seiner Kritik und bei seiner Empfehlung, dafür zu sorgen, dass die für die Regierungssitzungen erstellten Sitzungsbögen vollständig und alle Basisinformationen darin enthalten sind.

15.1 (1) Die Gemeindeabteilung legte die von den Gemeinden im Zuge des Genehmigungsverfahrens eingereichten Unterlagen getrennt nach Gemeinden ab. Eine Datenbank oder Auswertungen, welche Genehmigungen (Darlehen, Haftungen usw.) wann und in welcher Höhe an welche Gemeinde vergeben wurden, führte die Gemeindeabteilung nicht.

Anhand einer Übersicht der neu angelegten Ordnungsnummern war ersichtlich, dass im Zeitraum 2010 bis 2014 die Gemeindeabteilung jährlich rd. 280 Darlehens-, Haftungs- und Leasingfälle bearbeitete. Keines der abgewickelten Verfahren endete mit einer Versagung.

Für den Zeitraum Dezember 2013 bis Mai 2014 nahm die Gemeindeabteilung eine Erhebung zu den nach § 90 NÖ GemO genehmigungspflichtigen Maßnahmen vor. Der Ausgang der Verfahren kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Aufgaben der Landesregierung als Gemeindeaufsichtsbehörde

Tabelle 4: Verfahren nach § 90 NÖ GemO (genehmigungspflichtige Maßnahmen)

	Anzahl	in %
Anträge	243	100,0
davon		
Genehmigungen	173	71,2
genehmigungsfreie Maßnahmen	58	23,9
Rückziehungen	12	4,9
Versagungen	0	0,0

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Bei der Gemeindeabteilung langten in rund sechs Monaten 243 Anträge auf Genehmigung einer Maßnahme nach § 90 NÖ GemO ein. Davon wurden 173 genehmigt und zwölf zurückgezogen (in den vom RH überprüften Fällen ohne Angabe eines Grundes). 58 Anträge bedurften keiner Genehmigung (z.B. Anträge unter der Genehmigungsschwelle).

(2) Die im Rahmen der Genehmigungsverfahren von den Antragstellern beigebrachten Unterlagen wiesen zahlreiche Mängel auf. Diese konnten wie folgt kategorisiert werden:

Tabelle 5: Antragsmängel bei Verfahren nach § 90 NÖ GemO

	Anzahl	in %
Genehmigungen	173	100,0
davon		
fehlende Stellungnahmen oder Unterlagen	114	65,9
sonstige fehlende oder korrigierte/ergänzte Gemeinderatsbeschlüsse	19	11,0
fehlende Veranschlagungen für die Maßnahme	15	8,7
Sonstiges	8	4,6

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Trotzdem die Gemeindeabteilung regelmäßig Voranschlags- und Rechnungsabschlussberatungen durchführte, musste sie von Dezember 2013 bis Mai 2014 in rund zwei Drittel aller 173 Genehmigungsverfahren von den Antragstellern ergänzende Stellungnahmen oder Unterlagen anfordern. In 11 % der Fälle waren die vorgelegten Gemeinderatsbeschlüsse unvollständig oder fehlten zur Gänze. In 8,7 % der Genehmigungsverfahren waren die beantragten Maßnahmen nicht veranschlagt; 4,6 % der ausgewerteten Fälle entfielen auf Sonstiges (fehlender Gemeinderatsbeschluss über die Ansammlung von Tilgungsmitteln, Änderung der Höhe der genehmigungspflichtigen Maßnahme, im Zuge des Prüfverfahrens akzeptierte Konsolidierungsmaßnahmen usw.).



15.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Aufsichtsbehörde im Zeitraum 2010 bis 2014 keine einzige genehmigungspflichtige Maßnahme versagte. Er kritisierte, dass die in der NÖ GemO vorgesehenen Genehmigungsvorbehalte nicht in die Genehmigungspraxis einfließen. Der RH gab zu bedenken, dass die niederösterreichischen Gemeinden im Jahr 2013 gemessen an ihren Gesamteinnahmen (ohne Finanztransaktionen) einen Finanzschuldenstand in Höhe von 103,3 % aufwiesen (Vergleichsgemeinden Österreich: 61,9 %) und die Finanzschulden je Einwohner bei 2.252 EUR lagen (Vergleichsgemeinden Österreich: 1.521 EUR; siehe TZ 6) und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Kritik in den folgenden TZ 16 bis 40.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der Gemeindeabteilung durchgeführten Voranschlags- und Rechnungsabschlussberatungen sowie die anlassfallbezogene landesweite Thematisierung von gemeindeübergreifenden Problemstellungen nicht ausreichen, um von den Gemeinden von Anbeginn weitgehend entscheidungsfähige Anträge zur Genehmigung vorgelegt zu bekommen (rd. 90 % der erstmalig eingereichten Genehmigungsanträge waren nicht entscheidungsreif aufbereitet).

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, seinen Gemeinden, insbesondere beim Wechsel von mit der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen betrauten Gemeindemitarbeitern, klar die Anforderungen an die Qualität der Unterlagen der Gemeinden zu kommunizieren.

15.3 *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Gemeinden künftig verstärkt auf die Notwendigkeit zur Vorlage der für die Genehmigung erforderlichen Unterlagen hinzuweisen.*

Prüfung von Einzelfällen

Überblick

16.1 Der RH untersuchte anhand von zufällig ausgewählten Genehmigungsanträgen von niederösterreichischen Gemeinden mit angespannter Finanzlage (sämtliche dieser Gemeinden wiesen eine negative freie Finanzspitze auf) die Begründung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde von Maßnahmen dieser Gemeinden.

Folgende Tabelle stellt eine Übersicht über die vom RH überprüften Genehmigungsverfahren und die Begründungen für einen positiven Erledigungsantrag an die Niederösterreichische Landesregierung dar:

Prüfung von Einzelfällen

Tabelle 6: Genehmigungsverfahren bei Gemeinden mit negativer freier Finanzspitze samt Feststellungen des RH zur Genehmigungsfähigkeit

Gemeinde	TZ	Volumen (in 1.000 EUR)	Maßnahme	Feststellung RH zur Genehmigungsfähigkeit
Schwechat	17	25.700	Abschluss einer Rahmennutzungsvereinbarung mit der Multiversum GmbH mit einem 30-jährigen Kündigungsverzicht	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
	18	10.000	Haftungsübernahme für ein Darlehen der Multiversum GmbH	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; für die Rückzahlung des Darlehens lagen lediglich Förderverträge im Umfang von 5,60 Mio. EUR vor
	19	25.000	Emission einer Namensschuldverschreibung	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; der Namensschuldverschreibung standen keine ausreichenden Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen gegenüber
Wiener Neustadt	20	14.720	Darlehen zum Haushaltsausgleich	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	20	18.680	Haftungsübernahme gegenüber der Wiener Neustädter Altlastensanierungs GmbH	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	20	33.000	drei Darlehen aufgrund der Übernahme des städtischen Krankenhauses durch das Land Niederösterreich	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	20	5.560	Verlängerung eines Leasingvertrags für die Dr. Fred Sinowatz Hauptschule	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
Guntramsdorf	21	52.240	Baurechtsfinanzierung (Grundstücksverkäufe über 24,72 Mio. EUR, Baurechtsvertrag über 52,24 Mio. EUR, mehrere Haftungsübernahmen)	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
Leobersdorf	22	420	Darlehensaufnahme für die Errichtung von Reihenhäusern im Juli 2010	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; die Rückzahlung der Darlehensaufnahme über die Mieteinnahmen wurde nicht ausreichend überprüft
	23	1.320	Darlehensaufnahme zur Errichtung einer Wohnhausanlage	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; die Rückzahlung der Darlehensaufnahme fußte lediglich auf Analogieschlüssen zum Kostendeckungsgrad bestehender Gemeindeförderungsanlagen im Rechnungsabschluss
	24	2.500	Haftungsübernahme für ein Darlehen der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
Korneuburg	26	3.060	Leasingvertrag für die Errichtung eines Kindergartens	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1993 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
	27	830	Darlehen für die Attraktivierung der Verkehrssituation beim Bahnhof	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung, Genehmigung aufgrund einer mit der ÖBB-Infrastruktur AG abgeschlossenen Vereinbarung zur Bahnhofssanierung
	28	2.800	Bürgschaft für die Frei- und Hallenbad Korneuburg-Bisamberg Betriebsgesellschaft	Genehmigung ohne inhaltliche Prüfung des Badsanierungskonzepts

Fortsetzung: Genehmigungsverfahren bei Gemeinden mit negativer freier Finanzspitze samt Feststellungen des RH zur Genehmigungsfähigkeit

Gemeinde	TZ	Volumen (in 1.000 EUR)	Maßnahme	Feststellung RH zur Genehmigungsfähigkeit
Annaberg	29	730	Darlehen für einen Grundstückskauf	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung, ohne dass die für die Finanzierung des Darlehens notwendigen Einnahmen tatsächlich gesichert waren
	30	320	Bürgschaft für die Ötscher-Tormäuer GmbH	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung
	31	87	Darlehen für den Ankauf eines Rüstlöschfahrzeugs	Zustimmung des Landeshauptmann-Stellvertreters bereits 19 Monate vor der kollegialen Beschlussfassung durch die NÖ Landesregierung
Erlauf	32	460	Darlehen für Hochwasserschutzmaßnahmen	positiver Genehmigungsantrag stützt sich auf eine Weisung aus 1993 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters
Klausen-Leopoldsdorf	33	300	Darlehensaufnahme für die Renovierung des Rathauses	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung, außerdem waren zum Zeitpunkt der Aufnahme lediglich Mieteinnahmen in Höhe von rd. 20.000 EUR gesichert
Matzen-Raggendorf	34	350	Darlehensaufnahme für eine Ausgleichszahlung	Weisung aus dem Büro der Landeshauptmann-Stellvertreterin, die Genehmigung durch Zeitablauf herbeizuführen
Mitterbach	35	1.000	Abschluss eines Generalmietvertrags mit einer Wohnbaugesellschaft	Genehmigung auf Weisung des Landeshauptmann-Stellvertreters
Senftenberg	36	464	Darlehensaufnahme für Liegenschaftsankäufe	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung; die genehmigten Immobilienankäufe waren mit einem Verwertungsrisiko verbunden
Waidhofen an der Ybbs	38	1.600	Darlehensaufnahme für die Umstellung der öffentlichen Straßenbeleuchtung auf LED	Genehmigung trotz übermäßiger Verschuldung sowie fehlender Genehmigung eines Förderungsansuchens
Summe		201.141		

Quelle: RH

16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass bei den von ihm überprüften 23 Maßnahmen die Aufsichtsbehörde Finanzierungsmaßnahmen in Höhe von 201,14 Mio. EUR genehmigte, obwohl die betroffenen Gemeinden eine negative freie Finanzspitze aufwiesen.

Stadtgemeinde
Schwechat

Rahmennutzungsvereinbarung mit der Multiversum GmbH

17.1 (1) Die Stadtgemeinde Schwechat schloss im Juli 2008 mit der zu 49 % im Gemeindeeigentum stehenden Multiversum Schwechat Betriebs GmbH (Hallenbetriebsgesellschaft) eine Rahmennutzungsvereinbarung ab, in der sich die Stadtgemeinde selbst oder durch Weitergabe an Dritte zur Nutzung der Mehrzweckhalle (exkl. Tischtennistrainingshalle) für zumindest 340 Tage pro Jahr verpflichtete. Gleichzeitig verzichtete die Stadtgemeinde für die Dauer von 30 Jahren auf das Kündigungsrecht. Das indexgesicherte vertragliche Nutzungsentgelt betrug je Nutzungstag 2.520 EUR (inkl. USt), somit jährlich zumindest 856.800 EUR

(inkl. USt) bzw. für die Gesamtdauer der Nutzungsverpflichtung zumindest 25,70 Mio. EUR (inkl. USt). Die Rahmennutzungsvereinbarung unterfertigte der damalige Bürgermeister¹⁹ der Stadtgemeinde Schwechat gemeinsam mit einem Stadtrat nicht direkt auf der für die Unterschriften der Vertragsparteien vorgesehenen Seite der Vereinbarung, sondern in Form einer separaten Allonge der Stadtgemeinde. Diese wies auch die Unterschriften von zwei Mitgliedern des Gemeinderats auf, die damit die Genehmigung dieses Rechtsgeschäfts auf Basis des Beschlusses der Gemeinderatssitzung vom November 2007 bestätigten. Protokoll zu diesem Gemeinderatsbeschluss hatte die Gemeinde der Gemeindeabteilung im Zuge des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahrens nicht übermittelt; die Gemeindeabteilung forderte es auch nicht nach. Der Gemeinderatsbeschluss – der dem RH aufgrund seiner Gebarungsüberprüfung der Stadtgemeinde Schwechat im Jahr 2013 vorlag – beinhaltete keine Genehmigung der Rahmennutzungsvereinbarung. Ein Jahr nach dem Abschluss der Vereinbarung legte der Bürgermeister im Juni 2009 dem Gemeinderat die unterfertigte Rahmennutzungsvereinbarung zur Genehmigung vor.

Im April 2010 beantragte die Stadtgemeinde die aufsichtsbehördliche Genehmigung für diese Rahmennutzungsvereinbarung mit einer Zahlungsverpflichtung in Höhe von 25,70 Mio. EUR (inkl. USt) beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

(2) Die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung ermittelte für Schwechat eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 3,30 Mio. EUR für das Jahr 2010. Dies implizierte, dass der Tatbestand der übermäßigen Verschuldung gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO erfüllt war und daher eine Genehmigung der Rahmennutzungsvereinbarung, deren jährliche Belastung von 856.800 EUR (inkl. USt) keine Deckung in der freien Finanzspitze fand, zu versagen war. Die Stadtgemeinde erklärte auf Aufforderung der Gemeindeabteilung, dass den jährlichen Belastungen des Gemeindehaushalts aus der Rahmennutzungsvereinbarung folgende Ausgabenminderungen und Mehreinnahmen gegenüberstanden:

- eine Ausgabenminderung in Höhe von 300.000 EUR aufgrund der Abgangsreduktion in Verbindung mit der alten Veranstaltungshalle (Körner-Halle) durch Einsparung der Geschäftsführerin, eines Haltenwarts und des Reinigungspersonals;

¹⁹ Hannes Fazekas



- Mehreinnahmen im Ausmaß von 500.000 EUR, u.a. durch ein höheres Kommunalsteueraufkommen aufgrund des Betriebs der Hallenbetriebsgesellschaft „mit rund 130 Mitarbeitern“, der Inbetriebnahme des neuen Terminals am Flughafen Wien–Schwechat (Sky-link) mit „mehreren hundert neuen Mitarbeitern“ und aufgrund der Neuerrichtung einer Post–Zustellbasis mit 50 neuen Mitarbeitern;
- Mehreinnahmen im Ausmaß von 50.000 EUR durch Effizienzsteigerungen bei der Vermietung gemeindeeigener Sport- und Kulturstätten durch ein neues Vermarktungskonzept;
- (nicht quantifizierte) Mehreinnahmen im Bereich der Ertragsanteile durch die Errichtung von rd. 500 Wohneinheiten;
- Mehreinnahmen im Ausmaß von 50.000 EUR durch die Errichtung von Leistungszentren in der neuen Veranstaltungshalle;
- Einnahmen im Ausmaß von 540.000 EUR gemäß Finanzplan der Hallenbetriebsgesellschaft, die aus der Vermietung der Mehrzweckhalle an Dritte resultieren und laut Rahmennutzungsvereinbarung das Nutzungsentgelt der Stadtgemeinde minderten.

Den Unterlagen des Genehmigungsakts der Gemeindeabteilung lagen keine Informationen bei zur Gebarung der alten Veranstaltungshalle (Körner–Halle), zu den Effizienzsteigerungen bei der Vermietung gemeindeeigener Sport- und Kulturstätten durch ein neues Vermarktungskonzept, den Ertragsanteilssteigerungen, den Mehreinnahmen durch die Errichtung von Leistungszentren, den Mehreinnahmen aus Kommunalsteuern durch Inbetriebnahme des neuen Terminals am Flughafen Wien–Schwechat oder durch die Post–Zustellbasis.

Der dem Genehmigungsakt beiliegende Finanzplan der Hallenbetriebsgesellschaft wies für den Zeitraum 2011 bis 2015 Mieteinnahmen der Stadtgemeinde zwischen 744.900 EUR (2014) und 848.700 EUR (2013) bei gleichzeitigen weiteren Einnahmen aus der Vermietung der Mehrzweckhalle im Umfang zwischen 540.000 EUR (2011) und 745.800 EUR (2015) aus. Die Personalaufwendungen wurden mit Beträgen zwischen 721.200 EUR (2011) und 811.700 EUR (2015) angesetzt.

Die von der Stadtgemeinde vorgebrachten Ausgabenminderungen und Mehreinnahmen erschienen der Gemeindeabteilung gemäß vorliegendem Aktenvermerk dennoch plausibel. Es sollte jedoch – vor Weiterleitung des positiv beurteilten Genehmigungsakts an die Landesregierung – die weitere Vorgehensweise im Zusammenhang mit der alten Veranstaltungshalle sowie der Sport- und Kulturstätten noch-

mals hinterfragt werden. Die diesbezügliche schriftliche Fragebeantwortung durch die Stadtgemeinde ermöglichte keine weitere Quantifizierung dieser Themenbereiche.

(3) Die Gemeindeabteilung brachte im Juni 2010 die aus der Rahmennutzungsvereinbarung mit der Hallenbetriebsgesellschaft resultierende Zahlungsverpflichtung für die Stadtgemeinde Schwechat in Höhe von 25,70 Mio. EUR zur Genehmigung in die Sitzung der Niederösterreichischen Landesregierung ein. Die Landesregierung genehmigte sie im Juli 2010 im Umlaufwege.

- 17.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung die Rahmennutzungsvereinbarung, die die Stadtgemeinde Schwechat zur Nutzung der Mehrzweckhalle mit der Multiversum Schwechat Betriebs GmbH (Hallenbetriebsgesellschaft) abgeschlossen hatte, ohne vertiefte Prüfung positiv beurteilte, obwohl der Stadtgemeinde daraus jährliche Zahlungsverpflichtungen von 856.800 EUR (inkl. USt) – bzw. für die Gesamtdauer der Nutzungsverpflichtung von 25,70 Mio. EUR (inkl. USt) – entstanden und sie eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 3,30 Mio. EUR für das Jahr 2010 aufwies. Nach Ansicht des RH waren die für eine positive Beurteilung der beantragten Maßnahme erforderlichen Prüfschritte durch die Gemeindeabteilung nicht erfolgt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese nach eingehender Prüfung im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Niederösterreichische Landesregierung den Abschluss der Rahmenvereinbarung genehmigte, obwohl dieser gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre (siehe auch TZ 13).

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die NÖ GemO einzuhalten.

(2) Der RH bemängelte, dass die Gemeindeabteilung wesentliche Unterlagen, wie z.B. den Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 2007, zur Beurteilung des rechtmäßigen Zustandekommens der Rahmennutzungsvereinbarung nicht einforderte. Bei Vorliegen dieser Unterlage wäre ersichtlich gewesen, dass der Bürgermeister die Rahmennutzungsvereinbarung abschloss und damit die Stadtgemeinde langfristig im Gesamtumfang von rd. 25,70 Mio. EUR (inkl. USt) finanziell verpflichtete, aber die erforderlichen Genehmigungen durch den Gemeinderat erst ein Jahr und die der Landesregierung erst zwei Jahre nach der



Vertragsunterzeichnung einholte. Der Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 2009 erwirkte somit eine nachträgliche Sanierung der Versäumnisse des Bürgermeisters.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, für genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte von Gemeinden künftig sämtliche entscheidungsrelevante Unterlagen einzufordern (siehe auch TZ 14).

(3) Der RH hob weiters kritisch hervor, dass die Gemeindeabteilung den Umstand, wonach die Rahmennutzungsvereinbarung mit einer Allonge zum Vertrag unterfertigt wurde, nicht beanstandete. Aufgrund der Unterfertigung auf einer Allonge war die unmissverständliche Zuordenbarkeit der Zustimmung des Bürgermeisters, des Mitglieds des Stadtrats sowie der beiden Gemeinderatsmitglieder zum Vertragswerk nicht sichergestellt und die missbräuchliche Verwendung der Unterschriften nicht ausgeschlossen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, im Sinne der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit seine Gemeinden auf derartige Umstände aufmerksam zu machen und auf Abänderung derartiger Vorgehensweisen zu drängen.

(4) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung die von der Stadtgemeinde im Zuge des Parteiengehörs vorgebrachten Ausgabenminderungen und Mehreinnahmen als plausibel qualifizierte und eine positive Beurteilung der beantragten Maßnahme der Stadtgemeinde Schwechat empfahl, obwohl die von der Stadtgemeinde übermittelten Unterlagen aufgrund fehlender Zahlen eine Plausibilisierung nicht zuließen bzw. die Zahlen klar den Angaben der Stadtgemeinde widersprachen.

So wies der Finanzplan der Hallenbetriebsgesellschaft bis zum Jahr 2015 Personalaufwendungen von bis zu 811.700 EUR auf, womit gemäß einer näherungsweise Berechnung des RH bestenfalls die Anstellung von 25 Personen budgetiert war, jedoch nicht – wie die Stadtgemeinde darlegte – von „rund 130 Mitarbeitern“. Unterlagen zur künftigen Mitarbeiterzahl nach Inbetriebnahme des neuen Terminals am Flughafen Wien–Schwechat (Skylink) standen der Gemeindeabteilung nicht zur Verfügung. Nach Ansicht des RH war daher das von der Stadtgemeinde Schwechat erwartete höhere Kommunalsteueraufkommen aufgrund zusätzlicher Arbeitnehmer im angegebenen Ausmaß nicht nachvollziehbar.

Weiters waren im Finanzplan der Hallenbetriebsgesellschaft in den Umsatzerlösen Einnahmen aus der Vermietung der Mehrzweckhalle an die Stadtgemeinde zwischen 744.900 EUR und 848.700 EUR angesetzt,

die nahezu das Ausmaß des ganzjährigen Nutzungsentgelts erreichen, welches sich laut Rahmennutzungsvereinbarung auf mindestens 856.800 EUR (inkl. USt) belief; diese Angabe im Finanzplan stimmte nicht mit dem von der Stadtgemeinde angegebenen verminderten Nutzungsentgelt im Ausmaß von 540.000 EUR überein. Daher wäre diese Angabe der Stadtgemeinde von der Gemeindeabteilung jedenfalls kritisch zu hinterfragen gewesen.

17.3 (1) *In seiner Stellungnahme wies das Land Niederösterreich darauf hin, dass eine negative Finanzspitze weder automatisch eine übermäßige Verschuldung bedeute, noch einen ausdrücklichen Versagungsgrund nach der NÖ GemO oder dem NÖ STROG darstelle, sondern als wichtige Orientierungshilfe diene. In diesen Fällen erfolge eine vertiefte Einzelfallprüfung, welche anhand der jeweiligen konkreten Finanzsituation der Gemeinde unter Berücksichtigung der durch die Maßnahme angestrebten Zielsetzung vorgenommen werde. Im Rahmen dieses komplexen und aufwändigen Ermittlungsverfahrens verlange die Aufsichtsbehörde jedenfalls von den Gemeinden die Auseinandersetzung mit der Zielsetzung eines ausgeglichenen ordentlichen Haushalts und der Verkraftbarkeit der beantragten Finanzierungsmaßnahme.*

(2) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass das gegenständliche Rechtsgeschäft im Gemeinderat im Jahr 2009 beschlossen worden sei und dieser – dem Antrag konkret zugrunde liegende – Gemeinderatsbeschluss auch vorliege.*

(3) *Weiters führte das Land Niederösterreich aus, dass die gesetzlichen Bestimmungen über das Fertigen von Schriftstücken davon ausgingen, dass eine Unterschrift leistende Person auch wisse, was sie unterschreibe und sie die Zurechenbarkeit ihrer Unterschrift zu einem Schriftstück eindeutig sicherstelle bzw. Handlungen unterlasse, die Missbrauch fördern könnten. Auf diesen Umstand würden die Gemeinden auch ausdrücklich hingewiesen.*

17.4 (1) *Der RH entgegnete, dass die Aufsichtsbehörde bei der zwischen der Stadtgemeinde Schwechat zur Nutzung der Mehrzweckhalle mit der Multiversum Schwechat Betriebs GmbH abgeschlossenen Rahmennutzungsvereinbarung die Durchführung einer vertieften Einzelfallprüfung trotz einer negativen freien Finanzspitze in Höhe von 3,30 Mio. EUR im Jahr 2010 unterlassen hatte. Sie hatte in diesem Fall auch kein komplexes und aufwändiges Ermittlungsverfahren mit der Zielsetzung eines ausgeglichenen ordentlichen Haushalts und der Verkraftbarkeit der beantragten Finanzierungsmaßnahme durchgeführt.*



Der RH hielt daher an seiner Kritik fest, dass die Gemeindeabteilung die Rahmennutzungsvereinbarung, die mit jährlichen Zahlungsverpflichtungen von 856.800 EUR (inkl. USt) für die Gemeinde verbunden war, ohne die erforderlichen Prüfschritte positiv beurteilte.

Er verblieb auch dabei, dass die Niederösterreichische Landesregierung den Abschluss der Rahmenvereinbarung genehmigte, obwohl dieser gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre. Der RH erinnerte nochmals daran, dass in der Stadtgemeinde Schwechat durch den Abschluss der Rahmennutzungsvereinbarung Mehrausgaben von 856.800 EUR anfielen und die freie Finanzspitze mit 3,30 Mio. EUR bereits deutlich negativ war.

(2) Der RH stellte klar, dass die Genehmigung zum Abschluss der Rahmennutzungsvereinbarung durch den Bürgermeister sich auf den Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2007 bezog. Dieser lag der Gemeindeabteilung weder vor, noch wurde er von ihr eingefordert. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik. Der in der Stellungnahme des Landes Niederösterreich erwähnte Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 2009 diente lediglich einer nachträglichen Sanierung der Versäumnisse des Bürgermeisters.

(3) Der RH erinnerte an das Recht der Aufsichtsbehörde, die Gebarung der Gemeinde einschließlich ihrer Eigenbetriebe und Beteiligungen auf Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Bei einer derartigen Überprüfung wäre die Unterfertigung von Verträgen mittels einer Allonge, die nicht direkt und unzweideutig mit dem zugehörigen Vertragswerk verbunden war, von der Aufsichtsbehörde zu kritisieren gewesen. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik und seiner Empfehlung.

Haftungsübernahme für die Multiversum Schwechat Betriebs GmbH

- 18.1** (1) Die Multiversum Schwechat Betriebs GmbH (Hallenbetriebsgesellschaft) beabsichtigte im Jahr 2010 als Kompensation der zeitlichen Verzögerung der von Bund und Land Niederösterreich zugesagten Förderzahlungen sowie als Anschubfinanzierung die Aufnahme eines Abstattungskredits in Höhe von 10,00 Mio. EUR. Für den Kredit forderte das finanzierende Kreditinstitut eine entsprechende Haftung ein, die – auch um bessere Konditionen erzielen zu können – die Stadtgemeinde Schwechat erbringen sollte.

Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Schwechat beschloss im Juni 2010 die Abgabe einer Garantieerklärung in Höhe von 10,00 Mio. EUR gegenüber dem Kreditinstitut zur Besicherung dieses Kredits der Hal-

lenbetriebsgesellschaft. Die Rückzahlung des besicherten Darlehens sollte gemäß dem Sachverhalt des Gemeinderatsprotokolls mit den für die Errichtung der Veranstaltungshalle zugesagten Bundes- und Landesförderungen erfolgen. Im Juli 2010 beantragte die Stadtgemeinde Schwechat gemäß § 90 NÖ GemO die aufsichtsbehördliche Genehmigung beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und übermittelte zur Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen u.a. auch die Förderzusagen von Bund und Land Niederösterreich zur Errichtung der Werner Schlager Akademie.

Die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung ermittelte für Schwechat – wie bereits ausgeführt – eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 3,30 Mio. EUR für das Jahr 2010. Dies implizierte, dass die aus der Garantieerklärung resultierende Eventualverbindlichkeit von 10,00 Mio. EUR (inkl. USt) keine Deckung in der Finanzspitze fand und gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO eine Genehmigung der Maßnahme zu versagen war.

(2) Die von der Stadtgemeinde Schwechat übermittelte Förderzusage des Landes Niederösterreich im Ausmaß von insgesamt 2,80 Mio. EUR sah eine Auszahlung in fünf Jahresraten zu 560.000 EUR beginnend mit dem Jahr 2009 vor. Die Gemeindeabteilung holte zur Überprüfung dieser Angabe von der für Sportförderungen zuständigen Abteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung den entsprechenden Beschluss der Landesregierung vom April 2010 ein. Die Förderzusage des Bundes umfasste lediglich die Beantwortung der im Unterausschuss des Budgetausschusses an den damaligen Bundesminister für Landesverteidigung und Sport²⁰ gerichtete Frage zur Bundesförderung für die Werner Schlager Akademie vom Mai 2009. Darin hielt der Bundesminister fest, dass die Höhe der Gesamtförderung „derzeit Gegenstand von Verhandlungen“ sei, diese aber „voraussichtlich zwischen 6,70 Mio. EUR und 8,00 Mio. EUR liegen“ werde. Die Gemeindeabteilung wies die Stadtgemeinde Schwechat darauf hin, dass zur Genehmigung der Garantieerklärung über 10,00 Mio. EUR durch die Landesregierung ein Fördervertrag mit dem Bund vorliegen müsse. Im Dezember 2010 übermittelte die Stadtgemeinde ein Schreiben des damaligen Bundesministers für Landesverteidigung und Sport²¹ vom November 2010, in dem er dem damaligen Bürgermeister²² mitteilte, dass das Sportministerium sich an der Errichtung der Werner Schlager Akademie mit einer Förderung in Höhe von 2,80 Mio. EUR beteiligen und eine Fördervereinbarung demnächst vorliegen werde, sodass die

²⁰ Mag. Norbert Darabos

²¹ Mag. Norbert Darabos

²² Hannes Fazekas



erste Jahresrate von 500.000 EUR mit Jänner 2011 ausgezahlt werden könne. Darüber hinaus beabsichtige das Sportministerium, sich aufgrund der internationalen Sonderstellung der Werner Schlager Akademie mit weiteren 5,00 Mio. EUR an deren Errichtung zu beteiligen.

Diese von der Stadtgemeinde vorgelegte Förderzusage über 2,80 Mio. EUR sowie die Absichtserklärung des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport über zusätzliche Förderungen von 5,00 Mio. EUR stuft die Leiterin der Gemeindeabteilung bei einer Besprechung mit dem zuständigen Sachbearbeiter gemäß vorliegendem Aktenvermerk als „ausreichend konkret“ ein, um einen positiven Genehmigungsantrag stellen zu können.

(3) In ihrer Beurteilung verwies die Gemeindeabteilung auf das besondere Interesse der Stadtgemeinde an der Haftungsübernahme, weil die Stadtgemeinde Schwechat zu 49 % an der Hallenbetriebsgesellschaft beteiligt war und die Darlehensaufnahme der Vorfinanzierung der Bundes- und Landesförderungen von insgesamt 10,60 Mio. EUR sowie der Anschubfinanzierung diene. Zudem würden die Fördermittel für die Rückzahlung des Darlehens der Hallenbetriebsgesellschaft verwendet.

(4) Die Gemeindeabteilung legte im Dezember 2010 der Niederösterreichischen Landesregierung die Haftungsübernahme der Stadtgemeinde in Höhe von 10,00 Mio. EUR für die Besicherung des Darlehens der Hallenbetriebsgesellschaft zur Genehmigung vor. Die Landesregierung genehmigte sie im Jänner 2010.

- 18.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung im Jahr 2010 die aus der Garantieübernahme für ein Darlehen der Hallenbetriebsgesellschaft resultierende Eventualverbindlichkeit von 10,00 Mio. EUR für die Stadtgemeinde Schwechat trotz einer negativen freien Finanzspitze in Höhe von 3,30 Mio. EUR positiv beurteilte und obwohl damit im Haftungsfall die Rückzahlung des besicherten Darlehens keine Deckung in der freien Finanzspitze fand.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, genehmigungspflichtige Maßnahmen jener Gemeinden, bei denen gemäß § 90 NÖ GemO der Tatbestand der übermäßigen Verschuldung vorlag, erst dann der Landesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen, wenn die jeweilige Gemeinde durch konkrete, nachvollziehbare finanzielle Maßnahmen den erforderlichen finanziellen Spielraum für deren Umsetzung geschaffen hat.

(2) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung das von der Stadtgemeinde als Förderzusage des Sportministers vorgelegte Schreiben

vom November 2010 als konkret genug erachtete, um einen Genehmigungsantrag stellen zu können. Dies war zu beanstanden, weil es sich zum einen beim Schreiben des Sportministers nicht um den von der Gemeindeabteilung bei der Stadtgemeinde Schwechat eingeforderten Fördervertrag handelte und weil zum anderen der Sportminister lediglich eine Förderhöhe von 2,80 Mio. EUR zugesagt hatte; die in Aussicht gestellten weiteren 5,00 Mio. EUR lagen lediglich als Absichtserklärung vor.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass – entgegen der Darstellung der Stadtgemeinde und entgegen der Beurteilung der Gemeindeabteilung – die Rückzahlung des Darlehens in Höhe von 10,00 Mio. EUR mit den zugesagten Bundes- und Landesförderungen nicht sichergestellt war. Dem mit der Garantieerklärung der Stadtgemeinde besicherten Darlehen der Hallenbetriebsgesellschaft im Umfang von 10,00 Mio. EUR standen lediglich 5,60 Mio. EUR an verbindlichen Förderzusagen zur Rückzahlung gegenüber. Nach Ansicht des RH bestand somit ein beträchtliches Gefahrenpotenzial, dass die Haftung der Stadtgemeinde schlagend werden konnte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, sich bei der Beurteilung von beantragten Maßnahmen seiner Gemeinden – im Sinne der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabenstellung – nur auf verbindliche Zusagen und nachvollziehbare Unterlagen zu stützen. Andernfalls wäre die Genehmigung für die beantragte Maßnahme zu versagen.

(4) Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung die aus der Haftungsübernahme zugunsten der Hallenbetriebsgesellschaft resultierende Eventualverbindlichkeit auch für die Stadtgemeinde genehmigte, obwohl diese gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre.

(5) Zusammenfassend war der RH der Ansicht, dass bei einer nachvollziehbaren und kritischen Beurteilung der im Zusammenhang mit dem Projekt Multiversum Schwechat stehenden genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte durch die Aufsichtsbehörde zahlreiche Mängel, die der RH im Zuge seiner im Jahr 2013 durchgeführten Überprüfung des Projekts festgestellt hatte²³, vermeidbar gewesen wären.

18.3 (1) *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass durch die Novellierung der NÖ GemO Haftungen von Gemeinden nur dann übernommen werden dürften, wenn die Gemeinde den daraus folgenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen könne.*

²³ siehe dazu Bericht des RH, Reihe Niederösterreich 2014/5



(2) Weiters bestätigte das Land Niederösterreich, dass für die Bundesförderung der Werner Schlager Akademie kein Fördervertrag vorgelegen sei. Es habe jedoch für die Gemeindeabteilung kein Zweifel an der Glaubwürdigkeit der in einem offiziellen und unterfertigten Schreiben des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport zugesagten Förderhöhe für diese Einrichtung bestanden. Diese von der Gemeinde vorgelegten Schriftstücke hätten für die Gemeindeabteilung daher eine nachvollziehbare Unterlage dargestellt. Zudem enthalte die NÖ GemO keine Regelung, welche Unterlagen konkret in einem Genehmigungsverfahren vorzulegen seien.

- 18.4** Der RH wies darauf hin, dass die Gemeindeabteilung zwar von der Stadtgemeinde Schwechat einen Fördervertrag als Genehmigungsvoraussetzung einforderte, sich letztlich aber mit einem offiziellen Schreiben des zuständigen Bundesministers begnügte. Dieses Schreiben enthielt lediglich eine Zusage über eine Förderung von 2,80 Mio. EUR sowie eine Absichtserklärung für die in Aussicht gestellten weiteren 5,00 Mio. EUR. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

Emission einer Namensschuldverschreibung

- 19.1** (1) Die zu 49 % im Eigentum der Stadtgemeinde Schwechat stehende Multiversum Schwechat Betriebs GmbH (Hallenbetriebsgesellschaft) sah sich bereits im Laufe des ersten Geschäftsjahres 2011 einer kritischen Liquiditätssituation gegenüber; dies dadurch, dass die Ausgaben der Gesellschaft nicht annähernd durch die operativen Einnahmen gedeckt werden konnten. Im Jänner 2013 wies das Wirtschaftsprüfungsunternehmen auf die bestandsgefährdende Situation der Gesellschaft hin. Die Stadtgemeinde kontaktierte daraufhin im Februar 2013 die Aufsichtsbehörde, um die Konkursgefahr der Hallenbetriebsgesellschaft und die weitere Vorgehensweise zu erörtern.

Um den Konkurs abzuwenden, beschloss die Stadtgemeinde im März 2013, der Hallenbetriebsgesellschaft einen Zuschuss in Höhe von 2,40 Mio. EUR zu gewähren. Die Stadtgemeinde erarbeitete mit der Geschäftsführung der Hallenbetriebsgesellschaft und einem Beratungsunternehmen bis September 2013 in Abstimmung mit der Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung ein Restrukturierungs- und Umschuldungskonzept. Dieses sah den indirekten Erwerb der Veranstaltungshalle durch die Stadtgemeinde²⁴ über die im Eigentum der Stadtgemeinde stehende Kugelkreuz GmbH²⁵ und

²⁴ Die Halle wurde ursprünglich durch eine private Leasinggesellschaft (Immoconsult Herkules Leasinggesellschaft mbH) errichtet und von der Stadtgemeinde geleast.

²⁵ Kugelkreuz Entwicklung und Projektierung GmbH

die direkte Finanzierung der neuen Veranstaltungshallen-Eigentümergeellschaft, der Multiversum Schwechat Eigentums GmbH²⁶, durch die Stadtgemeinde vor. Weiters sollte die Stadtgemeinde die restlichen 51 % der Gesellschafteranteile an der Hallenbetriebsgesellschaft erwerben.

Zur Umsetzung dieses Konzepts beschloss der Gemeinderat Schwechat im September 2013 die Emission einer fixverzinsten Namensschuldverschreibung zu einem Gesamtnennbetrag von 25,00 Mio. EUR mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Weiters umfasste der Beschluss die laufenden Zuschüsse der Stadtgemeinde an die Multiversum Schwechat Eigentums GmbH für die Rückführung eines Darlehens von 11,93 Mio. EUR, welches die Gesellschaft nicht zu erwirtschaften imstande war.

(2) Im Oktober 2013 beantragte die Stadtgemeinde gemäß § 90 NÖ GemO die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Emission der Namensschuldverschreibung im Ausmaß von 25,00 Mio. EUR beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

Die jährliche Annuitätenzahlung der Stadtgemeinde zur Bedienung der Namensschuldverschreibung betrug 1,37 Mio. EUR. Die Gemeindeabteilung ermittelte für Schwechat eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 1,13 Mio. EUR für das Jahr 2013 und wies die Stadtgemeinde Schwechat darauf hin, dass die Voraussetzungen für eine aufsichtsbehördliche Genehmigung des gegenständlichen Rechtsgeschäfts nicht gegeben waren. Sie forderte daher u.a. die Stadtgemeinde Schwechat auf, vom Gemeinderat Maßnahmen beschließen zu lassen, durch die die zusätzliche finanzielle Belastung des Gemeindehaushalts getragen werden kann. Zudem sollten Vorkehrungen für jenen Fall dargelegt werden, dass die Hallenbetriebsgesellschaft nach Auslaufen der Bundes- und Landesförderung im Jahr 2019 zur Rückführung eines Darlehens in Höhe von 10,00 Mio. EUR keine weiteren Förderungen von diesen Gebietskörperschaften mehr erhält und die Restrukturierungsmaßnahmen nicht ausreichen, das Darlehen weiterhin zu bedienen.

(3) Die Stadtgemeinde setzte daraufhin unter Mitwirkung des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung ein Haushaltskonsolidierungsprojekt für den Zeitraum 2014 bis 2016 auf. Auf Basis der dabei für die Stadtverwaltung auf Ebene der Geschäftsbereiche, der Abteilungen und der Stadtamtsdirektion erarbeiteten Projektergebnisse beschloss der Gemeinderat im Oktober 2013 bzw. November 2013 nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen im Gesamtausmaß von 3,06 Mio. EUR. Dem standen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Restrukturierungs- und Umschuldungskonzepts für die Hallenbetriebsgesellschaft

²⁶ vormalis VB Real Estate Leasing Herkules GmbH



bzw. den Erwerb der Veranstaltungshalle folgende Zahlungsverpflichtungen der Stadtgemeinde gegenüber:

- jährliche Annuitätenzahlungen in Höhe von 1,37 Mio. EUR aus der Namensschuldverschreibung;
- Zuschussverpflichtungen von jährlich zwischen 757.000 EUR (2019) und 1,06 Mio. EUR (2014) für die Rückführung eines Darlehens der Multiversum Schwechat Eigentums GmbH in Höhe von 11,93 Mio. EUR.

Zudem erwartete die Stadtgemeinde, dass für die Hallenbetriebsgesellschaft aufgrund von Restrukturierungs- und Optimierungsmaßnahmen kein Zuschusserfordernis bestand und die Gesellschaft ihre laufenden Aufwendungen selbst erwirtschaften konnte.

(4) Im Dezember 2013 legte die Gemeindeabteilung den Antrag der Stadtgemeinde Schwechat auf Emission einer Namensschuldverschreibung in Höhe von 25,00 Mio. EUR der Niederösterreichischen Landesregierung vor. In ihren Erläuterungen zum Genehmigungsakt sah die Gemeindeabteilung aufgrund der vom Gemeinderat beschlossenen nachhaltigen Einsparungen und zusätzlichen Einnahmen im Umfang von insgesamt 3,06 Mio. EUR keine Gefahr einer übermäßigen Überschuldung, weil die Einsparungen und Einnahmen die für die beantragte Namensschuldverschreibung anfallenden jährlichen Annuitätenzahlungen von 1,37 Mio. EUR überstiegen. Die Gemeindeabteilung ergänzte ihre positive Beurteilung durch einen Verweis auf § 85 NÖ GemO²⁷, wonach die Namensschuldverschreibung vom „Gemeinderat auf Basis umfangreicher Unterlagen beschlossen wurde und das Aufsichtsrecht unter möglichster Bedachtnahme auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde“ und unter Schonung erworbener Rechte Dritter auszuüben ist.

(5) Die Niederösterreichische Landesregierung stellte in der Sitzung vom Dezember 2013 die Genehmigung des Antrags vorerst zurück, um von der Gemeindeabteilung die Vorlage der Entscheidungsgrundlagen bzw. ergänzende Informationen einzufordern, die zur positiven Beurtei-

²⁷ § 85 NÖ GemO:

„(1) Das Land übt das Aufsichtsrecht über die Gemeinde dahin aus, dass diese bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt.

(2) Alle Bestimmungen dieses Hauptstückes sind nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Bereich der Landesvollziehung anzuwenden

(3) Das Aufsichtsrecht ist unter möglichster Bedachtnahme auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde und unter möglichster Schonung erworbener Rechte Dritter auszuüben.

(4) Auf die Ausübung des Aufsichtsrechtes steht, außer in den Fällen des § 61, niemandem, in den Fällen des § 90 nur der Gemeinde, ein Rechtsanspruch zu.“

lung durch die Abteilung führten. Weiters verlangte sie die Bestätigung diverser Angaben der Stadtgemeinde, wie die Höhe der Gesamtinvestitionskosten, Nachlässe der Kreditgeber im Zuge der Umstrukturierung und die Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung durch den Bürgermeister.

Die Landesregierung bewilligte am 18. Dezember 2013 die Emission der Namensschuldverschreibung im Wege eines Umlaufbeschlusses.

- 19.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung ihre positive Beurteilung lediglich auf die – unmittelbar aus der zu genehmigenden Namensschuldverschreibung resultierenden – Annuitätenzahlungen abstellte, aber Zahlungsverpflichtungen der Stadtgemeinde, die in ursächlichem Zusammenhang mit der beantragten Maßnahme standen und von denen der Erfolg des Gesamtkonzepts abhing, außer Acht ließ, wie die jährlichen Zuschüsse zwischen 757.000 EUR und 1,06 Mio. EUR an die Multiversum Schwechat Eigentum GmbH zur Tilgung eines Darlehens in Höhe von 11,93 Mio. EUR. So standen den beschlossenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 3,06 Mio. EUR Zahlungsverpflichtungen der Stadtgemeinde zwischen 2,13 Mio. EUR bis 2,43 Mio. EUR gegenüber. Die freie Finanzspitze blieb somit negativ, die Genehmigungsvoraussetzungen waren weiterhin nicht gegeben. Der RH bemängelte, dass die Gemeindeabteilung darüber hinaus einen allfälligen Zuschussbedarf der Stadtgemeinde an die Hallenbetriebsgesellschaft nicht in die Beurteilung einbezog.

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Emission der Namensschuldverschreibung genehmigte, obwohl die Genehmigung gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die NÖ GemO einzuhalten.

- (2) Der RH hielt zudem kritisch fest, dass die Gemeindeabteilung die Emission der Namensschuldverschreibung auch unter Berufung auf § 85 NÖ GemO (Wahrnehmung des Aufsichtsrechts unter möglicher Bedachtnahme auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde) positiv beurteilte. Nach Ansicht des RH stand die regulative Funktion der Aufsichtsbehörde speziell bei Entscheidungen im Rahmen der Gemeindeautonomie für die gemäß § 90 NÖ GemO definierten Maßnahmen im Vordergrund. Dies umso mehr, als im Falle des Projekts Multiversum Schwechat die Stadtgemeinde Maßnahmen gesetzt hatte, welche die finanzielle Tragfähigkeit des Haushalts der Stadtgemeinde massiv gefährdeten.



19.3 *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Bericht des RH (Reihe Niederösterreich 2014/5) darauf hingewiesen habe, dass nicht alle Rechtsgeschäfte der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt worden seien und die Kontrollfunktion der Aufsichtsbehörde dadurch außer Wirkung gesetzt worden sei. Der Aufsichtsbehörde sei somit im Jahr 2010 ein anderer Informationsstand zugrunde gelegen, als der RH nunmehr aus mehrjähriger Distanz heraus und in Kenntnis nachträglicher Informationen über Unregelmäßigkeiten im Gemeindeumfeld besitze. Die Namensschuldverschreibung im Jahr 2013 habe jedenfalls zur Restrukturierung gedient und sei nur aufgrund begleitender Konsolidierungsmaßnahmen genehmigt worden.*

19.4 Der RH entgegnete, dass die NÖ GemO der Aufsichtsbehörde umfangreiche Auskunfts- und Prüfungsrechte einräumte, diese jedoch im vorliegenden Fall offensichtlich nicht ausreichend wahrgenommen wurden.

Stadt Wiener
Neustadt

20.1 (1) Im Jahr 2014 genehmigte die Aufsichtsbehörde der Stadt Wiener Neustadt die Aufnahme eines Darlehens zum Haushaltsausgleich in Höhe von 14,72 Mio. EUR. Der RH hatte dazu in seinem Bericht (Reihe Niederösterreich 2015/4) festgestellt, dass eine Darlehensaufnahme nicht erteilt werden durfte, wenn das Rechtsgeschäft die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung der Stadt herbeiführen konnte²⁸. Die Entscheidung der Niederösterreichischen Landesregierung war für den RH daher nicht nachvollziehbar, weil die Leistungsfähigkeit der Stadt Wiener Neustadt schon seit Jahren nicht mehr gegeben und der Tatbestand der übermäßigen Verschuldung der Stadt seit längerem offenkundig war.

(2) Die Gemeindeabteilung, die einen positiven Genehmigungsantrag zur Aufnahme des Darlehens an die Aufsichtsbehörde stellte, führte in ihrer Sachverhaltsdarstellung aus, dass alle von der Stadt bisher getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen würden, um der Stadt in Hinkunft einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu sichern.

Sie rechtfertigte den positiven Genehmigungsantrag mit der Dienstabweisung Nr. 67 aus dem Jahr 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters²⁹. Die Gemeindeabteilung hielt fest, dass der damalige Landeshauptmann-Stellvertreter „eine Weisung zur Vorlage von Genehmigungsanträgen für Rechtsgeschäfte von Gemeinden unter

²⁸ § 76 Abs. 5 NÖ STROG

²⁹ Ernst Höger

bestimmten Voraussetzungen erlassen hat, welche bis heute von der derzeit zuständigen politischen Referentin³⁰ nicht widerrufen [wurde] und daher nach wie vor Gültigkeit hat.“ Die Weisung sah vor, dass für aufsichtsbehördlich genehmigungspflichtige Maßnahmen von Gemeinden, Gemeindeverbänden und Statutarstädten ein Genehmigungsantrag von der Gemeindeabteilung vorzulegen war, wenn die Maßnahmen mit einer regelmäßigen Leistungspflicht verbunden und zur Durchführung von Vorhaben unbedingt notwendig waren. Statutarstädte bzw. Gemeinden mit bereits bestehendem Haushaltsabgang hatten ein verbindliches Finanzierungskonzept für mehrere Jahre zu erarbeiten. Sofern trotzdem eine übermäßige Verschuldung nicht ausgeschlossen werden konnte, war dies im Genehmigungsakt zu vermerken. Die in der Weisung des Landeshauptmann–Stellvertreters bestimmten Genehmigungsvoraussetzungen waren im NÖ STROG nicht vorgesehen.

Weiters stellte die Gemeindeabteilung fest, dass der Aufsichtsbehörde derzeit keinerlei rechtliche Mittel zur Verfügung stünden, um ein restriktives Konsolidierungsprogramm der Stadt zu erzwingen bzw. durchsetzen zu können.

(3) In den Jahren 2008 bis 2012 genehmigte die Niederösterreichische Landesregierung mehrmals genehmigungspflichtige Maßnahmen der Stadt Wiener Neustadt aufgrund der Dienstanweisung des Landeshauptmann–Stellvertreters aus dem Jahr 1994:

- im Jahr 2008 die Haftungsübernahme der Stadt Wiener Neustadt in Höhe von 18,68 Mio. EUR gegenüber der Wiener Neustädter Altlastensanierungs GmbH zur Beseitigung von Kontaminationen auf einer stadteigenen Liegenschaft;
- im Jahr 2010 die Aufnahme von drei Darlehen im Gesamtausmaß von 33 Mio. EUR aufgrund der Übernahme des städtischen Krankenhauses durch das Land Niederösterreich und der Verpflichtung der Stadt, sämtliche Forderungen und Verbindlichkeiten aus Betriebsmittelkonten und aus Krediten für Investitionen sowie die Forderungen gegenüber dem Bund zu übernehmen;
- die Verlängerung eines Leasingvertrags für die Dr. Fred Sinowatz Hauptschule im Ausmaß von 5,56 Mio. EUR.

20.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Bestimmungen des NÖ STROG nicht beachtete und der Stadt Wiener Neustadt wiederholt Finanzierungsvorhaben genehmigte,

³⁰ Mag. Karin Renner



obwohl die Stadt seit Jahren deutliche Haushaltsabgänge auswies. Die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung war stets gegeben, weil die Stadt darauf angewiesen war, sie finanzierende Banken zu finden, um ihre Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten³¹.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Bestimmungen des NÖ STROG einzuhalten. Weiters empfahl er dem Land Niederösterreich, die Stadt Wiener Neustadt dazu anzuhalten, ihren Haushalt zu konsolidieren, um Rechtsgeschäfte im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen genehmigen zu können.

(2) Weiters beanstandete der RH die Feststellung der Gemeindeabteilung, wonach die Aufsichtsbehörde über keine rechtlichen Mittel verfüge, um ein restriktives Konsolidierungsprogramm der Stadt Wiener Neustadt durchzusetzen. Durch das rechtliche Mittel der Versagung einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung wären die geplanten Maßnahmen der Stadt Wiener Neustadt nicht rechtswirksam und nicht umsetzungsreif geworden und wäre die Stadt somit gezwungen gewesen, den Haushaltsausgleich herzustellen.

Darüber hinaus bemängelte der RH, dass die Gemeindeabteilung ihre positiven Genehmigungsanträge für Finanzierungsvorhaben der Stadt Wiener Neustadt wiederholt auf die Weisung aus dem Jahr 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters stütze und nicht ausschließlich auf das NÖ STROG. Nach Ansicht des RH hätte die Gemeindeabteilung die Landesregierung darüber umfassend aufklären müssen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeindeabteilung anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese in Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Weisung Nr. 67 des Landeshauptmann-Stellvertreters aus dem Jahr 1994 zu widerrufen.

20.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es das NÖ STROG eingehalten, nach dem Darlehensaufnahmen auch zur Bedeckung eines Haushaltsabgangs zulässig seien. Mit der Novelle vom 16. Mai 2014 sei ein Grenzwert festgelegt worden, der langfristig eine geordnete Finanzgebarung sicherstelle.*

Darüber hinaus vertrat das Land Niederösterreich die Ansicht, dass durch das konsequente Einwirken der Gemeindeaufsicht von der Stadt

³¹ Bericht des RH „Stadt Wiener Neustadt und Wiener Neustadt Holding GmbH“, Reihe Niederösterreich 2015/9, TZ 4

Wiener Neustadt ein Sanierungskonzept erstellt worden sei und Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet worden seien. Der ordentliche Voranschlag 2016 sei bereits ausgeglichen erstellt worden.

Die Empfehlung des RH, die Dienstanweisung Nr. 67 des Landeshauptmann-Stellvertreters aus dem Jahr 1994 zu widerrufen, werde das Land Niederösterreich einer Prüfung unterziehen.

20.4 Der RH hielt an seiner Kritik fest, wonach die Genehmigungen gemäß § 76 Abs. 5 NÖ STROG zu versagen gewesen wären. Der RH wies in diesem Zusammenhang nochmals auf seinen Bericht zur Stadt Wiener Neustadt (Reihe Niederösterreich 2015/4) hin, in dem er festgestellt hatte, dass die Leistungsfähigkeit der Stadt Wiener Neustadt schon seit Jahren nicht mehr gegeben und der Tatbestand der übermäßigen Verschuldung der Stadt seit längerem offenkundig gewesen war. Darüber hinaus wies er auf die eigenen Ausführungen der Gemeindeabteilung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 14,72 Mio. EUR durch die Stadt Wiener Neustadt hin, wonach „alle bisher getroffenen Maßnahmen aber trotzdem nicht ausreichen werden, um der Stadt in Hinkunft einen nachhaltig ausgeglichenen ordentlichen Haushalt zu sichern.“ Laut Gemeindeabteilung konnte daher ein positiver Genehmigungsantrag ausschließlich aufgrund der Dienstanweisung Nr. 67 vom 8. April 1994 gestellt werden.

Marktgemeinde
Guntramsdorf

21.1 (1) Im Jänner 2013 beantragte die Marktgemeinde Guntramsdorf bei der Aufsichtsbehörde die Genehmigung von Maßnahmen für ein Baurechtsmodell zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts.

Die Marktgemeinde teilte der Aufsichtsbehörde mit, dass infolge von massiven kommunalen Investitionsvorhaben und dem damit einhergehenden Anstieg der Verschuldung keine Möglichkeit bestünde, die Schuldendienstbelastung im ordentlichen Haushalt aus eigener Kraft zu bewältigen. Aus diesem Grunde habe sie bereits im Jahr 2010 Tilgungsaussetzungen für ein aushaftendes Darlehen in Höhe von 21,47 Mio EUR mit den finanzierenden Banken vereinbart. Zusätzlich sei ein ursprünglich gefördertes Darlehen in Höhe von 4,50 Mio. EUR zur vorübergehenden „Liquiditätseinsparung“ mit endfälliger Tilgung ausgestattet worden. Würden die bereits bestehenden Tilgungsaussetzungen und das Ansparen einer eigentlich notwendigen Tilgungsrücklage für das endfällige Darlehen ausgabenmäßig berücksichtigt, so ergebe sich im Jahr 2013 ein Abgang des ordentlichen Haushalts in Höhe von 1,29 Mio. EUR.



Aus diesem Grund beabsichtigte die Marktgemeinde Guntramsdorf mit Unterstützung eines privaten Beratungsunternehmens die Restrukturierung der Finanzierungsstruktur durch folgende Maßnahmen:

- Verkauf von im Gemeindeeigentum befindlichen bebauten Grundstücken im Wert von 24,72 Mio. EUR an eine gemeindeeigene Immobiliengesellschaft³². Auf diesen Grundstücken befanden sich bspw. Volksschulen, Kindergärten oder die Kläranlage.
- Finanzierung des Grundstücksankaufs der Immobiliengesellschaft durch die Emission einer Anleihe mit einem Nominale von 30,60 Mio. EUR und einer fixen Nominalverzinsung in Höhe von 3,9 % p.a. Die jährlichen Kuponzahlungen (Tilgung und Zinsen) beliefen sich auf 1,74 Mio. EUR.
- Abschluss eines Baurechtsvertrags zwischen der Marktgemeinde Guntramsdorf und der gemeindeeigenen Immobiliengesellschaft. Durch den Vertrag erhielt die Marktgemeinde das volle Nutzungsrecht für die auf den veräußerten Grundstücken befindlichen Bauwerke. Der Bauzins betrug 1,74 Mio. EUR p.a. und führte zu einer Gesamtbelastung in Höhe von 52,24 Mio. EUR über die gesamte Laufzeit.
- Zur Sicherstellung der Zahlungsverpflichtung Einräumung eines Simultanpfandrechts im Ausmaß des Baurechtszinses von drei Jahren an die gemeindeeigene Immobiliengesellschaft (5,22 Mio. EUR).
- Einräumung eines Pfandrechts auf die Liegenschaften für die Zeichner der Anleihe, wenn für einen Zeitraum von mindestens 24 Monaten keine Kuponzahlungen erfolgen.

(2) Aus der Schuldaufnahme der gemeindeeigenen Immobiliengesellschaft in Höhe von 30,60 Mio. EUR flossen der Marktgemeinde Guntramsdorf 28,72 Mio. EUR zu. Die Nebenkosten für die Transaktionen zeigt die folgende Tabelle:

³² Marktgemeinde Guntramsdorf Betriebs- und Liegenschaftsgesellschaft GesmbH & Co KG

Tabelle 7: Nebenkosten Baurechtsmodell Guntramsdorf	
	in EUR
Disagio Anleihe	1.054.647
Eintragungsgebühr Grundstücke	329.337
Eintragungsgebühr Baurecht	227.565
Strukturierungsentgelt Baurechtsmodell des Beratungsunternehmens	292.160
Nebenkosten gesamt	1.877.458

Quelle: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Nebenkosten aus dem Baurechtsmodell betragen 1,88 Mio. EUR, dies entsprach 6,1 % des Nominales der Anleihe.

Die Marktgemeinde Guntramsdorf beabsichtigte, den Erlös hauptsächlich (26,24 Mio. EUR) zur Restrukturierung der Finanzierungsstruktur von bereits offenen Verbindlichkeiten zu verwenden. Sie wollte Darlehen und Leasingverbindlichkeiten, deren durchschnittliche Restlaufzeit bei elf Jahren lag, tilgen und diese Verbindlichkeiten indirekt – über ihre Immobiliengesellschaft – auf 30 Jahre verlängern.

(3) Die Gemeindeabteilung stellte im Zuge der Antragsbearbeitung fest, dass sich die freie Finanzspitze der Marktgemeinde Guntramsdorf durch das Baurechtsmodell zwar verbesserte, allerdings mit – 199.100 EUR bezogen auf den Voranschlag 2013 negativ blieb (ohne Baurechtsfinanzierung – 837.700 EUR). Eine Rentabilität bzw. Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen sei aller Wahrscheinlichkeit noch nicht gegeben. „Da jedoch die Anzweiflung der Rentabilität einer Maßnahme im § 90 Abs. 5 NÖ GemO nicht als Versagungsgrund definiert wurde“, legte die Gemeindeabteilung den Genehmigungsantrag der Niederösterreichischen Landesregierung vor.

Die Landesregierung genehmigte die Maßnahmen im Juni 2013.

(4) Im Februar 2014 teilte die Marktgemeinde Guntramsdorf der Gemeindeabteilung mit, dass die Anleihe bereits vollständig platziert sei, der Verkauf jedoch vorbehaltlich noch durchzuführender Anpassungen, aufgrund von neuen regulatorischen Anforderungen der Investorenseite, erfolgen werde. Wesentlichste Änderungen betrafen das von der Marktgemeinde eingeräumte Simultanpfandrecht sowie eine hinzukommende Bürgschaft. Das Simultanpfandrecht, welches ursprünglich der gemeindeeigenen Immobiliengesellschaft in Höhe von 5,22 Mio. EUR eingeräumt wurde, solle durch ein Pfandrecht der Anleihegläubiger bis zum Höchstbetrag von 30,50 Mio. EUR ersetzt werden. Zusätzlich musste die Marktgemeinde den Anleihezeichnern noch eine Bürgschaftserklärung in Höhe von 31,69 Mio. EUR (30,50 Mio. EUR



zuzüglich Zinsen für das erste Jahr der Laufzeit) zur Besicherung der Forderungen gegenüber der gemeindeeigenen Immobiliengesellschaft einräumen.

(5) Die Landesregierung genehmigte das geänderte Baurechtsmodell im Juli 2014, obwohl die freie Finanzspitze auch im Jahr 2014 knapp negativ war (– 63.500 EUR).

21.2 (1) Der RH beurteilte das von der Marktgemeinde Guntramsdorf umgesetzte Baurechtsmodell als unwirtschaftlich und nicht nachhaltig. Er kritisierte, dass die Marktgemeinde Guntramsdorf, anstatt ausgaben- seitige Einsparungen in ihrem Haushalt vorzunehmen, eine Laufzeiter- streckung ihrer Verbindlichkeiten vorzog. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das von der Marktgemeinde gewählte Baurechtsmodell

- die Beseitigung von Liquiditätsengpässen zulasten künftiger Gene- rationen bewirkte,
- mit zusätzlichen Fremdkapitalkosten gegenüber der ursprünglichen Finanzierungsform verbunden war,
- hohe Nebenkosten (im Ausmaß von rd. 1,88 Mio. EUR) verursachte,
- zu Intransparenz führte, da in der gemeindeeigenen Immobilien- gesellschaft graue Finanzschulden in Höhe von 30,50 Mio. EUR begründet wurden und die Refinanzierung ausschließlich über die Marktgemeinde in Form des Baurechtszinses erfolgte,
- dazu führte, dass die Marktgemeinde institutionellen Investoren für 30 Jahre ausgesetzt war,
- dazu führte, dass die Marktgemeinde vom zur Zeit der Gebarung- überprüfung niedrigen Zinsniveau nicht mehr profitieren konnte und durch die langfristige Bindung Konditionsänderungen nur mehr schwer möglich waren,
- dazu führte, dass typische Gemeinde-Infrastruktur (Kindergär- ten, Schulen, Kläranlage usw.) mit langfristigen Verbindlichkeiten belastet wurde.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass es der Marktgemeinde Gun- tramsdorf trotz der zeitlichen Erstreckung ihres Schuldendienstes nicht gelang, eine positive freie Finanzspitze zu erzielen. Er bemän- gelte, dass die Gemeindeabteilung einen positiven Genehmigungs- antrag an die Landesregierung stellte, obwohl der Versagungsgrund

(Gefahr einer übermäßigen Verschuldung) durch Laufzeiterstreckung nicht beseitigt werden konnte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeindeabteilung anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.

(3) Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung sowohl im Jahr 2013 als auch 2014 die Maßnahmen der Marktgemeinde Guntramsdorf genehmigte, obwohl sie erkennen hätte müssen, dass die finanzielle Lage der Marktgemeinde weiterhin angespannt war und ein Versagungsgrund gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO vorlag.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die in § 90 NÖ GemO vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens; übermäßige Verschuldung der Gemeinde) bei Vorliegen eines Versagungsstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

21.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei kein Versagungsstatbestand nach der NÖ GemO vorgelegen. Der RH stütze seine Empfehlung auf eine unzulässige Interpretation des Gesetzes, die zurückzuweisen sei.*

Neben der unerlässlichen Prüfung bestehender Daten zur Beurteilung der finanziellen Lage von Gemeinden seien nachvollziehbare Planrechnungen beigezogen worden.

21.4 Der RH wies darauf hin, dass § 90 Abs. 5 NÖ GemO bei der Genehmigung von Darlehensaufnahmen auf die Gefahr einer übermäßigen Überschuldung der jeweiligen Gemeinde abstellte. Er entgegnete, dass die Marktgemeinde Guntramsdorf selbst festgestellt hatte, dass sie ihren Schuldendienst nicht mehr aus eigener Kraft bewältigen konnte. Auch durch die Umstrukturierung ihres hohen Schuldenstands gelang es ihr nicht, eine positive freie Finanzspitze zu erzielen. Nach Ansicht des RH war somit die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung der Marktgemeinde Guntramsdorf evident. Der RH betonte in diesem Zusammenhang, dass die Marktgemeinde Guntramsdorf durch die Umsetzung des Baurechtsmodells keine neuen Vermögenswerte aufgebaut hatte, sondern die Laufzeit von größtenteils bestehenden Verbindlichkeiten zu deutlich höheren Finanzierungskosten lediglich verlängerte. Aus diesem Grund sah der RH in der Maßnahme der Marktgemeinde Guntramsdorf ein untaugliches Mittel, die überaus angespannte finanzielle Lage zu verbessern. Eine derartige Verbesserung wäre hauptsächlich



lich durch strukturelle Maßnahmen zu erreichen gewesen, die jedoch von der Aufsichtsbehörde im Zuge des Genehmigungsverfahrens nicht eingefordert wurden. Der RH verblieb aus diesem Grund bei seiner Kritik, wonach die aufsichtsbehördliche Genehmigung nicht im Einklang mit der NÖ GemO war und empfahl der Aufsichtsbehörde neuerlich, ihre gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Marktgemeinde
Leobersdorf

Darlehensaufnahme für die Errichtung von Reihenhäusern

22.1 (1) Im Juli 2010 suchte die Marktgemeinde Leobersdorf um aufsichtsbehördliche Genehmigung für die Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 419.900 EUR zur Errichtung von fünf gemeindeeigenen Reihenhäusern an. Weiters teilte die Marktgemeinde mit, dass der Rohbau inkl. Dach der fünf Reihenhäuser bereits zum Zeitpunkt des Antrags um aufsichtsbehördliche Genehmigung fertiggestellt und die Häuser bereits an Interessenten vergeben waren.

(2) Betreffend die Darlehensaufnahmen für die fünf gemeindeeigenen Reihenhäuser erwartete die Gemeindeabteilung – gemäß den Angaben des Gemeinderatsbeschlusses – eine Rückzahlung der Darlehen aus den laufenden Mieteinnahmen des Wohnbauprojekts und somit keine zusätzliche Belastung des Gemeindehaushalts. Als Beleg dafür sah sie die von der Marktgemeinde übermittelte Finanzierungs- und Mietkalkulation. Einen Verwertungsnachweis in Form von Mietverträgen bzw. Vorverträgen für die Reihenhäuser zur Überprüfung, ob die kalkulierte Mietzinshöhe den Mietern auch tatsächlich verrechnet wurde, forderte die Gemeindeabteilung nicht ein; diese lagen im zugehörigen Genehmigungsakt nicht auf. Darüber hinaus kommentierte die Gemeindeabteilung den bereits erfolgten Baufortschritt – vor Genehmigung des dafür erforderlichen Darlehens – gegenüber der Marktgemeinde nicht.

(3) Die Gemeindeabteilung brachte im September 2010 die Darlehensaufnahme der Gemeinde Leobersdorf in Höhe von 419.900 EUR zur Genehmigung in die Sitzung der Niederösterreichischen Landesregierung ein, obwohl sie für die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 365.000 EUR ermittelt hatte. Die Landesregierung genehmigte die beantragten Maßnahmen als Kollegialorgan, obwohl die den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung vorliegende, eine Seite umfassende Unterlage nur rudimentäre Informationen, wie den Darlehensgesamtbetrag, Darlehenszweck, Darlehensgeber, Darlehensschuldner sowie die Laufzeit enthielt. Wesentliche Angaben, wie die freie Finanzspitze oder der Verschuldungsgrad der Gemeinde, waren nicht enthalten.

22.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Gemeindeabteilung im Jahr 2010 die Aufnahme eines Darlehens der Marktgemeinde Leobersdorf in Höhe von 419.900 EUR zur Errichtung einer Reihenhauanlage trotz einer negativen freien Finanzspitze und damit entgegen § 90 Abs. 5 NÖ GemO positiv beurteilte.

(2) Der RH bemängelte, dass die Marktgemeinde Leobersdorf die für die Finanzierung der Reihenhauanlage erforderliche Darlehensaufnahme nicht vor Baubeginn zur Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorlegte, um die Gesamtfinanzierung des Bauprojekts sicherzustellen, sondern zu einem Zeitpunkt, in dem bereits der Rohbau und das Dach des Bauprojekts fertiggestellt waren. Der RH kritisierte diesbezüglich, dass die Gemeindeabteilung diese Vorgehensweise der Marktgemeinde Leobersdorf beim Genehmigungsverfahren nicht kritisch würdigte.

Der RH kritisierte weiters, dass die Gemeindeabteilung den Angaben der Gemeinde, wonach die Darlehensrückzahlung durch die Mieteinnahmen aus der Reihenhauanlage vollständig gesichert seien und das Gemeindebudget nicht belastet werde, Glauben schenkte, ohne die dafür erforderlichen entscheidungsrelevanten Unterlagen zur Beurteilung der Refinanzierung vorliegen zu haben bzw. einzufordern, wie z.B. den Verwertungsnachweis in Form von Mietverträgen für die Reihenhäuser, aus denen die tatsächlich vereinbarte Miethöhe ersichtlich wäre. Für den RH war es somit nicht nachvollziehbar, wie die Gemeindeabteilung auf Basis der im Genehmigungsakt vorliegenden Unterlagen zu einer positiven Beurteilung der beantragten genehmigungspflichtigen Darlehensaufnahmen der Marktgemeinde Leobersdorf kommen konnte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig sämtliche Angaben und Unterlagen der beantragenden Gemeinden kritisch zu prüfen sowie gegebenenfalls Unterlagen nachzufordern, um eine nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage für genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte der Gemeinden zu erhalten. Andernfalls wäre die Genehmigung für die beantragte Maßnahme zu versagen.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Darlehensaufnahme in Höhe von 419.900 EUR für die Errichtung von fünf Reihenhäusern genehmigte, obwohl die finanzielle Lage der Gemeinde derart angespannt war, dass ein Versagungsgrund gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO vorlag. Der RH wies darauf hin, dass die Landesregierung in derselben Regierungssitzung auch die Darlehensaufnahmen in Höhe von 1,32 Mio. EUR für die Errichtung einer Wohnhauanlage in Leobersdorf genehmigte (siehe TZ 23).

In diesem Zusammenhang kritisierte der RH, dass den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung des Genehmigungsantrags lediglich eine Unterlage im Umfang von einer Seite vorlag, die nur rudimentäre Informationen zu der beantragten Maßnahme der Marktgemeinde enthielt und wesentliche Angaben – z.B. die negative freie Finanzspitze – nicht umfasste.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig dem Genehmigungsakt sämtliche beurteilungsrelevanten Unterlagen beizulegen, um sicherzustellen, dass die Mitglieder der Landesregierung die Auswirkungen der beantragten Maßnahme auf den Gemeindehaushalt oder das Gemeindevermögen seriös nachvollziehen und beurteilen können.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich weiters, die in § 90 NÖ GemO vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung der Gemeinde) bei Vorliegen eines Versagungstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

- 22.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die von der Gemeinde Leobersdorf vorgelegten Schriftstücke nachvollziehbare Unterlagen dargestellt hätten.*

Weiters teilte das Land mit, dass weder die NÖ GemO noch das NÖ STROG die einem Antrag auf aufsichtsbehördliche Genehmigung beizuschließenden Unterlagen nach Art noch Umfang aufgelistet hätten. Die Gemeindeaufsicht fordere sämtliche zur Überprüfung der Gesetzmäßigkeit erforderlichen Unterlagen ein. Weiters würden im Bedarfsfall zusätzliche zweckdienliche Unterlagen zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nachgefordert. Das Land wies zudem darauf hin, dass die NÖ GemO und das NÖ STROG keine Projektgenehmigung kenne, sondern nur einzelne Finanzierungsmaßnahmen einer Genehmigungspflicht unterwerfe.

Zudem wies das Land Niederösterreich darauf hin, dass umfangreiche Informationen betreffend das konkrete Rechtsgeschäft jedem Regierungsmitglied zur Verfügung stünden und es diesem auch unbenommen sei, weitere Auskünfte einzuholen.

- 22.4** Der RH wies darauf hin, dass die Gemeindeabteilung im vorliegenden Fall lediglich über eine Finanzierungs- und Mietkalkulation verfügte, die die erwartete Miethöhe wiedergab. Ein Verwertungsnachweis in Form von abgeschlossenen Mietverträgen bzw. Vorverträgen für die Reihenhäuser zur Überprüfung, ob die kalkulierte Mietzinshöhe den Mietern auch vertraglich verrechnet wurde, lag hingegen nicht vor.

Für den RH war es somit nicht nachvollziehbar, wie die Gemeindeabteilung auf Basis der im Genehmigungsakt vorliegenden Unterlagen zu einer positiven Beurteilung der beantragten genehmigungspflichtigen Darlehensaufnahmen der Marktgemeinde Leobersdorf kommen konnte.

Darlehensaufnahme für die Errichtung einer Wohnhausanlage

- 23.1** (1) Im Juli 2010 ersuchte die Marktgemeinde Leobersdorf um aufsichtsbehördliche Genehmigung für die Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 1,32 Mio. EUR zur Errichtung einer Wohnhausanlage mit 18 Wohneinheiten. Die Darlehensrückzahlung war – gemäß Gemeinderatsbeschluss – „durch laufende Mieteinnahmen aus diesem Wohnprojekt zu 100 % gesichert“ und sollte das Gemeindebudget daher nicht belasten. Einen Nachweis dafür – wie z.B. die Finanzierungs- und Mietkalkulation – brachte die Gemeinde nicht bei; die Gemeindeabteilung forderte diesen Nachweis ebenso wenig ein wie einen Verwertungsnachweis in Form von Miet- oder Vorverträgen für die Wohnhausanlage – sie lagen demzufolge dem zugehörigen Genehmigungsakt nicht bei.
- (2) Nach Auskunft des für Leobersdorf zuständigen Prüfgruppenleiters der Gemeindeabteilung werde in derartigen Fällen anhand der Rechnungsabschlüsse überprüft, ob die Gemeindewohnungen bisher insgesamt kostendeckend geführt wurden. Im zugehörigen Akt der Prüfgruppe waren keine entsprechenden Unterlagen aus dem Rechnungsabschluss beigelegt.
- (3) Die Gemeindeabteilung brachte im September 2010 die Darlehensaufnahme der Gemeinde in Höhe von 1,32 Mio. EUR zur Genehmigung in die Sitzung der Niederösterreichischen Landesregierung ein; dies obwohl sie für die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 365.000 EUR ermittelt hatte. Die Landesregierung genehmigte die beantragten Maßnahmen als Kollegialorgan, obwohl die den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung vorliegende, eine Seite umfassende Unterlage nur rudimentäre Informationen, wie den Darlehensgesamtbetrag, Darlehenszweck, Darlehensgeber, Darlehensschuldner sowie die Laufzeit, enthielt. Wesentliche Angaben, wie die freie Finanzspitze oder der Verschuldungsgrad der Gemeinde, waren nicht enthalten.
- 23.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Gemeindeabteilung im Jahr 2010 die Aufnahme eines Darlehens der Gemeinde Leobersdorf in Höhe von 1,32 Mio. EUR zur Errichtung einer Wohnhausanlage trotz einer negativen freien Finanzspitze der Gemeinde in Höhe von 365.700 EUR für



das Jahr 2010 und damit entgegen § 90 Abs. 5 NÖ GemO positiv beurteilte.

(2) Des Weiteren kritisierte der RH, dass bei der Darlehensaufnahme in Höhe von 1,32 Mio. EUR die Gemeindeabteilung weder eine Finanzierungs- und Mietkalkulation noch einen Verwertungsnachweis in Form von Mietverträgen einforderte, sondern lediglich aus dem Rechnungsabschluss der Marktgemeinde anhand des Kostendeckungsgrades bereits bestehender Gemeindewohnhausanlagen ableitete, dass die geplante Wohnhausanlage ausreichend Mieteinnahmen zur Darlehensrückführung abwerfen und das Gemeindebudget somit nicht belastet wird. Der RH wies darauf hin, dass § 90 Abs. 5 NÖ GemO auf die Beurteilung der beantragten Maßnahme abzielte und somit der von der Gemeindeabteilung vorgebrachte Analogieschluss zum Kostendeckungsgrad von Gemeindewohnhausanlagen im Rechnungsabschluss der Gemeinde keine rechtliche Deckung fand.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig für die Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzung der jeweiligen Darlehensaufnahme nicht nur historische Daten (z.B. aus dem Rechnungsabschluss) heranzuziehen, sondern sich sämtliche erforderliche Unterlagen vorlegen zu lassen, um die Auswirkungen der konkret beantragten Darlehensaufnahme auf den Verschuldungsgrad des Gemeindehaushalts seriös beurteilen zu können.

(3) Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Darlehensaufnahme in Höhe von 1,32 Mio. EUR genehmigte, obwohl den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung lediglich eine Unterlage im Umfang von einer Seite vorlag, die nur rudimentäre Informationen zu der beantragten Maßnahme der Gemeinde enthielt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig dem Genehmigungsakt sämtliche beurteilungsrelevanten Unterlagen beizulegen, um sicherzustellen, dass die Mitglieder der Landesregierung die Auswirkungen der beantragten Maßnahme auf den Gemeindehaushalt oder das Gemeindevermögen seriös nachvollziehen und beurteilen können.

(4) Der RH kritisierte weiters, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Darlehensaufnahme in Höhe von 1,32 Mio. EUR für die Errichtung der Wohnhausanlage genehmigte, obwohl die finanzielle Lage der Gemeinde derart angespannt war, dass ein Versagungsgrund gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO vorlag. Der RH wies darauf hin, dass die Landesregierung in derselben Regierungssitzung auch die Darlehensaufnahme in Höhe von 419.900 EUR für die Errichtung von fünf Reihenhäusern in Leobersdorf genehmigte (siehe TZ 22).

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die in § 90 NÖ GemO vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung der Gemeinde) bei Vorliegen eines Versagungsstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

23.3 *Das Land Niederösterreich teilte auch dazu mit, dass kein Versagungsstatbestand nach der NÖ GemO vorlag und der RH seine Empfehlung auf eine unzulässige Interpretation des Gesetzes stütze. Zudem komme der RH auf Basis der für die Gemeindeabteilung entscheidungsrelevanten Unterlagen zu anderen Schlussfolgerungen als diese.*

23.4 Der RH wies darauf hin, dass § 90 Abs. 5 NÖ GemO bei der Genehmigung von Darlehensaufnahmen auf die Gefahr einer übermäßigen Überschuldung der Gemeinde abstellte. Nach Angaben der Gemeindeabteilung nutze diese die freie Finanzspitze als Orientierungshilfe bei der Beurteilung der Verschuldung. Die Gemeinde Leobersdorf hatte der Gemeindeabteilung trotz einer negativen freien Finanzspitze in Höhe von 365.700 EUR für das Jahr 2010 keine Unterlagen zur Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzung übermittelt, sondern mitgeteilt, dass die Darlehensrückzahlung durch laufende Mieteinnahmen aus dem damit finanzierten Wohnprojekt zu 100 % gesichert seien. Die Gemeindeabteilung akzeptierte diese Mitteilung und forderte keine Verwertungsnachweise in Form von Miet- oder Vorverträgen für die Wohnhausanlage ein.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, dass die Gemeindeabteilung im Jahr 2010 die Aufnahme eines Darlehens der Gemeinde Leobersdorf in Höhe von 1,32 Mio. EUR zur Errichtung einer Wohnhausanlage trotz einer negativen freien Finanzspitze der Gemeinde in Höhe von 365.700 EUR für das Jahr 2010 und damit entgegen § 90 Abs. 5 NÖ GemO positiv beurteilte, obwohl der von der Gemeindeabteilung vorgebrachte Analogieschluss zum Kostendeckungsgrad von Gemeindewohnhausanlagen im Rechnungsabschluss der Gemeinde keine rechtliche Deckung fand.

Haftungsübernahme für eine Immobiliengesellschaft

24.1 (1) Die Marktgemeinde Leobersdorf beantragte Ende 2010 bei der Aufsichtsbehörde die Genehmigung der Übernahme einer Haftung in Höhe von 2,50 Mio. EUR für den von der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH in derselben Höhe aufgenommenen Darlehensbetrag. Diesen Darlehensbetrag benötigte die Gesellschaft zur Finanzierung des Restkaufpreises für die von der Gemeinde an die Gesellschaft übertragenen



gemeindeeigenen Liegenschaften samt Gebäuden zum Gesamtverkaufspreis von 4,64 Mio. EUR. Die Gesellschaft übernahm kaufpreismindernd auch die mit den übertragenen Liegenschaften im Zusammenhang stehenden Darlehen und Finanzierungsbeiträge in der Höhe von 1,49 Mio. EUR. Zudem brachte die Marktgemeinde Leobersdorf, die 90 % des Stammkapitals der Immobiliengesellschaft hielt, einen nicht rückzahlbaren Gesellschafterzuschuss von 600.000 EUR in die Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH ein. Die HYPO Niederösterreichische Liegenschaft GmbH hielt die restlichen 10 % des Stammkapitals der Gesellschaft.

(2) Die Gemeindeabteilung sah im Umstand, dass „die Marktgemeinde zu 90 % Eigentümer“ der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH war und die beantragte Haftungsübernahme „ausschließlich der Übertragung von gemeindeeigenen Liegenschaften an die gemeindeeigene Immobiliengesellschaft“ diene, ein besonderes Interesse vorliegen. Des Weiteren habe die Schuldnerin – also die Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH – der Marktgemeinde nachgewiesen, dass eine ordnungsgemäße Verzinsung und Tilgung des Darlehens gewährleistet sei, weil ein übermittelter Tilgungsplan für das Darlehen von 2,50 Mio. EUR eine jährliche Annuität von 125.600 EUR aufwies und diesen Aufwendungen Mieteinnahmen von 269.400 EUR gegenüberstünden.

Die Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH übernahm im Zusammenhang mit den von der Gemeinde übertragenen Liegenschaften Verbindlichkeiten und Finanzierungsbeiträge im Gesamtausmaß von 1,49 Mio. EUR. Die dafür entstehenden jährlichen Annuitätenzahlungen fanden ebenso wenig Eingang in die Überlegungen der Gemeindeabteilung wie die darüber hinaus laufend anfallenden Aufwendungen für die Immobilien, z.B. in Form von Instandhaltungen und Reparaturen. Die Gemeindeabteilung forderte dazu keinen konkreten Nachweis in Form entsprechender Unterlagen an. Zudem ließ die Beurteilung der Gemeindeabteilung die Finanzierung des Gesellschafterzuschusses der Marktgemeinde in Höhe von 600.000 EUR unberücksichtigt.

(3) Die Gemeindeabteilung brachte im Februar 2011 die Haftungsübernahme der Marktgemeinde Leobersdorf in Höhe von 2,50 Mio. EUR zur Genehmigung in die Sitzung der Niederösterreichischen Landesregierung ein, obwohl sie für die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 274.000 EUR ermittelt hatte. Die Landesregierung genehmigte die beantragten Maßnahmen als Kollegialorgan, obwohl die den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung vorliegende, eine Seite umfassende Unterlage nur rudimentäre Informationen, wie die Haftungshöhe, enthielt. Wesentliche Angaben, wie die freie Finanzspitze oder der Verschuldungsgrad der Gemeinde, waren nicht enthalten.

24.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung im Jahr 2011 die Übernahme einer Haftung der Marktgemeinde Leobersdorf für ein Darlehen der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH in Höhe von 2,50 Mio. EUR zur Übernahme gemeindeeigener Liegenschaften trotz einer in diesem Jahr bestehenden negativen freien Finanzspitze der Marktgemeinde in Höhe von 274.000 EUR positiv beurteilte. Die Gemeindeabteilung begründete dies u.a. mit dem Umstand, dass an dieser Haftung durch die Übertragung ausschließlich „gemeindeeigener Liegenschaften an die gemeindeeigene Immobiliengesellschaft“ ein besonderes Interesse der Marktgemeinde vorlag. Worin dieses besondere Interesse bzw. ein allfälliger Vorteil für die Marktgemeinde bestand, konnte die Gemeindeabteilung nicht darlegen. Auch entsprach die Feststellung der Gemeindeabteilung, dass es sich um eine ausschließlich gemeindeeigene Gesellschaft handelte, nicht den Tatsachen, weil 10 % der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH die HYPO Niederösterreichische Liegenschaft GmbH hielt.

(2) Der RH kritisierte zudem, dass die Gemeindeabteilung unzureichend überprüfte, ob die übermittelte Aufstellung der Marktgemeinde Leobersdorf im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Verzinsung und Tilgung des besicherten Darlehens nachvollziehbar und eine – aus einem etwaigen Eintritt des Haftungsfalls resultierende – zusätzliche Belastung des Gemeindehaushalts ausgeschlossen war. Auch die im Zusammenhang mit den erworbenen Liegenschaften von der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH übernommenen Darlehen und Finanzierungsbeiträge in Höhe von 1,49 Mio. EUR und die für diese jährlich anfallenden Annuitätzahlungen fanden keine Berücksichtigung in der Beurteilung der Gemeindeabteilung bzw. forderte diese dazu keine ergänzenden Unterlagen ein. Auch laufende Aufwendungen, wie z.B. für Instandhaltung und Reparaturen, blieben unberücksichtigt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, sich künftig sämtliche relevante Unterlagen zur Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzung für Haftungsübernahmen vorlegen zu lassen, um seriös die Auswirkungen dieser Eventualverbindlichkeit auf den Verschuldungsgrad des Gemeindehaushalts beurteilen zu können. Der RH wies darauf hin, dass nur auf diese Art die Einhaltung des § 90 Abs. 5 NÖ GemO sicherzustellen war: die Genehmigung zu versagen, wenn die Maßnahme der Gemeinde mit der Gefahr einer übermäßigen Verschuldung verbunden war.

(2) Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Haftungsübernahme über 2,50 Mio. EUR genehmigte, obwohl den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung lediglich eine Unter-

lage im Umfang von einer Seite vorlag, die nur rudimentäre Informationen zu der beantragten Maßnahme der Gemeinde enthielt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig dem Genehmigungsakt sämtliche beurteilungsrelevanten Unterlagen beizulegen, um sicherzustellen, dass die Mitglieder der Landesregierung die Auswirkungen der beantragten Maßnahme auf den Gemeindehaushalt oder das Gemeindevermögen seriös nachvollziehen und beurteilen können.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Haftungsübernahme von 2,50 Mio. EUR genehmigte, obwohl die finanzielle Lage der Gemeinde derart angespannt war, dass ein Versagungsgrund gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO vorlag.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die in § 90 NÖ GemO vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung der Gemeinde) bei Vorliegen eines Versagungsstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

24.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme auch dazu mit, dass kein Versagungsstatbestand nach der NÖ GemO vorlag und sich der RH auf eine unzulässige Interpretation des Gesetzes stütze.*

Weiters teilte das Land Niederösterreich mit, dass umfangreiche Informationen betreffend das konkrete Rechtsgeschäft jedem Regierungsmitglied zur Verfügung gestanden hätten und es diesem auch unbenommen gewesen sei, weitere Auskünfte einzuholen.

24.4 Der RH wies abermals darauf hin, dass § 90 Abs. 5 NÖ GemO bei der Genehmigung von Darlehensaufnahmen auf die Gefahr einer übermäßigen Überschuldung der jeweiligen Gemeinde abstellte. Die Gemeindeabteilung begründete die Genehmigungsbeantragung mit dem besonderen Interesse der Marktgemeinde an der beantragten Haftung zur Übertragung gemeindeeigener Liegenschaften an eine Immobiliengesellschaft, ohne dieses besondere Interesse näher zu erläutern. Auch entsprach die Angabe der Gemeindeabteilung, dass es sich um eine ausschließlich gemeindeeigene Immobiliengesellschaft handelte, nicht den Tatsachen, weil 10 % der Leobersdorfer Kommunalimmobilien GmbH die HYPO Niederösterreichische Liegenschaft GmbH hielt. Der RH blieb daher bei seiner Kritik, dass die Gemeindeabteilung im Jahr 2011 die Übernahme einer Haftung der Marktgemeinde Leobersdorf für ein Darlehen in Höhe von 2,50 Mio. EUR trotz einer in diesem Jahr bestehenden negativen freien Finanzspitze der Marktgemeinde in Höhe von 274.000 EUR positiv beurteilte. Weiters hielt er an seiner Kritik fest,

wonach die Gemeindeabteilung unzureichend überprüfte, ob die übermittelte Aufstellung der Marktgemeinde Leobersdorf im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Verzinsung und Tilgung des besicherten Darlehens nachvollziehbar und eine aus einem etwaigen Eintritt des Haftungsfalls resultierende zusätzliche Belastung des Gemeindehaushalts ausgeschlossen war.

Veräußerung von Gemeindewohnungen

25.1 (1) Die Marktgemeinde Leobersdorf ersuchte im Dezember 2012 um aufsichtsbehördliche Genehmigung der Veräußerung von zwölf Gemeindewohnungen samt Kfz-Freistellplätzen an eine Privatstiftung des bis Juni 2012 amtierenden Bürgermeisters³³ der Marktgemeinde zu einem Gesamtverkaufspreis von 655.000 EUR. Der Verkehrswert der zwölf Wohnungen inkl. Stellplätzen lag laut einem Ende Jänner 2010 erstellten Gutachten eines allgemein beideten und gerichtlich zertifizierten Sachverständigen bei 687.480 EUR.

(2) Die Gemeindeabteilung beurteilte die Veräußerung dieser Gemeindewohnungen samt Kfz-Freistellplätzen positiv, obwohl der Verkaufspreis von 655.000 EUR unter dem Verkehrswert von insgesamt 687.480 EUR des Schätzgutachtens aus 2010 lag. Die Gemeindeabteilung sah keine Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO.

Die Gemeindeabteilung rechtfertigte den im Vergleich zum Gutachten um 4,72 % geringeren Verkaufspreis gegenüber dem RH damit, dass sie bei Bewertungsgutachten von Liegenschaften ein Preisband von +/- 15 % vorsehe. Dass das Verkehrswertgutachten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrags im Februar 2013 bereits zwei Jahre alt und der Immobilienpreisanstieg seit dem Jahr 2008 evident war, fand keine Berücksichtigung in der abschließenden Beurteilung durch die Gemeindeabteilung.

(3) Die Gemeindeabteilung brachte im April 2013 die Veräußerung der zwölf Gemeindewohnungen samt Freistellplätzen zur Genehmigung in die Sitzung der Niederösterreichischen Landesregierung ein. Die Landesregierung genehmigte die beantragte Maßnahme als Kollegialorgan, obwohl die den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung vorliegende, eine Seite umfassende Unterlage nur rudimentäre Informationen, wie die Einlagezahl, die Grundbuchnummer, das Flächen-

³³ Anton Bosch



ausmaß der Wohnungen und den Gesamtkaufpreis, enthielt. Wesentliche Angaben, wie das Verkehrswertgutachten, waren nicht enthalten.

25.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung die Veräußerung von zwölf Gemeindewohnungen samt Kfz-Frestellplätzen durch die Marktgemeinde Leobersdorf positiv beurteilte, obwohl der Verkehrswert der Immobilien laut dem Gutachten eines allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Sachverständigen mit einem Gesamtwert von 687.480 EUR um rd. 5 % über dem Verkaufspreis von 655.000 EUR lag. Dabei ließ die Gemeindeabteilung auch unberücksichtigt, dass das Bewertungsgutachten zwei Jahre vor der tatsächlichen Veräußerung erstellt wurde und die Immobilienpreise laufend anstiegen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Veräußerung von zwölf Gemeindewohnungen genehmigte, obwohl den Mitgliedern der Landesregierung zur Beurteilung lediglich eine Unterlage im Umfang von einer Seite vorlag, die nur rudimentäre Informationen zu der beantragten Maßnahme der Gemeinde enthielt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig dem Genehmigungsakt sämtliche beurteilungsrelevanten Unterlagen beizulegen, um sicherzustellen, dass die Mitglieder der Landesregierung die Auswirkungen der beantragten Maßnahme auf den Gemeindehaushalt oder das Gemeindevermögen seriös nachvollziehen und beurteilen können.

25.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass umfangreiche Informationen zu den konkreten Rechtsgeschäften zur Verfügung gestanden seien. Zudem habe jedes Regierungsmitglied die Möglichkeit, weitere Informationen einzuholen.*

25.4 Der RH stellte nochmals klar, dass in allen von ihm überprüften Fällen die in die Regierungssitzungen über Gemeindefinanzierungsmaßnahmen eingebrachten Informationen unvollständig waren. Er verblieb daher bei seiner Kritik und bei seiner Empfehlung, dafür zu sorgen, dass die für die Regierungssitzungen erstellten Sitzungsbögen vollständig und alle Basisinformationen darin enthalten sind.

Stadtgemeinde
Korneuburg

Leasingvertrag für die Errichtung eines Kindergartens

26.1 (1) Im April 2013 ersuchte die Stadtgemeinde Korneuburg die Aufsichtsbehörde, den mit der HYPO-REAL 93 Mobilien-Leasinggesellschaft m.b.H. im Februar 2012 abgeschlossenen Immobilien-Leasingvertrag für die Errichtung eines Kindergartens zu genehmigen. Der Gesamtwert des Rechtsgeschäfts betrug 3,06 Mio. EUR. Gemäß der

nach NÖ Kindergartengesetz 2006 vorgesehenen technischen Begutachtung des Projekts dürfte „die hohe Kostenangabe des Architekten [...] durch das großzügige Raumangebot und die hochwertige Bauweise“ begründet gewesen sein.

(2) Im Juli 2012 ersuchte die Gemeindeabteilung den NÖ Schul- und Kindergartenfonds beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Vorgespräche hatten zu diesem Zeitpunkt bereits stattgefunden) zur Frage Stellung zu nehmen, „ob es sich um ein unbedingt notwendiges, vorrangig zu realisierendes Projekt handelt, da die Gemeinde nicht mehr über eine entsprechende Kreditfähigkeit verfügt“. Im August 2012 antwortete der NÖ Schul- und Kindergartenfonds, dass in Niederösterreich keine Kindergartenpflicht bestehe. Daher sei die Gemeinde auch gesetzlich nicht verpflichtet, einen Kindergarten zu errichten bzw. zusätzliche Kindergartengruppen anzubieten. Trotzdem befürwortete der Fonds das Vorhaben. Zu der von der Gemeindeabteilung gestellten Frage nahm der Fonds nicht Stellung.

(3) Im Mai 2013 beantragte die Gemeindeabteilung bei der Aufsichtsbehörde, das Rechtsgeschäft „ausschließlich aufgrund der Dienstweisung Nr. 65 des ehemaligen Landeshauptmann-Stellvertreters³⁴ aus dem Jahr 1993 (Förderung durch den Schul- und Kindergartenfonds in Gemeinden mit finanziellen Problemen)“ zu genehmigen. Die Weisung sah u.a. vor, dass bei Gemeinden, bei denen der Haushaltsausgleich gefährdet war, das Schulreferat überprüfen musste, ob das geplante Projekt unbedingt erforderlich war bzw. ob es kostengünstigere Alternativen gab. Das Ergebnis sollte dem Gemeinderat mitgeteilt werden. Bei divergierenden Auffassungen war zwischen den beiden Abteilungen eine Klärung herbeizuführen.

(4) Noch im Mai 2013 genehmigte die Aufsichtsbehörde das Rechtsgeschäft.

26.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Genehmigung zum Abschluss eines Immobilien-Leasingvertrags im Ausmaß von 3,06 Mio. EUR erteilte. Die Genehmigung wäre gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen, weil die Gemeinde übermäßig verschuldet war und der über einen Leasingvertrag finanzierte Kindergartenneubau nicht dazu geeignet war, die Verschuldung zu verringern.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die NÖ GemO einzuhalten.

³⁴ Ernst Höger



(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Gemeindeabteilung die hohen Kostenangaben für den Kindergarten nicht kritisch hinterfragte und nicht alternative Bauausführungen erwog, obwohl ihr das großzügige Raumangebot und die hochwertige Bauweise bekannt waren.

Der RH bemängelte, dass die Gemeindeabteilung ihre positiven Genehmigungsanträge für dieses Finanzierungsvorhaben lediglich auf eine Weisung aus dem Jahr 1993 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters stützte. Nach Ansicht des RH hätte die Gemeindeabteilung die Landesregierung darüber umfassend aufklären müssen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeindeabteilung anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.

26.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Vorlage von Genehmigungsanträgen stets unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen erfolge. Der RH habe seine Empfehlung auf eine unzulässige Interpretation des Gesetzes gestützt.*

Weiters wiederholte das Land Niederösterreich, dass die negative Finanzspitze eine wichtige Orientierungshilfe für Einzelprüfungen von Gemeinden sei, jedoch auch andere finanzielle Indikatoren (Erstreckung der Darlehenslaufzeit, Umstrukturierung von Verbindlichkeiten) und strukturelle Rahmenbedingungen (z.B. regionale Impulssetzungen, bereitgestellte Versorgungsdienstleistungen, Förderungswürdigkeit des Projekts, potenzielle Hintanhaltung künftiger Schäden, überörtliche Interessen) in die Beurteilung miteinbezogen würden.

Darüber hinaus werde von den Gemeinden die Auseinandersetzung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts und der Verkraftbarkeit der beantragten Finanzierungsmaßnahmen verlangt und allenfalls die notwendigen Beschlussfassungen in den Gemeinderäten initiiert.

26.4 Der RH hielt an seiner Kritik fest, wonach die Genehmigung gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre. Er erinnerte daran, dass die Gemeindeabteilung selbst festgestellt hatte, dass „die Gemeinde nicht mehr über eine entsprechende Kreditfähigkeit verfügt“. Dass das Land Niederösterreich regionale Impulssetzungen (Attraktivierung der Verkehrssituation, siehe TZ 27) und Versorgungsdienstleistungen (Errichtung eines neuen Kindergartens, siehe TZ 26) über die vom Wortlaut des Gesetzes vorgesehenen Versagungstatbestände stellte, sah der RH kritisch.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass die Versagung eines Genehmigungsantrags nicht zwangsläufig die Umsetzung als wichtig erachteter Projekte verhindert, sondern lediglich bewirkt, dass Einsparungsmaßnahmen gesetzt bzw. andere Projekte zurückgestellt werden.

Darlehen für die Attraktivierung der Verkehrssituation

- 27.1** Im Februar 2014 ersuchte die Stadtgemeinde Korneuburg um aufsichtsbehördliche Genehmigung eines Darlehens in Höhe von 830.000 EUR. Das Darlehen war zur „Attraktivierung der Verkehrssituation sowie des Vorplatzes des Bahnhofs Korneuburg“, die Realisierung einer Bike & Ride-Anlage sowie die Instandsetzung und Verlängerung des Personendurchgangs vorgesehen.

Die Kosten für die Neu- und Umbauten sollten von der Stadtgemeinde Korneuburg getragen und im Rahmen des von der ÖBB-Infrastruktur AG geplanten Bahnhofsneubaus durchgeführt werden.

Laut Akt der Gemeindeabteilung war durch die Darlehensaufnahme „die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung bzw. einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens [...] gegeben“. Dennoch befürwortete die Gemeindeabteilung die Genehmigung aufgrund der zwischen der Stadtgemeinde Korneuburg und der ÖBB-Infrastruktur AG abgeschlossenen Vereinbarungen. Im April 2014 genehmigte die Aufsichtsbehörde die Darlehensaufnahme über 830.000 EUR.

- 27.2** Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung den Akt zur positiven Erledigung vorschlug, obwohl eine Genehmigung gemäß § 90 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre: Die Stadtgemeinde Korneuburg war übermäßig verschuldet, und die mit der ÖBB-Infrastruktur AG abgeschlossene Vereinbarung sowie die damit einhergehende Finanzierung führten zu einer Ausweitung der Verschuldung.

Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung der Stadtgemeinde Korneuburg die Aufnahme des Darlehens in Höhe von 830.000 EUR genehmigte, obwohl die Voraussetzungen für die Genehmigung nicht vorlagen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeindeabteilung anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.



Der RH empfahl dem Land Niederösterreich weiters, jedenfalls bei negativer freier Finanzspitze einer Gemeinde der Gemeinde keine zusätzlichen Darlehen für Ermessensausgaben zu genehmigen. Ein allenfalls von der Gemeinde angestrebter umfassenderer Handlungsspielraum wäre über steigende Einnahmen bzw. reduzierte Ausgaben wiederherzustellen.

- 27.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Darlehen für die Attraktivierung der Verkehrssituation Teil der Abwicklung der Bahnhofsoffensive (Neubau des Bahnhofs) gewesen sei und die Umsetzung des Gesamtkonzepts nur unter finanzieller Beteiligung der Gemeinde möglich gewesen sei.*

Bürgerschaft für die Frei- und Hallenbad Korneuburg-Bisamberg Betriebsgesellschaft m.b.H.

- 28.1** (1) Im Juli 2012 beantragte die Stadtgemeinde Korneuburg die Genehmigung zur Bürgschaftsübernahme in Höhe von 2,80 Mio. EUR für die zu 80 % in ihrem Eigentum stehende Frei- und Hallenbad Korneuburg-Bisamberg Betriebsgesellschaft m.b.H. (Badbetriebsgesellschaft; 20 % der Anteile hielt die Gemeinde Bisamberg) im Zuge der Generalsanierung und des Umbaus des Florian-Berndl-Bads. Der beantragten Bürgschaft lagen Darlehen in Höhe von insgesamt 4,50 Mio. EUR zugrunde; die ursprünglich geplanten Gesamtinvestitionskosten des Projekts betragen 6,26 Mio. EUR; die endabgerechneten Kosten inklusive Einrichtung beliefen sich laut Gemeinderatsprotokoll der Stadtgemeinde Korneuburg vom 30. September 2013 auf 9,50 Mio. EUR.

(2) Laut Aktenvermerk eines Mitarbeiters der Gemeindeabteilung hatte die Stadtgemeinde Korneuburg im Zuge des Genehmigungsverfahrens vorgebracht, dass der Nachweis der Sicherheit der ordnungsgemäßen Verzinsung und Tilgung der aufgenommenen Darlehen aufgrund der von den Eigentümergemeinden zugesagten Verlustabdeckungen gewährleistet sei. Daraus folgte der Mitarbeiter, dass der Schuldendienst wirtschaftlich von den Gemeinden und nicht von der Badbetriebsgesellschaft getragen werde. Vor diesem Hintergrund – in Verbindung mit der finanziellen Lage der Stadtgemeinde (negative freie Finanzspitze in Höhe von 2,42 Mio. EUR) – sei die Genehmigung zu versagen.

Im August 2012 stellte der Geschäftsführer der Badbetriebsgesellschaft gegenüber der Gemeindeabteilung fest, dass die Generalsanierung des Florian-Berndl-Bads zu einer Reduktion des jährlichen Abgangs der Gesellschaft von 700.000 EUR bis 800.000 EUR auf etwa 400.000 EUR

führen werde. Dies aufgrund zukünftig höherer Umsätze, Personalkosteneinsparungen und geringerem Energieverbrauch, gegengerechnet mit durchschnittlichen Finanzierungskosten sowie Abschreibungen. Eine detaillierte Planrechnung lag dem Akt nicht bei. Die Gemeindeabteilung führte keine inhaltliche Beurteilung der angeführten Ergebniseffekte durch.

Da die Gemeindeabteilung die Ansicht der Badbetriebsgesellschaft teilte, befürwortete sie eine positive Antrags erledigung. Im November 2012 genehmigte die Aufsichtsbehörde die Bürgschaftsübernahme.

(3) Im Jahr 2014, dem ersten vollständigen Geschäftsjahr nach der Wiedereröffnung des Bads, betrug der Jahresfehlbetrag der Badbetriebsgesellschaft 1,08 Mio. EUR, wovon 867.632 EUR von der Stadtgemeinde Korneuburg abzudecken waren.

- 28.2** Der RH kritisierte, dass die Aufsichtsbehörde die von der Stadtgemeinde Korneuburg beantragte Übernahme einer Bürgschaft für die Frei- und Hallenbad Korneuburg-Bisamberg Betriebsgesellschaft m.b.H. über 2,80 Mio. EUR genehmigte: Die Genehmigung wäre gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen, da Korneuburg eine negative freie Finanzspitze in Höhe von 2,42 Mio. EUR aufwies. Darüber hinaus kritisierte der RH, dass die Gemeindeabteilung auf die von der Badbetriebsgesellschaft angegebenen Einsparungseffekte vertraute, ohne diese inhaltlich zu prüfen. Dabei nahm sie bei ihrer Entscheidungsfindung die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung der Stadtgemeinde Korneuburg in Kauf.

Im Gegensatz zur prognostizierten Verringerung des jährlichen Abgangs der Badbetriebsgesellschaft stieg der Jahresfehlbetrag von durchschnittlich 750.000 EUR (bis 2012) auf 1,08 Mio. EUR im Jahr 2014 an. Die wirtschaftliche Entwicklung der Badbetriebsgesellschaft des Jahres 2014 war negativ; Verlustabdeckungen durch die Eigentümergemeinden konnten nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der für das Geschäftsjahr 2014 zu erwartenden Verlustabdeckung war mit einer Ausweitung der übermäßigen Verschuldung der Stadtgemeinde Korneuburg zu rechnen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, sich bei der Beurteilung von beantragten Maßnahmen seiner Gemeinden – im Sinne der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabenstellung – nur auf verbindliche Zusagen und nachvollziehbare Unterlagen zu stützen. Andernfalls wäre die Genehmigung für die beantragte Maßnahme zu versagen.



Weitere ausgewählte
Einzelfälle

Gemeinde Annaberg: Darlehen für einen Grundstückskauf

29.1 (1) In den Jahren 2010 bis 2015 führte die Gemeindeabteilung fünf Prüfungen³⁵ der Gemeinde Annaberg durch. Sie stellte u.a. fest, dass die Gemeinde Annaberg ihre einmaligen Ausgaben, mit Ausnahme der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen, mangels Bedeckung zurückstellen müsse.

(2) Im August 2013 beantragte die Gemeinde Annaberg die Genehmigung einer Darlehensaufnahme in Höhe von 730.000 EUR für den Erwerb eines Grundstücks, das im Rahmen der Niederösterreichischen Landesausstellung 2015 benötigt wurde. Laut Protokoll der Gemeinderatssitzung sollten die Rückzahlungen zu keiner Belastung des Gemeindehaushalts führen, da auf der Einnahmenseite Pachteinahmen vom Verein „Naturpark Ötscher-Tormäuer“ bzw. von der Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH einlangen sollten.

Die Genehmigung des Darlehens durch die Aufsichtsbehörde erfolgte im September 2013.

Aus den vorliegenden Unterlagen war nicht erkennbar, ob entsprechende Verträge die Pachteinahmen für den Naturpark vom Verein Naturpark Ötscher-Tormäuer bzw. von der Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH sicherstellten.

29.2 Der RH kritisierte, dass die Aufsichtsbehörde die Darlehensaufnahme der Gemeinde Annaberg in Höhe von 730.000 EUR genehmigte, obwohl sie zuvor aus Anlass einer Prüfung der Gemeinde Annaberg die finanzielle Lage der Gemeinde so kritisch gesehen hatte, dass sie das Zurückstellen von einmaligen Ausgaben mangels Bedeckung vorgeschrieben hatte.

Der RH kritisierte weiters, dass die Niederösterreichische Landesregierung ein Darlehen in Höhe von 730.000 EUR genehmigte, ohne dass erkennbar war, ob die für die Finanzierung des Darlehens notwendigen Pachteinahmen des Naturparks auch tatsächlich gesichert waren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, sich bei der Beurteilung von beantragten Maßnahmen seiner Gemeinden – im Sinne der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabenstellung – nur auf verbindliche Zusagen und nachvollziehbare Unterlagen zu stützen. Andernfalls wäre die Genehmigung für die beantragte Maßnahme zu versagen.

³⁵ Aufgrund eines vom Gemeinderat der Gemeinde Annaberg bereits im Jahr 1996 beschlossenen Sanierungskonzepts überprüfte die Aufsichtsbehörde die Einhaltung des Konzepts regelmäßig.

Gemeinde Annaberg: Bürgschaft für die Ötscher-Tormäuer GmbH

30.1 (1) Im Jänner 2014 beantragte die Gemeinde Annaberg die Genehmigung zur Bürgschaftsübernahme in Höhe von 320.000 EUR für eine Darlehensaufnahme der im Eigentum des Vereins Naturpark Ötscher-Tormäuer stehenden Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH³⁶ (Gesamtinvestitionssumme der Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH 4,76 Mio. EUR; davon rd. 83 % Förderungen durch die öffentliche Hand).

(2) Am 17. Mai 2014 übermittelte die Naturpark Ötscher-Tormäuer GmbH der Gemeindeabteilung eine Planrechnung. Demnach war infolge der von den Gemeinden zu zahlenden Bewirtschaftungsbeiträge (150.000 EUR jährlich) ab 2016 ein jährlicher Planüberschuss von 375 EUR zu erwarten.

(3) Am 20. Mai 2014 stellte die Gemeindeabteilung gegenüber dem Büro des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters³⁷ fest, dass „auf Grund der Ergebnisse der beiliegenden Berechnungen, die inhaltlich nicht beurteilt werden können [...], ein positiver Antrag für die Genehmigung der Haftung gestellt werden könnte.“ Da aus Sicht der Gemeindeabteilung eine ordnungsgemäße Verzinsung und Tilgung des Darlehens gewährleistet war, genehmigte die Aufsichtsbehörde im Juni 2014 die Bürgschaftsübernahme in Höhe von 320.000 EUR.

30.2 Der RH kritisierte wiederholt (TZ 29), dass die Aufsichtsbehörde die Bürgschaftsübernahme der Gemeinde Annaberg in Höhe von 320.000 EUR genehmigte, obwohl sie zuvor die finanzielle Lage der Gemeinde so kritisch gesehen hatte, dass sie das Zurückstellen von einmaligen Ausgaben mangels Bedeckung vorgeschrieben hatte.

Der RH bemängelte, dass die Gemeindeabteilung bei einem laut Planrechnung erwirtschafteten Überschuss von lediglich 375 EUR jährlich und bei gleichzeitig negativer freier Finanzspitze der Gemeinde Annaberg einen positiven Genehmigungsantrag an die Niederösterreichische Landesregierung betreffend die Bürgschaft über 320.000 EUR stellte und dabei keine inhaltliche Beurteilung des Antrags vornahm. Der RH hielt kritisch fest, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen von einer weiterhin bestehenden übermäßigen Verschuldung der Gemeinde Annaberg ausgegangen werden musste und somit die Haftungsüber-

³⁶ Die gesamte Bürgschaft betrug 805.000 EUR und verteilte sich auf die Gemeinden Annaberg (40 %), Mitterbach (25 %), Puchenstuben (12 %), St. Anton (12 %), Gaming (12 %).

³⁷ Mag. Wolfgang Sobotka

nahme gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die NÖ GemO einzuhalten.

30.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die NÖ GemO eingehalten.*

30.4 Der RH erinnerte das Land Niederösterreich daran, dass die Aufsichtsbehörde die finanzielle Lage der Gemeinde Annaberg so kritisch gesehen hatte, dass sie das Zurückstellen von einmaligen Ausgaben mangels Bedeckung vorgeschrieben hatte.

Gemeinde Annaberg: Darlehen für den Ankauf eines Rüstlöschfahrzeugs

31.1 (1) Im Juni 2012 beantragte die Gemeinde Annaberg bei der Aufsichtsbehörde für ein Darlehen der Freiwilligen Feuerwehr (Ankauf eines Rüstlöschfahrzeugs mit Wassertank) die Genehmigung einer Bürgerschaftsübernahme in Höhe von 86.500 EUR.

(2) Im Juli 2012 genehmigte die Landesregierung die Bürgerschaftsübernahme, weil eine ordnungsgemäße Verzinsung und Tilgung des Darlehens gewährleistet sei. Laut den Unterlagen der Gemeindeabteilung war die Anschaffung des Fahrzeugs für die Sicherheit der Bürger unbedingt notwendig und laut niederösterreichischer Mindestausrüstungsverordnung erforderlich. Darüber hinaus sei die Zustimmung zur Durchführung des gegenständlichen Vorhabens laut Mitteilung des Büros des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters³⁸ bereits im November 2010 erfolgt. Die Gewährleistung der Rückzahlung des Darlehens war im Akt nicht dokumentiert.

31.2 Der RH kritisierte, dass der damalige Landeshauptmann-Stellvertreter bereits 19 Monate vor der kollegialen Beschlussfassung durch die Aufsichtsbehörde eine Vorabzusage für die Aufnahme eines Darlehens in Höhe von 86.500 EUR abgegeben hatte. Der RH bemängelte ferner, dass aus dem Akt die Gewährleistung der Rückzahlung des Darlehens nicht hervorging.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, Maßnahmen von Gemeinden ausschließlich nach Maßgabe der in der NÖ GemO normierten Genehmigungstatbestände zu bewilligen.

³⁸ Mag. Wolfgang Sobotka

31.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei zu erwähnen, dass es sich beim Ankauf eines Feuerwehrfahrzeugs um einen verpflichtenden Aufgabenbereich einer Gemeinde handle.*

31.4 Der RH verließ dessen ungeachtet bei seiner Empfehlung, Maßnahmen von Gemeinden ausschließlich nach Maßgabe der in der NÖ GemO normierten Genehmigungstatbestände zu bewilligen. Sofern an anderer Stelle entsprechende Einsparungen vorgenommen worden wären, wäre der Beschaffung eines Rüstlöschfahrzeugs nichts entgegengestanden.

Gemeinde Erlauf

32.1 (1) Im Juni 2014 suchte die Gemeinde Erlauf bei der Aufsichtsbehörde um Genehmigung eines Darlehens in Höhe von 460.000 EUR an, um damit Maßnahmen zum Schutz vor Hochwasser setzen zu können. Die Differenz zu den Gesamtprojektkosten von 2,20 Mio. EUR, das waren 1,74 Mio. EUR, trugen der Bund und das Land.

(2) Laut Genehmigungsakt wies die Gemeindeabteilung darauf hin, dass eine übermäßige Verschuldung der Gemeinde nicht ausgeschlossen werden könne. Die Genehmigung der Darlehensaufnahme sei daher ausschließlich aufgrund der Dienstanweisung Nr. 67 „Genehmigungsanträge für Rechtsgeschäfte von Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen“ (siehe TZ 20) möglich. Im August 2014 genehmigte die Aufsichtsbehörde das Darlehen in Höhe von 460.000 EUR.

32.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Aufsichtsbehörde die Darlehensaufnahme in Höhe von 460.000 EUR genehmigte, obwohl diese aufgrund der übermäßigen Verschuldung (negative freie Finanzspitze, siehe TZ 16) gemäß § 90 Abs. 5 zu versagen gewesen wäre.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die NÖ GemO einzuhalten.

(2) Zudem bemängelte der RH, dass die Gemeindeabteilung ihren positiven Genehmigungsantrag für das Finanzierungsvorhaben der Gemeinde Erlauf auf eine Weisung aus dem Jahr 1994 des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters stützte. Nach Ansicht des RH hätte die Gemeindeabteilung die Landesregierung darüber umfassend aufklären müssen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Gemeindeabteilung anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.



Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Weisung Nr. 67 des Landeshauptmann–Stellvertreters aus dem Jahr 1994 zu widerrufen.

32.3 *Das Land Niederösterreich sagte zu, die Empfehlung des RH einer Prüfung zu unterziehen.*

Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf

33.1 (1) Anfang Oktober 2013 avisierte der Bürgermeister der Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf der Gemeindeabteilung, ein Darlehen über 300.000 EUR zur Renovierung des „Arzthauses“ aufnehmen zu wollen. Im Arzthaus waren sowohl eine Ordination als auch private Räumlichkeiten untergebracht. Zugleich wies er darauf hin, dass mit den Sanierungsarbeiten sofort begonnen werden müsse, da die Ordination mit 1. Jänner 2014 betriebsbereit zu sein habe.

Noch am selben Tag stimmte der zuständige Mitarbeiter der Gemeindeabteilung, unter der Voraussetzung, dass der Haushalt der Gemeinde nicht belastet wird, der Inangriffnahme des Vorhabens zu. Den entsprechenden Antrag stellte die Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf im Jänner 2014.

(2) Während des Umbaus der Privaträumlichkeiten im Jahr 2014 mietete sich eine Ärztin in die im Arzthaus untergebrachte Ordination ein. Der Mietvertrag wurde für ein Jahr (2014) abgeschlossen. Der Mietzins betrug 19.800 EUR (exkl. USt). Die für das Darlehen über 300.000 EUR jährlich anfallenden Kapitalraten beliefen sich auf 12.000 EUR. Hinzu kamen für das Jahr 2014 Zinsen in Höhe von rd. 3.700 EUR. Die von der Gemeinde zu tragenden Kosten für die Errichtung des Darlehensvertrags, des Mietvertrags, der Betriebskosten (mit einzelnen Ausnahmen), der Grundsteuer, der Feuerversicherungsprämie sowie der Erhaltungskosten für das Gebäude lagen in der Gemeindeabteilung nicht auf und konnten somit dem Mietzins nicht gegenübergestellt werden.

Die Gemeinde „beabsichtigte“, nach Ablauf des Jahres 2014 das Gebäude zur Gänze an die bereits eingemietete Ärztin zu vermieten. Sowohl zum Zeitpunkt des Umbaus als auch des Genehmigungsantrags lag kein über das Jahr 2014 hinausgehender Mietvertrag vor.

Am 26. Februar 2014 genehmigte die Aufsichtsbehörde die Darlehensaufnahme über 300.000 EUR, obwohl die Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf eine negative freie Finanzspitze von 153.000 EUR auswies. Die Gemeindeabteilung begründete ihren positiven Erledigungsvorschlag damit, dass der jährliche Schuldendienst durch entsprechende Miet-

einnahmen vollständig abgedeckt und daher keine weitere Belastung des ordentlichen Haushalts gegeben sei.

- 33.2** Der RH kritisierte, dass die Aufsichtsbehörde das Darlehen über 300.000 EUR der Gemeinde Klausen–Leopoldsdorf für die Renovierung des Arzthauses genehmigte, obwohl die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze von 153.000 EUR aufwies und den Kapitalraten von insgesamt 300.000 EUR (exkl. Zinsen) lediglich die Mieteinnahmen eines Jahres (2014: 19.800 EUR exkl. USt) gegenüberstanden. Darüber hinaus wurden den Mieteinnahmen lediglich die Kapitalraten sowie der Zinsendienst, nicht aber die weiteren Kosten gegenübergestellt. Unter Zugrundelegung der Angaben der Gemeindeabteilung (ausschließliche Berücksichtigung der Finanzierungskosten) hätte das Investment im Jahr 2014 eine für Immobilieninvestments unrealistische Rendite von 26,1 % erbracht. Aus Sicht des RH war zum damaligen Zeitpunkt der jährliche Schuldendienst nicht durch entsprechende Mieteinnahmen abgedeckt.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von mit Renovierungskosten verbundenen Vermietungen nach Möglichkeit die Mietdauer am Darlehensrückführungszeitraum auszurichten. Damit würden im Falle eines Leerstands unnötige, mitunter auf nur eingeschränkt nutzbare Räumlichkeiten (wie Ordinationen) bezogene Investitionen vermieden und der damit verbundene Entfall von Mieteinnahmen – die wiederum für die Rückzahlung von Darlehen fehlten – hintangehalten. Darüber hinaus wären im Zuge der Antragsbearbeitung den Mieteinnahmen sämtliche mit der Vermietung verbundene Kosten gegenüberzustellen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich weiters, die in § 90 Abs. 5 NÖ GemO vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung der Gemeinde) bei Vorliegen eines Versagungsstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

- 33.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass kein Versagungsstatbestand nach der NÖ GemO vorgelegen habe und der RH seine Empfehlung auf eine unzulässige Interpretation des Gesetzes stütze.*

Darüber hinaus sei die Gemeinde Eigentümerin des vermieteten Objekts, sodass den Verbindlichkeiten auch ein entsprechender Gegenwert gegenüberstehe.



- 33.4 Der RH hielt an seiner Kritik fest, wonach die Mietzahlungen ursprünglich nur für ein Jahr gesichert waren. Er empfahl neuerlich, die in § 90 Abs. 5 NÖ GemO vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung der Gemeinde) bei Vorliegen eines Versagungstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen.

Der RH wies darauf hin, dass Renovierungsarbeiten in Höhe mehrerer hunderttausend EUR in Verbindung mit gesicherten Mieteinnahmen von lediglich 19.800 EUR exkl. USt sowie den dargestellten Begleitumständen einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung entgegenstanden.

Gemeinde Matzen–Raggendorf

- 34.1 (1) Am 5. März 2013 beantragte die Gemeinde Matzen–Raggendorf die Genehmigung von zwei Darlehen über insgesamt 350.000 EUR, um die gegenüber einem Kreditinstitut im Rahmen einer Vergleichsvereinbarung zugesagte Zahlung leisten zu können.³⁹ Die vereinbarte Vergleichszahlung wurde von der Gemeinde nicht umgehend beglichen, sondern vom finanzierenden Kreditinstitut gestundet (Rückzahlung des Darlehens in halbjährlichen Pauschalraten bis zum Jahr 2020). Zeitgleich erstreckte das Kreditinstitut die Laufzeiten der von der Gemeinde bereits in der Vergangenheit aufgenommenen Darlehen, um trotz der zwei neu hinzukommenden Darlehen die Höhe des jährlichen Schuldendienstes konstant zu halten. Für eine etwaige Ausweitung der jährlichen Ratenzahlungen standen der Gemeinde keine hinreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung

(2) Laut Akt der Gemeindeabteilung konnte „die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung bzw. einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens [...] nicht ausgeschlossen werden“.

Am 7. Mai 2013 brachte die Gemeindeabteilung den Akt in die Sitzung der Niederösterreichischen Landesregierung ein; er wurde mit dem Vermerk „zurückgestellt“ an die Gemeindeabteilung rückübermittelt. Laut Aktenvermerk der Gemeindeabteilung vom 10. Mai 2013 habe das Büro der Landeshauptmann–Stellvertreterin⁴⁰ telefonisch mitgeteilt, dass die „Genehmigung durch Zeitablauf (§ 90 Abs. 6 zweiter Satz NÖ GemO⁴¹) erfolgen“ solle.

³⁹ Vergleich über die aus Derivatgeschäften resultierenden Verluste

⁴⁰ Mag. Karin Renner

⁴¹ Entscheidet die Landesregierung über einen Genehmigungsantrag der Gemeinde nicht innerhalb von drei Monaten nach Einlangen desselben, so gilt die Genehmigung als erteilt.

34.2 Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung über die Aufnahme von zwei Darlehen in Höhe von insgesamt 350.000 EUR nicht entschied, sodass die Genehmigung in der Folge – dem Wunsch der Landeshauptmann-Stellvertreterin entsprechend – mittels Zeitablaufs erfolgte. Darüber hinaus wies er kritisch darauf hin, dass die durch Zeitablauf genehmigte Maßnahme die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde ausweitete und somit die Versagung gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO umgangen wurde.

Weiters kritisierte der RH, dass durch den Wunsch der Landeshauptmann-Stellvertreterin (Genehmigung durch Zeitablauf) das eigentlich zuständige Organ (Niederösterreichische Landesregierung) nicht befasst wurde und die Landeshauptmann-Stellvertreterin somit die Vorgangsweise betreffend die Maßnahme der Gemeinde Matzen-Raggendorf alleine entschieden hatte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig über entscheidungsreife Genehmigungsanträge aktiv zu entscheiden. Darüber hinaus wies er darauf hin, dass andere Gemeindeordnungen (z.B. Steiermärkische Gemeindeordnung) Genehmigungen durch Zeitablauf nicht vorsahen.

Eine Befassung der Aufsichtsbehörde im Sinne der NÖ GemO zur Frage, ob durch die Maßnahme der Gemeinde die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung besteht bzw. ob die Maßnahme zu einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens führen könnte, ist nach Ansicht des RH mit einer Genehmigung durch Zeitablauf nicht sichergestellt.

34.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die NÖ GemO eingehalten.*

34.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik und hielt seine Empfehlung aufrecht.

Gemeinde Mitterbach

35.1 (1) Aufgrund eines vom Gemeinderat der Gemeinde Mitterbach im Jahr 2001 beschlossenen Sanierungskonzepts führte die Aufsichtsbehörde in den Jahren 2010 bis 2014 bezüglich Einhaltung und Realisierung dieses Konzepts Kontrollen durch. Dabei stellte sie fest, dass die Gemeinde jährliche Fehlbeträge zwischen 391.000 EUR und 578.000 EUR aufwies.



(2) Im Februar und April 2010 ersuchte die Gemeinde Mitterbach die Aufsichtsbehörde um Genehmigung eines, im Jahr 2009 vom Gemeinderat beschlossenen, Generalmietvertrags mit einer gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft. Der gesamte Wert des Rechtsgeschäfts betrug rd. 1,00 Mio. EUR (exkl. USt); die jährliche Generalmiete von 15.000 EUR (exkl. USt) fand in der negativen freien Finanzspitze keine Deckung. Am 1. Juni 2010 erteilte die Niederösterreichische Landesregierung, basierend auf einer positiven Stellungnahme der Gemeindeabteilung, die Genehmigung des Generalmietvertrags.

Die Gemeindeabteilung begründete ihre positive Stellungnahme damit, dass eine Umsetzung des Projekts vom Büro des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters⁴² befürwortet worden sei.

35.2 Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Genehmigung zum Abschluss eines Generalmietvertrags der Gemeinde Mitterbach mit einer gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft über 1,00 Mio. EUR auf Wunsch des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters erteilte. Gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO wäre die Genehmigung zu versagen gewesen, da die Gemeinde jährliche Fehlbeträge zwischen 391.000 EUR und 578.000 EUR aufwies.

Weiters kritisierte der RH, dass die Gemeindeabteilung dem Wunsch des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters nachgekommen war und eine positive Erledigung der Genehmigung durch die Landesregierung vorbereitete, obwohl die Voraussetzungen für die Genehmigung gemäß NÖ GemO nicht erfüllt waren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die NÖ GemO einzuhalten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich weiters, Beschlüsse gemäß § 90 NÖ GemO nur auf Grundlage einer detaillierten Aufstellung der Erlöse und Kosten eines Projekts zu fassen und nicht eine Befürwortung eines Mitglieds der Landesregierung als Grundlage eines Beschlusses heranzuziehen.

35.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die NÖ GemO eingehalten.*

35.4 Der RH hielt seine Kritik aufrecht, dass der Gemeinde Mitterbach aufgrund jährlicher Fehlbeträge zwischen 391.000 EUR und 578.000 EUR die Genehmigung gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO zu versagen gewesen wäre.

⁴² Mag. Wolfgang Sobotka

Gemeinde Senftenberg

36.1 (1) Im April 2011 ersuchte die Gemeinde Senftenberg die Aufsichtsbehörde um die Genehmigung einer Darlehensaufnahme in Höhe von 464.000 EUR für den Ankauf von zwei Liegenschaften, die Errichtung der Infrastruktur sowie die Zwischenfinanzierung bis zu deren Wiederverkauf an Bürger. Bei den geplanten Maßnahmen der Gemeinde Senftenberg handelte es sich um Ermessensausgaben.

(2) Die Gemeindeabteilung sah keine Gefahr einer übermäßigen Überschuldung bzw. einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens, sofern der Verkauf sämtlicher Grundstücke bis Ende 2016 realisiert werden könne. Die Nachfrage nach den Grundstücken sei ihrer Einschätzung nach hoch. Die Niederösterreichische Landesregierung erteilte ihre Genehmigung im Mai 2011.

36.2 Der RH kritisierte, dass die Aufsichtsbehörde auf Vorschlag der Gemeindeabteilung die Darlehensaufnahme in Höhe von 464.000 EUR der Gemeinde Senftenberg genehmigte, obwohl die Gemeinde eine negative freie Finanzspitze aufwies (siehe TZ 16), obwohl es sich bei den Immobilienkäufen nicht um rechtlich bzw. vertraglich erforderliche Maßnahmen (keine Pflicht-, sondern Ermessensausgaben) handelte und obwohl im Falle von bis 2016 fehlgeschlagenen Verkaufsbemühungen die aus der Darlehensaufnahme resultierende Gefahr einer übermäßigen Verschuldung auch realisiert worden wäre.⁴³

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, jedenfalls bei negativer freier Finanzspitze keine zusätzlichen Darlehen für Ermessensausgaben zu genehmigen. Ein allenfalls von der Gemeinde angestrebter umfassenderer Handlungsspielraum wäre über steigende Einnahmen bzw. reduzierte Ausgaben herzustellen.

36.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass keine übermäßige Verschuldung vorgelegen und dem Wert des Darlehens jedenfalls der Wert der Grundstücke als Vermögen der Gemeinde gegenübergestanden sei. Das Darlehen sei auch termingemäß getilgt worden.*

36.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, da laut Gemeindeabteilung die Gefahr einer übermäßigen Verschuldung bzw. einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens nur für den Fall, dass bis Ende 2016 sämtliche Grundstücke verkauft werden können, ausgeschlossen werden konnte.

⁴³ Laut Mitteilung der Gemeindeabteilung wurden bis September 2015 alle Grundstücke verkauft.



Zur Feststellung des Landes Niederösterreich, dass dem Wert des Darlehens jedenfalls der Wert der Grundstücke als Vermögen der Gemeinde gegenüberstehe, stellte der RH klar, dass das Darlehen nicht durch den Wert des Grundstücks gedeckt war.

- 37.1** Die Gemeinde Senftenberg nahm trotz negativer freier Finanzspitze⁴⁴ in den Jahren 2007 und 2008 für eine Festhalle sieben einzelne Darlehen über insgesamt 875.000 EUR und für den Straßenbau sieben weitere Darlehen von insgesamt 840.000 EUR auf. Jedes der 14 Darlehen lag unter der damals jeweils geltenden genehmigungspflichtigen Wertgrenze von 142.318 EUR (2007), 174.920 EUR (2008) bzw. 170.948 EUR (2009).

Indem die Gemeinde Senftenberg ihre Darlehensaufnahmen sowohl sachlich (nicht durch objektive Gründe rechtfertigbare Aufteilung) als auch zeitlich (Verteilung auf mehrere Haushaltsjahre) aufteilte, umging sie die gesetzlich normierten Wertgrenzen für genehmigungspflichtige Maßnahmen und die damit verbundene aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht.

- 37.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Einzelgenehmigungsgrenze von 2 % (seit 1. Jänner 2015 von 3 %; siehe TZ 12) der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des Haushaltsjahres umgangen werden konnte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, neben Gebarungsprüfungen weitere Maßnahmen zu setzen, um das in der Praxis vorkommende Splitting einer sachlich und zeitlich zusammenhängenden Maßnahme in mehrere Einzelmaßnahmen – und damit eine Umgehung der Wertgrenzen für die aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht – zu unterbinden.

- 37.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Gemeindeordnungsnovelle vom September 2009 zur Verhinderung des Splittings eine Zusammenrechnungsbestimmung enthalte. Die Einhaltung der Bestimmung werde in den konkreten Genehmigungsverfahren, im Rahmen von Gebarungsprüfungen und durch Einschauen in die Voranschläge der Gemeinden überprüft.*

⁴⁴ laut Gebarungseinschau der Aufsichtsbehörde vom 30. August 2010

Stadt Waidhofen an der Ybbs

38.1 (1) Im November 2012 ersuchte die Stadt Waidhofen an der Ybbs um Bewilligung einer Darlehensaufnahme in der Höhe von 1,60 Mio. EUR für die Umstellung der öffentlichen Straßenbeleuchtung auf LED-Technologie. Zur Begründung dieses Darlehens legte sie ein Gutachten eines zertifizierten Lichttechnikers vor. Das Gutachten wies eine Amortisationszeit der Anlage von 12,5 Jahren aus und attestierte, dass das Projekt für die Stadt aus rechtlicher Sicht⁴⁵ notwendig und aus ökonomischer und ökologischer Sicht nachhaltig sei.

(2) Im Erledigungsakt wies die Gemeindeabteilung darauf hin, dass das Gutachten zwei Förderungen⁴⁶ miteinrechnet, zum Zeitpunkt des Ansuchens jedoch noch keine Förderungszusagen vorlagen. Bei Nichtgewährung der Förderungen würde sich die Amortisationszeit für die neue Ortsbeleuchtung erhöhen, aber „trotzdem [...] noch immer unter der Laufzeit des Darlehens mit 20 Jahren liegen“.

Die Gemeindeabteilung befürwortete unter Bezugnahme auf das Gutachten eine positive Antrags erledigung. Die Niederösterreichische Landesregierung genehmigte die Darlehensaufnahme im Februar 2013.

Im Jahr 2013 wies die Stadt Waidhofen an der Ybbs eine negative freie Finanzspitze von rd. 1,47 Mio. EUR auf.

38.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Darlehensaufnahme in Höhe von 1,60 Mio. EUR der Stadt Waidhofen an der Ybbs genehmigte, obwohl zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht sichergestellt war, dass die von der Stadt gestellten Förderungsansuchen auch bewilligt werden.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, sich bei der Beurteilung von beantragten Maßnahmen seiner Gemeinden – im Sinne der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabenstellung – nur auf verbindliche Zusagen und nachvollziehbare Unterlagen zu stützen. Andernfalls wäre die Genehmigung für die beantragte Maßnahme zu versagen.

⁴⁵ Verordnung (EG) Nr. 245/2009 der Kommission vom 18. März 2009 im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Leuchtstofflampen ohne eingebautes Vorschaltgerät, Hochdruck-entladungslampen sowie Vorschaltgeräte und Leuchten zu ihrem Betrieb, ergangen zur Richtlinie 2005/32/EG vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (ÖKÖ-Design Richtlinie)

⁴⁶ Kommunalkredit Public Consulting GmbH-Förderung, Förderung von 100 EUR pro Lichtpunkt aus Bedarfszuweisungen des Landes Niederösterreich sowie eine Landesförderung des Landes Niederösterreich von 400.000 EUR



Zusammenfassende
Beurteilung

- 39.1** Die vom RH ausgewählten 23 Genehmigungsanträge mit einem Volumen von 201,14 Mio. EUR zeigten, dass die Aufsichtsbehörde
- aufgrund einer bestehenden negativen freien Finanzspitze der beantragenden Gemeinde dieser in der Regel Parteigehör gewährte;
 - in zahlreichen Fällen von keiner Gefahr einer Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde ausging, obwohl wesentliche Beurteilungsgrundlagen fehlten oder diese nicht nachvollziehbar waren;
 - in vielen Fällen Maßnahmen von Gemeinden nach eigenen Angaben nur deshalb genehmigte, weil „informelle Ersuchen“ von Regierungsmitgliedern oder deren Büros die Gemeindeabteilung dazu bewogen, einen positiven Genehmigungsantrag zu stellen;
 - den beantragenden Gemeinden in allen Fällen die Durchführung der Maßnahmen genehmigte und somit die NÖ GemO, das NÖ STROG bzw. eigene Vorgaben nicht beachtete.
- 39.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass allein in den 23 vom RH überprüften Fällen die Niederösterreichische Landesregierung Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 201,14 Mio. EUR aufsichtsbehördlich genehmigte, obwohl sämtliche betroffene Gemeinden eine angespannte finanzielle Lage aufwiesen und die freie Finanzspitze negativ war.

Der RH kritisierte, dass die Gemeindeabteilung Maßnahmen zur Genehmigung vorschlug und die Landesregierung diese Maßnahmen genehmigte, obwohl den Gemeinden bereits eine übermäßige Verschuldung drohte. Nach Ansicht des RH standen diese Entscheidungen im Widerspruch zur NÖ GemO bzw. zum NÖ STROG, wonach Gemeinden mit drohender Überschuldung eine Erhöhung von Verbindlichkeiten zu untersagen war. Somit ermöglichte die Aufsichtsbehörde den finanzschwachen Gemeinden weitere Belastungen, anstatt eine positive Erledigung der beantragten Maßnahmen von einer erkennbaren Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen abhängig zu machen.

Der RH kritisierte, dass die Landesregierung in einzelnen Fällen auch Maßnahmen von Gemeinden aufgrund von informellen Ersuchen der politischen Referenten oder deren Büros genehmigte, obwohl selbst die Gemeindeabteilung in diesen Fällen keinen Grund für eine positive Erledigung dieser Maßnahme erkannt hatte.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, jedenfalls bei Gemeinden mit negativer freier Finanzspitze vom Genehmigungsvorbehalt Gebrauch zu machen und im Falle der Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde, die mit der zu genehmigenden Maßnahme einherging, keine weiteren Finanzierungen bzw. Bürgschaftsübernahmen zu genehmigen. Die von den Gemeinden allenfalls gewünschten Finanzierungsspielräume wären durch Einnahmensteigerungen und/oder Ausgaben-senkungen zu schaffen.

Weiters empfahl der RH dem Land Niederösterreich, Anträge über Maßnahmen von Gemeinden ausschließlich auf Grundlage der vorliegenden Rechtsnormen zu entscheiden.

- 39.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die ausschließliche Beurteilung der finanziellen Lage einer Gemeinde anhand der Finanzspitze für eine wirtschaftliche Gesamtschau zu wenig. Die Finanzspitze stelle zwar eine richtungsweisende Kennzahl dar, dürfe jedoch nicht starr und losgelöst von den individuellen Parametern jeder Gemeinde interpretiert werden.*

Anträge von Maßnahmen von Gemeinden würden ausschließlich aufgrund der derzeit bestehenden Rechtsvorschriften und unter Einhaltung der Bestimmungen der NÖ GemO und des NÖ STROG entscheiden. Die der Empfehlung des RH, wonach Anträge über Maßnahmen von Gemeinden ausschließlich auf Grundlage der vorliegenden Rechtsnormen zu entscheiden seien, stelle eine unzulässige Schlussfolgerung basierend auf einer nicht im Gesetz gedeckten Interpretation der NÖ GemO und des NÖ STROG und anders gelagerter Würdigung vorliegender Unterlagen dar. Die Kritik des RH an der Nichtbeachtung der gesetzlichen Bestimmungen werde entschieden zurückgewiesen.

- 39.4** Der RH entgegnete, dass in allen vom RH überprüften Fällen der Versagungstatbestand gemäß § 90 Abs. 5 NÖ GemO bzw. § 76 Abs. 5 NÖ STROG gegeben war. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die für die Genehmigungsanträge zuständige Gemeindeabteilung des Landes die finanzielle Lage der betreffenden Gemeinden als angespannt beurteilt hatte. Da die gesetzlichen Bestimmungen eine Versagung bereits aufgrund „der Gefahr einer übermäßigen Verschuldung oder dauerhaften Schmälerung des Gemeindevermögens“ vorsahen, erachtete der RH die positive Erledigung der Maßnahmen der ausgewählten Einzelfallgemeinden durch die Aufsichtsbehörde nach wie vor als nicht rechtskonform. Der RH hielt daher seine Kritik und seine Empfehlungen vollinhaltlich aufrecht.

Schlussempfehlungen

40 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das Land Niederösterreich hervor:

(1) Zur künftigen Verbesserung der Qualität der gemäß der geltenden Gebarungsstatistikverordnung erhobenen und weiterzuverarbeitenden kommunalen Haushaltsdaten wären bei Bundesländern mit signifikant niedrigeren Fehlerquoten Informationen über deren Vorgangsweisen bei der Datenüberprüfung und Fehlerbeseitigung einzuholen, und die Gemeinden über fehlerhafte und unplausible Datensätze zu informieren sowie die Hilfestellung bei deren Beseitigung zu intensivieren. (TZ 2)

(2) Dem Erfordernis von im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Darlehensaufnahmen der Gemeinden wäre entgegenzuwirken. (TZ 3)

(3) Die Finanzierung der kleinen Gemeinden wäre kritisch zu hinterfragen und unter Berücksichtigung von Strukturreformen auf eine Verbesserung der Finanzkraft hinzuwirken. (TZ 4)

(4) Die Gemeinden wären dazu anzuhalten, ihre Haushalte nachhaltig und ausgeglichen zu führen. (TZ 5)

(5) Da bei den Einnahmen für die Gemeinden zumeist nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, wäre das Hauptaugenmerk bei der nachhaltigen und ausgeglichenen Haushaltsführung auf ausgabenseitige Maßnahmen zu legen. (TZ 5)

(6) Die Gemeinden wären bei der Einleitung von strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen zu unterstützen, um den im Bundesvergleich hohen Schuldenstand zu verringern. (TZ 6)

(7) Die Gemeinden wären dazu anzuhalten, zur nachhaltigen Stabilisierung der Haushaltsergebnisse ihr Augenmerk auf strukturelle Maßnahmen der laufenden Haushaltsführung zu richten. (TZ 7)

(8) Die Transferverflechtungen mit den Gemeinden wären zu evaluieren; auf eine Verringerung der vielfältigen und intransparenten Transferströme wäre hinzuwirken. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

(9) Die Geschäftsverteilung der Mitglieder der Niederösterreichischen Landesregierung wäre zu überarbeiten, für die Gemeindeaufsicht wären klare Zuständigkeiten nach sachlichen Gesichtspunkten festzulegen. (TZ 11)

(10) Auf die Ausweitung der aufsichtsbehördlichen Versagungsstatbestände der NÖ Gemeindeordnung – z.B. mit der „Verhinderung der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts“ und der „Entstehung unverhältnismäßig hoher finanzieller Risiken“ als zusätzliche Tatbestände – wäre hinzuwirken. (TZ 13)

(11) Den Mitarbeitern der Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung wären für unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z.B. „Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens“ oder „übermäßige Verschuldung der Gemeinde“, einheitliche Interpretationen vorzugeben, um eine konsistente Rechtsanwendung zu gewährleisten. (TZ 13)

(12) Künftig wären Genehmigungen von Maßnahmen der Gemeinden nicht bis zur völligen Ausnützung der Finanzspitze zu gewähren, weil diese Kennzahl mit der absoluten Höhe der zu beurteilenden übermäßigen Verschuldung der Gemeinde nur indirekt zusammenhängt. (TZ 13)

(13) Bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung sollten zusätzliche – z.B. an der Verschuldungshöhe oder am Verhältnis der freien Finanzspitze zu den ordentlichen Einnahmen orientierte – Beurteilungskriterien berücksichtigt und diese über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg in die Beurteilung miteinbezogen werden, um die Beurteilungsbasis zu erweitern sowie wirtschaftliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuernde Maßnahmen empfehlen zu können. (TZ 13)

(14) Für genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte von Gemeinden wären alle entscheidungsrelevanten Unterlagen einzufordern. (TZ 17)

(15) Es wäre dafür zu sorgen, dass die von der Gemeindeabteilung für die Regierungssitzungen erstellten Sitzungsbögen vollständig sind und dass sie alle beurteilungsrelevanten Unterlagen und Basisinformationen (wie z.B. Kategorisierung der Gemeinde als Sanierungsgemeinde/Konsolidierungsgemeinde/Standardgemeinde, finanzielle Lage der Gemeinde, Höhe der freien Finanzspitze, Begründung für die positive Erledigung des Antrags usw.) enthalten. (TZ 14, 17, 22 bis 25)



(16) Den Gemeinden wären, insbesondere beim Wechsel von mit der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen betrauten Gemeindefachmitarbeitern, klar die Anforderungen an die Qualität der Unterlagen der Gemeinden zu kommunizieren. (TZ 15)

(17) Die Gemeindeabteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung wäre anzuweisen, positive Genehmigungsanträge für Maßnahmen von Gemeinden nur dann der Landesregierung vorzulegen, wenn diese im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen. (TZ 17, 20, 21, 26, 27, 32)

(18) Die NÖ Gemeindeordnung ist einzuhalten. (TZ 17, 19, 26, 30, 32, 35)

(19) Da in der Stadtgemeinde Schwechat durch die Unterfertigung von Verträgen auf einer Allonge die unmissverständliche Zuordenbarkeit der Zustimmung zu einem Vertragswerk nicht sichergestellt und die missbräuchliche Verwendung der Unterschriften nicht ausgeschlossen war, wären im Sinne der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit die Gemeinden auf derartige Umstände aufmerksam zu machen und auf Abänderung derartiger Vorgehensweisen zu drängen. (TZ 17)

(20) Genehmigungspflichtige Maßnahmen jener Gemeinden, bei denen gemäß § 90 NÖ Gemeindeordnung der Tatbestand der übermäßigen Verschuldung vorliegt, wären erst dann der Landesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen, wenn die jeweilige Gemeinde durch konkrete nachvollziehbare finanzielle Maßnahmen den erforderlichen finanziellen Spielraum für deren Umsetzung geschaffen hat. (TZ 18)

(21) Die Beurteilung von aufsichtsbehördlich zu genehmigenden Maßnahmen der Gemeinden sollte sich – im Sinne der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabenstellung – nur auf verbindliche Zusagen und nachvollziehbare Unterlagen stützen. Andernfalls wäre die Genehmigung für die beantragte Maßnahme zu versagen. (TZ 18, 22, 28, 29, 38)

(22) Das NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz ist einzuhalten. (TZ 20)

(23) Die Stadt Wiener Neustadt wäre dazu anzuhalten, ihren Haushalt zu konsolidieren, um Rechtsgeschäfte im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen genehmigen zu können. (TZ 20)

Schlussempfehlungen

(24) Die Weisung Nr. 67 des Landeshauptmann–Stellvertreters aus dem Jahr 1994 wäre zu widerrufen. (TZ 20, 32)

(25) Die in § 90 NÖ Gemeindeordnung vorgesehenen Versagungsgründe (Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens bzw. übermäßige Verschuldung der Gemeinde) wären bei Vorliegen eines Versagungstatbestands auch tatsächlich zur Anwendung zu bringen. (TZ 21, 22 bis 24, 33)

(26) Von der Gemeindeabteilung wären künftig für die Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzung der jeweiligen Darlehensaufnahme nicht nur historische Daten (z.B. aus dem Rechnungsabschluss) heranzuziehen, sondern sie sollte sich sämtliche erforderliche Unterlagen vorlegen lassen, um die Auswirkungen der konkret beantragten Darlehensaufnahme auf den Verschuldungsgrad des Gemeindehaushalts seriös beurteilen zu können. (TZ 23)

(27) Das Land sollte sich von seinen Gemeinden künftig sämtliche relevante Unterlagen zur Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzung für Haftungsübernahmen vorlegen lassen, um seriös die Auswirkungen dieser Eventualverbindlichkeit auf den Verschuldungsgrad des Gemeindehaushalts beurteilen zu können. (TZ 24)

(28) Jedenfalls bei negativer freier Finanzspitze sollten keine zusätzlichen Darlehen für Ermessensausgaben der um Genehmigung ansuchenden Gemeinde genehmigt werden. Ein allenfalls von der Gemeinde angestrebter umfassenderer Handlungsspielraum wäre über steigende Einnahmen bzw. reduzierte Ausgaben wiederherzustellen. (TZ 27, 36)

(29) Maßnahmen von Gemeinden sind ausschließlich nach Maßgabe der in der NÖ Gemeindeordnung normierten Genehmigungstatbestände zu bewilligen. (TZ 31)

(30) Bei der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von mit Renovierungskosten verbundenen Vermietungen sollte nach Möglichkeit die Mietdauer am Darlehensrückführungszeitraum ausgerichtet werden. (TZ 33)

(31) Bei der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von mit Renovierungskosten verbundenen Vermietungen wären im Zuge der Antragsbearbeitung den Mieteinnahmen sämtliche mit der Vermietung verbundene Kosten gegenüberzustellen. (TZ 33)



(32) Über entscheidungsreife Genehmigungsanträge sollte die Landesregierung zukünftig aktiv entscheiden. (TZ 34)

(33) Beschlüsse gemäß § 90 NÖ Gemeindeordnung wären nur auf Grundlage einer detaillierten Aufstellung der Erlöse und Kosten eines Projekts zu fassen; es sollte nicht die Befürwortung eines Mitglieds der Landesregierung als Grundlage eines Beschlusses herangezogen werden. (TZ 35)

(34) Neben Gebarungsprüfungen wären weitere Maßnahmen zu setzen, um das in der Praxis vorkommende Splitting einer sachlich und zeitlich zusammenhängenden Maßnahme in mehrere Einzelmaßnahmen – und damit eine Umgehung der Wertgrenzen für die aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht – zu unterbinden. (TZ 37)

(35) Bei Gemeinden mit negativer freier Finanzspitze wäre jedenfalls vom Genehmigungsvorbehalt Gebrauch zu machen, und im Falle der Gefahr einer dauernden Schmälerung des Gemeindevermögens oder einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde, die mit der zu genehmigenden Maßnahme einhergeht, wären keine weiteren Finanzierungen bzw. Bürgschaftsübernahmen zu genehmigen. Die von den Gemeinden allenfalls gewünschten Finanzierungsspielräume wären durch Einnahmensteigerungen und/oder Ausgaben-senkungen zu schaffen. (TZ 39)

(36) Anträge über Maßnahmen von Gemeinden sind ausschließlich auf Grundlage der vorliegenden Rechtsnormen zu entscheiden. (TZ 39)

Wien, im Oktober 2016

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker