

Oberösterreichischer



Landesrechnungshof

Initiativprüfung

Gemeindeabteilung

Bericht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Schubertstraße 4
Telefon: #43(0)732/7720-11426
Fax: #43(0)732/7720-14089
E-mail: post@lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Schubertstraße 4
Redaktion und Grafik: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im März 2006

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	2
Landespolitische Ziele und Verantwortungen.....	4
Abteilung Gemeinden	4
Ziele.....	4
Organisation	5
Aufgaben.....	6
Überblick	6
Personalpolitische und dienstrechtliche Maßnahmen.....	7
Maßnahmen zur Steuerung des Maastricht-Ergebnisses der öö. Gemeinden	7
Gemeindezusammenarbeit.....	8
Gebarungsprüfung.....	9
Bedarfszuweisungen	9
Gesetzliche Grundlagen	9
Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Landeshaushalt.....	9
Gebarungsentwicklung 2002 bis 2004	9
Mittelverwendung 2004	10
Mittelplanung.....	11
Problematik mehrjähriger Mittelzusagen	12
Richtlinien zur Vergabe von Bedarfszuweisungen	13
Prozess der Mittelbewirtschaftung.....	14
Prozessablauf im Überblick	14
Kosten der Bewirtschaftung.....	14
Möglichkeiten der Prozessoptimierung.....	15
Flüssigmachung von Bedarfszuweisungen	15
Kostendämpfungsverfahren.....	16
Strukturhilfe.....	17

Abkürzungsverzeichnis / Glossar

Begriff	Erklärung
B	
BZ	Bedarfszuweisungen
F	
FAG	Finanzausgleichsgesetz
G	
GemNet	Gemeindeinternet = Kommunikations- und Informationsplattform für die öö. Gemeinden
K	
KEG	Kommanditerwerbsgesellschaft
L	
Landesfinanzkraftkopfquote	Die Summe der Finanzkraft der Gemeinden zuzüglich der Finanzzuweisungen, geteilt durch die Volkszahl des Landes.
LRH	Oö. Landesrechnungshof
O	
Oö. GemO	Oö. Gemeindeordnung
Oö. LRHG	Oö. Landesrechnungshofgesetz
W	
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in der Zeit vom 1.9.2005 bis 2.12.2005 eine Initiativprüfung im Sinne des § 2 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG, LGBl. Nr. 38/1999 idgF, durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war die Gemeindeabteilung. Die Prüfung konzentrierte sich auf die Aufgabenwahrnehmung im Gemeindebereich und auf den Einsatz der Bedarfszuweisungsmittel. Nicht behandelt wurden die Aufgaben in den Bereichen Personenstandswesen, Sparkassen, Staatsbürgerschaft und Wahlen.

Das Prüfungsteam setzte sich aus Barbara Spindelbalker als Prüfungsleiterin, Daniela Grillberger, Dr. Werner Heftberger und MBA Martin Mühlbachler zusammen.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der Abteilung Gemeinden in der Schlussbesprechung am 23.1.2006 zur Kenntnis gebracht.

Nachstehend werden in der Regel punkteweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten. Beträge wurden meist kaufmännisch gerundet.

Kurzfassung

(1) Auf Grund des hohen wirtschaftlichen Stellenwertes und der finanziellen Entwicklung der Gemeinden prüfte der LRH die Effektivität und Effizienz der Gemeindeabteilung und den Einsatz der Bedarfszuweisungsmittel.

Er stellte fest, dass Vorgaben des Landes und knappe finanzielle Mittel das eigenverantwortliche Handeln der Gemeinden einschränken. Der LRH hielt daher die stärkere Wahrnehmung der Eigenverantwortung der Gemeinden für wichtig, zB im Umgang mit den Ressourcen und beim Ausschöpfen der eigenen Einnahmemöglichkeiten.

Ein Schwerpunkt der Prüfung lag auf dem System der Gemeindeförderung durch Bedarfszuweisungen. **Dem LRH fehlten klar erkennbare Förderziele und er hielt den bisherigen Mitteleinsatz für wenig transparent. Es besteht Handlungsbedarf, die Bedarfszuweisungen effektiver und effizienter einzusetzen.**

(2) **Nach Ansicht des LRH sollen die Gemeinden ihre Autonomie stärker wahrnehmen. Das Land Oö. ist abteilungsübergreifend gefordert, eine mittelfristige Strategie zu entwickeln und schlüssige Maßnahmen zu planen. Dies unterstützt das Ziel des Landes Oö., für alle oö. Gemeinden langfristige Entwicklungsperspektiven zu schaffen.**

(3) **Da der Zusammenarbeit der Gemeinden auf allen Ebenen herausragende Bedeutung beigemessen wurde, hielt der LRH die Förderung von Kooperationen für weiter ausbaufähig. Der LRH empfahl daher, ein transparentes und für die Gemeinden attraktives Anreizsystem zu schaffen.**

(4) Die Gemeindeabteilung hat in den letzten Jahren einen Reformprozess durchgeführt und die gesetzten Ziele erreicht. Dennoch sollte sie in manchen Bereichen ihre Aufgabenwahrnehmung kritisch überdenken und die Organisationskultur kundenorientiert weiterentwickeln. Vor allem im Bereich des Gemeindepersonals sollten Genehmigungspflichten schrittweise reduziert werden.

Parallel zur Stärkung der Eigenverantwortung ist es für den LRH notwendig, dass die Einhaltung rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durchgesetzt werden kann. Dazu sind die Instrumente der Gemeindeaufsicht zu stärken.

(5) Seit der Regierungsbildung 2003 sind die Zuständigkeiten für die oö. Gemeinden auf zwei Regierungsmitglieder verteilt. Damit ist ein Mehraufwand für die Gemeindeabteilung verbunden. Auch die Gesamtsteuerung wird dadurch erschwert. Daher sollten die strategischen Ziele zwischen den beiden Referenten stärker akkordiert und transparent gemacht werden.

(6) In der FAG-Periode 2001 bis 2004 haben die oö. Gemeinden das Maastricht-Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes nicht erreicht. Eine Verbesserung des Steuerungsmechanismus zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien durch die Gemeinden ist daher notwendig. Aus Sicht des LRH sollte bei künftigen Investitionsentscheidungen der Gemeinden noch mehr die Leistungsfähigkeit der Gemeindehaushalte berücksichtigt werden.

(7) Bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln handelt es sich um Anteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die nach dem FAG vom Land an Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen sind. In den letzten Jahren wurden aus Bedarfszuweisungen jeweils zwischen 129 Mio. Euro und 151 Mio. Euro ausgegeben. Dabei waren die Ausgaben immer höher als die Einnahmen. Dies war vor allem deshalb möglich, weil im Jahr 2004 aus dem Landeshaushalt zusätzlich 49 Mio. Euro bereitgestellt wurden, die in den Jahren 2007 bis 2012 aus erwarteten Bedarfszuweisungen zurückzuzahlen sind.

Der LRH stellte kritisch fest, dass die Gemeinde-Bedarfszuweisungen bereits weit über die derzeitige FAG-Periode (2005 bis 2008) hinaus verplant und zugesagt sind. Da für die Jahre 2006 bis 2008 bereits mehr Mittel verplant sind, als Einnahmen erwartet werden, ist im BZ-Bereich kurz- bis mittelfristig kaum Spielraum mehr für weitere Akzente vorhanden.

(8) Die Gemeinde-Bedarfszuweisungen wurden zweckgebunden für Einzelprojektförderungen oder Abgangsdeckungen der Gemeinden verwendet. **Für den LRH war der bisherige Mitteleinsatz aber zu wenig transparent und mit keiner klaren Förderstrategie verbunden. Dadurch wurden die Steuerungsmöglichkeiten des Landes nicht voll ausgeschöpft. Für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz empfahl der LRH, verbindliche Förderziele und -strategien festzulegen sowie klare Kriterien für die Vergabe und Bemessung der Bedarfszuweisungen zu definieren.** In diesem Sinne sollten die BZ-Richtlinien überarbeitet und von der Oö. Landesregierung beschlossen werden. Außerdem sollte die Verwendung der Gemeinde-BZ in einem jährlichen Bericht veröffentlicht werden.

(9) Bedarfszuweisungen werden meist über einen mehrjährigen Zeitraum vom zuständigen Gemeindeferenten zugesagt. Die Förderzusagen für die Folgejahre sind rechtlich aber nicht verbindlich. Der un-

verbindliche Charakter der Mittelzusagen ist für die Gemeinden problematisch, da dies mit § 80 Abs. 2 der Oö. Gemeindeordnung nicht im Einklang steht. **Für den LRH ist es wichtig, dass der verbindliche Charakter der Mittelzusagen zwar soweit wie möglich gestärkt, die finanziellen Risiken des Landes aber in Grenzen gehalten werden.** Er empfahl, Bedarfszuweisungen stets vorbehaltlich einer Änderung im Finanzausgleich auch für Folgejahre verbindlich zuzusagen. Allerdings erfordert die mehrjährige Zusage eine Ermächtigung der Landesregierung durch den Oö. Landtag. **Mittelzusagen für Folgejahre sollen sich auf längstens 5 Jahre beschränken.**

(10) In der Organisation der BZ-Bewirtschaftung sah der LRH Möglichkeiten der Prozessoptimierung. Vor allem das Verfahren zur Flüssigmachung bereits zugesagter Bedarfszuweisungen sollte zur Vereinfachung nicht mehr über die Bezirkshauptmannschaften abgewickelt werden. Auch das Kostendämpfungsverfahren sollte effektiver und effizienter gestaltet werden, indem es in der Planungsphase eines Förderprojektes verstärkt, in der Durchführungs- und Abrechnungsphase aber zurückgenommen wird. Auch die Wertgrenzen für die verpflichtende Durchführung des Kostendämpfungsverfahrens sollten überdacht werden.

(11) Im Jahr 2002 wurde die Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden geschaffen. Sie wird aus Landesmitteln sowie aus Bedarfszuweisungen finanziert und bis 2007 schrittweise von 9 auf 12 Mio. Euro erhöht. **Der LRH empfahl die Strukturhilfe weiter auszubauen. Eine derartige Schlüsselzuweisung nach dem Kriterium der Finanzkraft stärkt die Finanzautonomie der Gemeinden und fördert deren Eigenverantwortung. Überlegenswert ist auch, die Strukturhilfe nicht nur nach der Finanzkraftkomponente auszurichten, sondern auch aufgabenorientierte und infrastrukturelle Lasten mit zu berücksichtigen.**

(12) Zusammenfassend gab der LRH folgende Empfehlungen ab:

- **Entwicklung einer Ziel- und Maßnahmenplanung zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden** (siehe Pkte. 1.2. und 2.2., Umsetzung ab sofort)
- Kritische Analyse der bisherigen Aufgabenwahrnehmung und **kundenorientierte Weiterentwicklung der Organisationskultur** im vertrauensvollen Umgang mit den Gemeinden (siehe Pkte. 5.2. und 6.2., Umsetzung kurzfristig)
- Weiterentwicklung der Instrumente der Gemeindeaufsicht zur Durchsetzung der Einhaltung rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen parallel zur Stärkung der Eigenverantwortung (siehe Pkte. 5.2. und 9.2., Umsetzung kurz- bis mittelfristig)
- Stärkere Beachtung der Leistungsfähigkeit der Gemeindehaushalte bei der Genehmigung und Förderung von Investitionsprojekten (siehe Pkt. 7.2., Umsetzung ab sofort)
- **BZ-Mitteleinsatz durch Festlegung verbindlicher Förderziele und -strategien sowie klarer Kriterien für die Vergabe und Bemessung effektiver und effizienter gestalten** (siehe Pkt. 12.2., Umsetzung kurzfristig)
- **BZ-Richtlinien** überarbeiten und deren **Verbindlichkeit** durch Beschluss der Landesregierung **stärken** (siehe Pkt. 15.2., Umsetzung ab sofort)
- **Erhöhung der Verbindlichkeit mehrjähriger BZ-Mittelzusagen** durch Ermächtigung des Oö. Landtages an die Oö. Landesregierung. Mittelzusagen, die über das laufende Jahr hinausgehen, sollten sich auf die 5 Folgejahre beschränken (siehe Pkt. 14.2., Umsetzung ab sofort)
- Optimierung der BZ-Bewirtschaftung im Bereich der Flüssigmachung und des Kostendämpfungsverfahrens (siehe Pkte. 18.2. und 19.2., Umsetzung ab sofort)
- Weiterer Ausbau der Strukturhilfe als Schlüsselzuweisung für finanzschwache Gemeinden (siehe Pkt. 20.2., Umsetzung mittelfristig)
- **Ausbau des Anreizsystems** zur Setzung von weiteren Impulsen zur interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Pkt. 8.2., Umsetzung ab sofort)

Landespolitische Ziele und Verantwortungen

- 1.1. Seit der Landtagswahl im Herbst 2003 verteilen sich die Kompetenzen über die 445 Gemeinden in Oberösterreich auf zwei Regierungsmitglieder. Die Durchführung des Finanzausgleiches (u.a. Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel) und die Aufsicht über die jeweilige Gemeinde werden getrennt wahrgenommen.
- Als übergeordnetes, langfristiges Ziel formulierten beide Referenten, möglichst gleichwertige Entwicklungsperspektiven für alle öö. Gemeinden zu schaffen. Dabei soll auf die regional unterschiedlichen Anliegen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger eingegangen werden. Um dies erreichen zu können, forciert das Land Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen (zB Gemeindeentlastungspaket, Förderung der kommunalen Zusammenarbeit, projektbezogene Bedarfszuweisungen für kommunale Infrastruktur).
- 1.2. Die Trennung der politischen Verantwortung zwischen „Gemeindeförderung“ und Gemeindeaufsicht sah der LRH aus demokratiepolitischer Sicht positiv. Ein Nachteil lag nach Meinung des LRH darin, dass die Teilung einen deutlichen Mehraufwand für die Führungskräfte der Gemeindeabteilung an Information und Koordination brachte. Der LRH kam zu dem Schluss, dass die geteilte Verantwortung die Gesamtsteuerung der Gemeinden in Oberösterreich schwieriger macht. Daher ist es umso wichtiger, dass die strategischen Ziele zwischen den beiden politischen Referenten stärker akkordiert und transparent gemacht werden.
- Der LRH meinte, dass die ausgewogene Weiterentwicklung der Gemeinden unter den gegebenen gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen mehr „unternehmerische“ Verantwortung der Gemeinden verlangt. Daher sollten die Initiativen des Landes jedenfalls so gestaltet sein, dass sie die Eigenverantwortung der Gemeinden, zB im Umgang mit den Ressourcen und beim Ausschöpfen der eigenen Einnahmemöglichkeiten, stärken. Dies erfordert eine in sich konsistente Ziel- und Maßnahmenplanung und insbesondere eine verbesserte Finanzausstattung der Gemeinden.
- 1.3. *Die Abteilung Gemeinden merkte an, dass die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge aufgrund des FAG ausschließlich durch den Bundesgesetzgeber erfolgt. Sie verweist aber darauf, dass das Land Oberösterreich im Rahmen seiner Möglichkeiten darüber hinaus zur Entlastung der Gemeinden beiträgt. So ist im Regierungsprogramm die Erhöhung der Strukturhilfe vorgesehen, weitere Entlastungsschritte wurden im Zuge des öö. Gemeindeentlastungspaketes vereinbart.*

Abteilung Gemeinden

Ziele

- 2.1. Die Gemeindeabteilung verfolgt im Wesentlichen folgende Ziele:
- Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Gemeindegeldverwaltung
 - Sicherung der Finanzsituation der Gemeinden zur Schaffung und Aufrechterhaltung kommunaler Infrastruktur und Stärkung des Wirtschaftsstandortes sowie
 - Sicherstellung eines sparsamen und zweckmäßigen Ressourceneinsatzes.
- Im Leitbild der Gemeindeabteilung finden sich ihre dazugehörigen Aufgaben und Leistungen. Im Zuge der derzeit laufenden Aufgabenreform hat die Gemeindeabteilung auch erstmals ihre angestrebten Wirkungen definiert und mit den zuständigen Referenten abgestimmt. Vereinzelt wurden auch mögliche Wirkungskennzahlen (zB Erhöhung der Finanzkraft der Gemeinden) erarbeitet.

- 2.2. Der LRH war der Ansicht, dass die von der Gemeindeabteilung verfolgten Ziele grundsätzlich die landespolitischen Ziele unterstützen. Ihre Umsetzung sollte allerdings in der Philosophie des WOV 2015 eine weitergehende Zusammenführung der Ergebnis- und Ressourcenverantwortung gewährleisten. Derzeit sind die Gemeinden in weiten Bereichen von der Mitwirkung bzw. Zustimmung des Landes abhängig.

Der LRH vermisste eine mittelfristige Strategie zur Stärkung der Eigenverantwortung der Gemeinden. Er empfahl, konzeptionelle Grundlagen dafür vorzusehen, dass die Gemeinden ihre Autonomie stärker wahrnehmen können. Dies wäre sinnvollerweise bei der bevorstehenden Erarbeitung des Fachbereichsleitbildes umzusetzen.

- 2.3. *Nach Ansicht der Abteilung Gemeinden trifft der Hinweis des Landesrechnungshofes, dass die Gemeinden in weiten Bereichen von der Zustimmung und Mitwirkung des Landes abhängig sind, nicht zu. Lediglich im Bereich der Projektrealisierung - wenn eine Förderung des Landes vorgesehen ist - sind die Gemeinden auf eine Genehmigung des Landes angewiesen, wobei auch hier – im vorgegebenen Rahmen (Kostendämpfungsverfahren, Architektenwettbewerbe) - eine eigenständige Planung der Gemeinden erfolgt. Diese Vorgangsweise entspricht Art. 119 a Abs. 8 B-VG, wonach einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen, durch die auch überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden, insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung, durch die zuständige Gesetzgebung an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden werden können.*

Die Stärkung der Gemeindeautonomie ist auch der Abteilung Gemeinden ein wesentliches Anliegen. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Gemeindeordnungsnovelle 2002, die durch die Reduzierung der genehmigungspflichtigen Tatbestände, zu einer wesentlichen Stärkung der Gemeindeautonomie beigetragen hat. Darüber hinaus hat die Abteilung Gemeinden deutliche Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung im Bereich der Budgetplanung gesetzt. In diesem Zusammenhang wird auf die verpflichtende Einführung der „Mittelfristigen Finanzplanung“ verwiesen, die rasche Abdeckung der Haushaltsabgänge durch a-konto-Zahlungen bzw. die Neuregelung der Förderungen, die auch Abgangsgemeinden entsprechende Förderspielräume eröffnen soll.

- 2.4. Der LRH merkte an, dass ungeachtet der bisher von der Abteilung Gemeinden gesetzten Maßnahmen weitere Entwicklungsschritte (zB Aufbau von Knowhow, Kulturwandel) zur stärkeren Übernahme von Eigenverantwortung der Gemeinden zu setzen sind. Hinsichtlich der Genehmigungstatbestände hielt er fest, dass diese nicht nur auf Projektrealisierungen beschränkt sind. Im übrigen wird der Handlungsspielraum der Gemeinden wesentlich durch Erlässe der Abteilung Gemeinden bestimmt.

Organisation

- 3.1. Nach der Zusammenführung der Aufgabenbereiche Staatsbürgerschaft (mit Personenstands-wesen und Wahlen) und Gemeindeaufsicht wurde ein Reformprozess gestartet. Dieser hatte vor allem die Weiterentwicklung des Produktkataloges, die Optimierung der Organisation und die Verbesserung der Leistungsqualität zum Ziel. Die erarbeiteten Empfehlungen (zB Anpassung der Strukturen durch Referatsgliederung mit klaren Verantwortlichkeiten nach innen und außen) wurden mittlerweile umgesetzt. Einzig die empfohlene Kundenbefragung wurde bisher aufgeschoben, sie ist für 2006 geplant.
- 3.2. Ungeachtet der umgesetzten Reformempfehlungen wird nach Ansicht des LRH die stärkere Unterstützung der Gemeinden hin zu mehr Eigenverantwortung auch Auswirkungen auf die Abläufe und Strukturen haben (zB Leistungsschwerpunkte).
- 3.3. *Die Abteilung Gemeinden teilte mit, dass die Anpassung der Abläufe und Strukturen laufend erfolgt, Leistungsschwerpunkte werden jährlich im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche*

mit den politischen Referenten festgesetzt. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die Leistungsschwerpunkte der letzten Jahre, die im Detail der Anlage zu entnehmen sind.

- 4.1. Mit der diskutierten Neuorganisation der Landesverwaltung ist angedacht, dass Aufgabenbereiche der Baurechts- sowie der Polizeiabteilung mit jenen der Gemeindeabteilung zur Fachdirektion „Inneres und Kommunales“ zusammengeführt werden.
- 4.2. Der LRH empfahl im Sinne eines wirtschaftlichen Einsatzes der Steuergelder, mögliche personelle Synergien bei der Aufgabenerfüllung in den oben genannten Bereichen - unabhängig von der Änderung der Gesamtorganisation - jedenfalls zu nutzen.

Aufgaben

Überblick

- 5.1. Die Gemeindeabteilung hat eine Vielzahl von Kompetenzen im Zusammenhang mit der Organisation, den Aufgaben und den wirtschaftlichen Angelegenheiten der öö. Gemeinden und Gemeindeverbände. Zu den wesentlichsten aufsichtsbehördlichen und legislativen Aufgaben zählen
 - die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit (zB Verordnungsprüfungen, Aufhebung von Bescheiden und Beschlüssen, Prüfung der Gemeindegebäude),
 - die Gemeindeabgaben (zB Kommunalsteuer, Grundsteuer, Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen),
 - die Durchführung des Finanzausgleiches (zB Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, Bedarfszuweisungen),
 - das Dienst- und Besoldungsrecht der Gemeindebediensteten sowie personalpolitische Maßnahmen (zB Dienstpostenpläne),
 - die Gemeindevertretung und -verwaltung (zB Organisation des Gemeindeamtes, Fragen des Wirkungsbereiches),
 - das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden (zB Voranschläge und Rechnungsabschlüsse) und
 - das Gemeindeeigentum (zB Gemeindevermögen, Bauführung der Gemeinden, Verfahren bei gemeindeaufsichtsbehördlichen Genehmigungen von Rechtsgeschäften).In diesen Bereichen bietet die Gemeindeabteilung ihren Kunden auch fachliche Unterstützung.
- 5.2. Der LRH anerkennt die bisherigen Bestrebungen zur Verbesserung der Kundenorientierung und die damit verbundene Weiterentwicklung der Leistungen und des Servicegedankens. Für den LRH war es aber wichtig, dass die Gemeindeabteilung zur Stärkung der Eigenverantwortung der Gemeinden ihre Kundenorientierung weiter entwickelt. Die Leistungen und Unterstützungsangebote sowie die Organisationskultur im Umgang mit den Kunden wären daher so weiterzuentwickeln, dass die Gemeinden jene Kompetenzen und organisatorischen Strukturen auf- bzw. ausbauen können, die sie für eine eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben brauchen.

Dazu empfahl der LRH einen Umsetzungsplan auszuarbeiten. Dieser sollte parallel zum Kompetenzaufbau bei den Gemeinden den Abbau von Genehmigungserfordernissen vorsehen. Außerdem sind Instrumente zu verstärken, mit denen die Aufsichtsbehörde die Einhaltung gesetzlicher bzw. vereinbarter Rahmenbedingungen verbindlich gewährleisten kann. Bereits bestehende Instrumente der Gemeindeaufsicht sollten überdies auf ihre Effektivität untersucht werden.

- 5.3. *Die Abteilung Gemeinden bekennt sich nicht nur im Leitbild zur Kundenorientierung, sondern hat hier in den letzten Jahren deutliche Akzente gesetzt. So werden sowohl für Gemeindebedienstete als auch Gemeindefunktionäre laufend Informations- und Beratungsgespräche angeboten. Beispielhaft werden hier die zahlreichen Schulungsveranstaltungen zur Gemeindeordnung und zum Dienstrecht, die KEG-Beratungsgespräche und die Bauberatungsgespräche angeführt. Sie legt für Gemeinden Musterverträge und Musterverordnungen auf und betreibt im Rahmen des Oö. GemNet intensiven Wissenstransfer. Daraus ist ersichtlich, dass sie qualitativ und quantitativ ausreichende Unterstützungsangebote den Oö. Gemeinden zur Verfügung stellt und diese Angebote auch permanent weiterentwickelt; so wird sie etwa mit 1. April 2006 die Gemeinden noch aktueller und umfassender mittels Newsletter informieren.*

Zu den Aufsichtsmitteln vertritt sie die Meinung, dass die bestehenden Instrumente der Gemeindeaufsicht im wesentlichen ausreichend und effektiv sind. Ein weiterer Ausbau der Kontrollinstrumente würde der vom Landesrechnungshof angestrebten Stärkung der Gemeindeautonomie widersprechen.

- 5.4. Der LRH entgegnete, dass die Kundenorientierung hin zu einem partnerschaftlichen Umgang mit den Gemeinden weiter ausbaufähig ist. Die angestrebte eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung durch die Gemeinden erfordert aus Sicht des LRH eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Instrumente der Gemeindeaufsicht. Inwieweit die derzeitigen Instrumente dafür geeignet sind, ist von der Abteilung Gemeinden laufend zu prüfen.

Personalpolitische und dienstrechtliche Maßnahmen

- 6.1. Einige Maßnahmen im Bereich der Personalbewirtschaftung der Gemeinden bedürfen vor ihrer Wirksamkeit der Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Darunter fallen unter anderem
- Änderungen des Dienstpostenplans hinsichtlich Anzahl und Art der Dienstposten unter gewissen Voraussetzungen,
 - die Bestellung bzw. Aufnahme des Leiters des Gemeindeamtes und die Bestellung von leitenden Bediensteten sowie
 - Pragmatisierungen von Gemeindebediensteten.
- 6.2. Der LRH war der Ansicht, dass diese Zustimmungserfordernisse die Dispositionsfreiheit der Gemeinden ganz wesentlich einschränken. Dies steht im Widerspruch zum Ziel der Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung. Der LRH empfahl daher, die Genehmigungspflichten im Bereich des Dienst- und Personalrechts schrittweise zu reduzieren.
- 6.3. *Die Abteilung Gemeinden teilte mit, dass Genehmigungspflichten für dienstrechtliche Maßnahmen bereits deutlich reduziert wurden. Die im Bezug auf die Dienstpostenpläne noch bestehenden Genehmigungspflichten sind für die Aufsichtsbehörde ein unverzichtbares Steuerungsinstrument. Darüber hinaus wird weiter über die schrittweise Reduzierung der Genehmigungspflichten nachgedacht.*
- 6.4. Der LRH merkte an, dass es auch Bundesländer (Niederösterreich, Steiermark) gibt, in denen eine Genehmigungspflicht im Zusammenhang mit Dienstpostenplänen nicht vorgesehen ist.

Maßnahmen zur Steuerung des Maastricht-Ergebnisses der oö. Gemeinden

- 7.1. Im österreichischen Stabilitätspakt verpflichten sich die Gemeinden zu einem ausgeglichenen Haushaltsergebnis nach Maastricht. Die oö. Gemeinden haben im FAG-Zeitraum 2001 bis 2004 dieses Ziel verfehlt, sie erzielten ein Maastrichtdefizit von 41 Mio. Euro.
- Dem Land Oö. kommt im Rahmen des Landes-Koordinationskomitees¹ auch die Aufgabe zu, auf die Einhaltung der Haushaltsziele durch die oö. Gemeinden zu achten. Die Gemeindeab-

¹ Dieses Gremium bilden der Landes-Finanzreferent, die Gemeindereferenten sowie Vertreter des Gemeindebundes und des Städtebundes.

teilung kann die Maastricht-Ergebnisse der Gemeinden nur indirekt beeinflussen. Ein Steuerungsinstrument dazu ist die seit dem Voranschlag 2005 verpflichtende Vorprüfung des Voranschlages bei Abgangsgemeinden durch die Bezirkshauptmannschaften.

Ein weiteres Instrument ist die Genehmigungspflicht für Darlehensaufnahmen durch die Gemeinden, weil diese die Realisierung von Projekten und dadurch letztendlich die Entwicklung der Ausgaben beeinflusst. Ausgehend von den Maastrichtergebnissen der Vorjahre und den Erfahrungen über die tatsächliche Ausgabenentwicklung legt die Gemeindeabteilung jährlich ein Kontingent für die im Einklang mit den Maastrichtzielen möglichen Darlehensaufnahmen durch die öö. Gemeinden fest. Im Jahr 2005 sah das Kontingent einen Rahmen von 10 Mio. Euro vor. Im Zuge der Prüfung wurde festgestellt, dass mit Stichtag 17.10.2005 bereits Darlehensaufnahmen von 20,38 Mio. Euro genehmigt waren, die sich auf den Maastrichtschuldenstand auswirken.

- 7.2. Generell ist festzuhalten, dass alle Gebietskörperschaften eine Verpflichtung hinsichtlich ihrer Haushaltsführung eingegangen sind, deren Nichteinhaltung finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen kann. Der LRH gewann den Eindruck, dass der Einhaltung der Stabilitätsziele durch die öö. Gemeinden keine hohe Priorität beigemessen wurde.

Die Vorprüfung der Voranschläge und die damit verbundene Beratung der Gemeinden in Bezug auf Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation wertete der LRH positiv. Der LRH war aber der Meinung, dass bei der Entscheidung über die Realisierung von Investitionsvorhaben der öö. Gemeinden die möglichen Konsequenzen für das Maastricht-Ergebnis zu wenig berücksichtigt werden. Er empfahl daher, die Umsetzung von Projekten künftig stärker an die Leistungsfähigkeit der Gemeindehaushalte zu binden.

- 7.3. *Nach Ansicht der Abteilung Gemeinden zeigt das Ergebnis des Jahres 2004, dass das Maastricht-Ergebnis 2003 maßgeblich von der Gemeinderatswahl 2003 beeinflusst war. Durch alternative Finanzierungsmodelle (etwa das KEG-Modell) wird das durch den österreichischen Stabilitätspakt 2005 geforderte Maastrichtziel wieder erreicht werden.*

Gemeindezusammenarbeit

- 8.1. Von den Gemeindereferenten wird der interkommunalen Zusammenarbeit zunehmende Bedeutung beigemessen. Die Gemeindeabteilung kommuniziert im Rahmen ihrer Kundenkontakte die Bedeutung der Zusammenarbeit und die damit für die Gemeinden verbundenen Vorteile. Außerdem werden konkrete Initiativen der Gemeinden durch die Übernahme der Kosten für Beratungs- und Serviceleistungen unterstützt.

Laut Aussage eines Gemeindereferenten werden Initiativen von Gemeinden zur überregionalen Zusammenarbeit (zB Errichtung und Nutzung eines gemeinsamen Bauhofes, gemeinsame Personalverrechnung für mehrere Gemeinden) durch eine möglichst zeitnahe Gewährung von Finanzierungsbeiträgen unterstützt (siehe BZ-Erlass für 2006).

- 8.2. Auch der LRH maß der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit große Bedeutung bei. Damit kann die Effizienz der Leistungserbringung gesteigert bzw. die Qualität der Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger verbessert werden. Eine flächendeckende Erhebung zeigte, dass eine Erhaltung der bestehenden kommunalen Infrastruktur die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden weit übersteigt. Daraus ergab sich für den LRH, dass im Bereich der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur großes wirtschaftliches Potenzial liegt.

Nachdem die Entscheidung zur Zusammenarbeit in der Eigenverantwortung der Gemeinden liegt, ist es nach Auffassung des LRH besonders wichtig, dass das Land Oö. ein transparentes und für die Gemeinden attraktives Anreizsystem weiter ausbaut. Auf Grund ihrer regionalen Nähe könnten auch die Bezirkshauptmannschaften als Impulsgeber und als Drehscheibe für Know-How-Transfer dienen sowie Koordinationsaufgaben wahrnehmen.

- 8.3. *Die Abteilung Gemeinden hat in den letzten Jahren verstärkt das Thema Gemeindekooperationen aufgegriffen. Oberösterreich ist hier in vielen Bereichen (zB Bauhofko-*

operationen, Feuerwehrkooperationen) mit positivem Beispiel vorangegangen. Der BZ-Erlass 2006 setzt deutliche Akzente, Kooperationsprojekte erhalten eine höhere Priorität und einen Förderbonus. Die externe Begleitung von Kooperationsprojekten wird großzügig gefördert. Weitere Maßnahmen werden geprüft.

Gebärungsprüfung

- 9.1. Ausgehend von den Empfehlungen des Reformprozesses wurde die Gebärungsprüfung in der Gemeindeabteilung ab dem Prüfungsjahr 2002 fachlich und organisatorisch neu ausgerichtet. Neben der stärkeren fachlichen Einbindung der Bezirksprüfer und der Festlegung von inhaltlichen Prüfungsschwerpunkten wurde zur Steigerung der Wirksamkeit auch ein Controllingprozess entwickelt, der die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen durch die Gemeinden sicherstellen soll.
- 9.2. Aus Sicht des LRH hat die Neuausrichtung der Gebärungsprüfung in Verbindung mit einem zukunftsorientierten und beratenden Prüfungsansatz die Wirkungen deutlich erhöht. Mit der Stärkung der Eigenverantwortung der Gemeinden wird die Gebärungsprüfung an Bedeutung gewinnen, weil sie Fehlentwicklungen in einzelnen Gemeinden aufzeigen kann. Die Sicherstellung der Umsetzung von Prüfungsfeststellungen bzw. -empfehlungen wird noch stärker an Bedeutung gewinnen. Der LRH empfahl, die Rahmenbedingungen für den Abschluss von verbindlichen Vereinbarungen zu schaffen. Erste Schritte in diese Richtung hat die Gemeindeabteilung für „Sanierungsgemeinden“ bereits unternommen.
- 9.3. *Die Abteilung Gemeinden merkte an, dass die Sicherstellung der Umsetzung von Prüfungsfeststellungen bzw. Empfehlungen im Rahmen des neu eingeführten Controlling-Prozesses lückenlos überwacht wird. Darüber hinaus hat sie bereits konkrete verbindliche Schritte gesetzt. Mit einer Marktgemeinde wurde ein konkretes „Sanierungskonzept“ verbindlich vereinbart.*

Bedarfszuweisungen

Gesetzliche Grundlagen

- 10.1. Nach § 12 Finanz-Verfassungsgesetz sind Bedarfszuweisungen an Gemeinden Finanzzuweisungen des Bundes, die nach § 11 FAG 2005 mit 12,7 % der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden bemessen sind. Die Gemeinde-Ertragsanteile werden den Ländern überwiesen und sind für Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten bestimmt. Die Bedarfszuweisungen der Gemeinden sind nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Landes zweckgebundene Einnahmen, die für Förderausgaben im Pflichtbereich einzusetzen sind.

Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Landeshaushalt

Gebärungsentwicklung 2002 bis 2004

- 11.1. Die jährlichen Einnahmen und Ausgaben für Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sind im Rechnungsabschluss beim Unterabschnitt 940 „Bedarfszuweisungen“ dargestellt. Im mehrjährigen Vergleich zeigte sich folgende Entwicklung (Tabelle in Mio. Euro):

Einnahmen	2002	2003	2004
Einnahmen für Bedarfszuweisungen	127,23	120,46	122,74
Übertragene Mittel aus Vorjahren	27,86	20,66	19,96
Summe	155,09	141,13	142,69

Ausgaben			
Bedarfszuweisungen für Gemeinden	137,99	129,34	151,32
Übertragene Mittel auf das Folgejahr	20,66	19,96	49,41
Summe	158,65	149,29	200,72

Saldo	-3,55	-8,17	-58,03
--------------	--------------	--------------	---------------

Das jährliche Budget des Gemeindereferates ist zwischen den zwei Referenten im Verhältnis 38,58 % zu 61,42 % geteilt.

- 11.2. Der LRH stellte fest, dass das Ausgabenwachstum mit der Einnahmenentwicklung nicht in Einklang stand. Die Einnahmen an Bedarfszuweisungen waren in den Jahren 2002 bis 2004 von 127,23 Mio. Euro auf 122,74 Mio. Euro rückläufig; auch die Einnahmen aus übertragenen Mitteln aus Vorjahren gingen von 27,86 Mio. Euro auf 19,96 Mio. Euro zurück. Die Ausgaben für gewährte Bedarfszuweisungen erhöhten sich hingegen von 137,99 Mio. Euro auf 151,32 Mio. Euro. Dies war nur möglich, weil der Oö. Landtag im Jahr 2004 zusätzliche Mittel von 49 Mio. Euro für Bedarfszuweisungen an Gemeinden bereit gestellt hat. Da diese zusätzlichen Mittel 2004 noch nicht verbraucht wurden, konnten diese auf das Folgejahr übertragen werden. Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben war für den LRH durch Budgetumschichtungen aus der Strukturhilfe und aus dem Schulbaubudget sowie durch den Budgetvorriff im Jahr 2004 nachvollziehbar.
- 11.3. *Die Abteilung Gemeinden hat gemeinsam mit den politischen Referenten deutliche Signale zur Aufrechterhaltung der Investitionsquote in den Gemeinden gesetzt. Darüber hinaus wird parallel zur mittelfristigen Finanzplanung in den Gemeindehaushalten auch eine mittelfristige Projekt- und Budgetplanung in der Abteilung Gemeinden durchgeführt, die mit den politischen Referenten abgestimmt ist.*

Mittelverwendung 2004

- 12.1. Im Jahr 2004 wurden die Bedarfszuweisungen von 151,32 Mio. Euro für folgende Zwecke verwendet:
- Für den Haushaltsausgleich von Gemeinden wurden 17,7 Mio. Euro aufgewendet. Dieser Mitteleinsatz ist in den letzten Jahren stark angestiegen und hat sich seit dem Jahr 2001 mehr als verdoppelt. Dies vor allem deshalb, weil immer mehr Gemeinden ihren ordentlichen Haushalt nicht mehr ausgleichen können. Während im Jahr 2001 insgesamt 87 Gemeinden den Haushaltsausgleich nicht erreichen konnten, waren es im Jahr 2004 bereits 176 Gemeinden.
 - Für die Strukturhilfe fielen 9 Mio. Euro an, die aus Bedarfszuweisungen von 5 Mio. Euro und Landesmitteln von 4 Mio. Euro finanziert wurden. Die Strukturhilfe wird bis 2007 jährlich um 1 Mio. Euro aufgestockt und ist im Zeitraum 2007 bis 2009 mit 12 Mio. Euro festgelegt.
 - Auf den Straßenbau und Ortsbildgestaltungen entfielen 19,9 Mio. Euro.
 - Für den Schulbau wurden 18,9 Mio. Euro eingesetzt.

- Die drei Statutarstädte Linz, Steyr und Wels erhielten für diverse Projekte etwa 13 Mio. Euro.
 - Für Kultur, Jugend und Sport sowie Tourismus wurden 12,9 Mio. Euro ausgegeben.
 - Für Feuerwehren wurden 10,4 Mio. Euro erübrigt.
 - Für Musikschulen und Kindergärten wurden jeweils 4,9 Mio. Euro bereitgestellt.
 - Für Mehrzweckgebäude fielen 6,9 Mio. Euro an.
 - Für Amtsgebäude wurden 6,6 Mio. Euro, für Bauhöfe und Kommunalfahrzeuge 5,3 Mio. Euro ausgegeben.
 - Die übrigen 17,9 Mio. Euro verteilen sich auf zahlreiche andere Vorhaben wie Alten- und Pflegeheime, Wasser- und Kanalbauten, Leichenhallen und Friedhöfe.
- 12.2. Der LRH merkte an, dass die Bedarfszuweisungen zweckgebunden für Einzelprojektförderungen oder Abgangsdeckungen der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet wurden. Für den LRH war der bisherige Mitteleinsatz zu wenig transparent. Die Kriterien für die Vergabe und Bemessung der Mittel waren nicht eindeutig geregelt. Außerdem war keine klare Förderstrategie im Mitteleinsatz zu erkennen. Es gab kaum Ziele und nur vereinzelt Schwerpunktsetzungen. Dadurch wurden die Steuerungsmöglichkeiten des Landes nicht optimal ausgeschöpft. In Anbetracht der Größenordnung der Bedarfszuweisungen empfahl der LRH, Strategien für einen zielorientierten Mitteleinsatz zu entwickeln und diese bei Kofinanzierungen mit den Fachabteilungen abzustimmen. Weiters sollten die Kriterien für die Vergabe und Bemessung der BZ näher präzisiert werden, was zugegebenermaßen schwierig ist. Außerdem sollte die Verwendung der Gemeinde-BZ in einem jährlichen Bericht veröffentlicht werden.
- 12.3. *Nach Ansicht der Abteilung Gemeinden gibt es für die Gewährung von Bedarfszuweisungen klare Regelungen im Rahmen des BZ-Erlasses und der BZ-Richtlinien, die jeweils im Oö. GemNet veröffentlicht und damit auch nach außen entsprechend transparent sind. Darüber hinaus setzen die Gemeindeferenten mit der Abteilung Gemeinden klare Förderschwerpunkte. Aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinden liegt ein Schwerpunkt in der Erhaltung und Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts. Ein weiterer Förderschwerpunkt besteht in der Ausfinanzierung laufender Vorhaben. Diese Schwerpunkte sind klar aus den laufenden BZ-Erlässen ersichtlich. Weiters gibt es auf Regierungsebene entsprechende Förderschwerpunkte, wie etwa Schulbauprogramme, Bäderprogramme und Sportprogramme. Im Feuerwehrbereich erfolgt die Förderung von Neufahrzeugen im Rahmen eines Beschaffungsprogramms, das alljährlich mit dem Landesfeuerwehrkommando abgestimmt wird. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass das Land Oberösterreich im Bereich der Gemeinden klare Förderstrategien verfolgt.*
- 12.4. Der LRH hält eine Überarbeitung der BZ-Richtlinien für notwendig und verweist diesbezüglich auf Punkt 15 des Berichtes. Außerdem stellte er fest, dass Ausgabenschwerpunkte nicht gleichzusetzen sind mit Förderzielen. Die von der Abteilung Gemeinden angesprochene klare Förderstrategie im Bereich der Gemeinden war für den LRH nicht erkennbar.

Mittelplanung

- 13.1. Für die Bedarfzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände gibt es eine Liquiditätsplanung, die wöchentlich aktualisiert wird. In diese Planung integriert ist eine langfristige Planung des Mitteleinsatzes bis zum Jahr 2020. Aus dieser Planung war per Stichtag 4.11.2005 Folgendes ersichtlich:
- Die Einnahmenentwicklung wurde mit der gebotenen Vorsicht geschätzt. Es wurden kaum Mehreinnahmen für die Folgejahre angesetzt.

- Durch den Budgetvorriff von 49 Mio. Euro im Jahr 2004 werden in den Jahren 2007 bis 2012 Rückzahlungen an den Landeshaushalt von jährlich 8,2 Mio. Euro notwendig.
 - Ein Großteil der erwarteten Einnahmen ist bereits verplant. Bis zum Jahr 2010 sind mehr als die Hälfte der Mittel verplant und vielfach bereits fix zugesagt.
 - Von den erwarteten Einnahmen des Jahres 2006 wurden bereits 96 % den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zugesagt. Von den BZ-Mitteln der Jahre 2007 und 2008 waren 78 % bzw. 60 % fix zugesagt. In den Jahren 2006 bis 2008 gibt es ohne Einnahmenwachstum kaum noch Spielraum.
 - Vereinzelt gibt es fix zugesagte Mittel bis ins Jahr 2013 wie zB für die Landesausstellung 2006.
- 13.2. Der LRH gewann den Eindruck, dass die Gemeindeabteilung um eine langfristige Planung des BZ-Mitteleinsatzes bemüht war. Kritisch stellte er fest, dass im kurzfristigen Bereich alle erwarteten Einnahmen verplant und größtenteils auch zugesagt waren. Für die Jahre 2006 bis 2008 sind jedenfalls mehr Mittel verplant, als Einnahmen erwartet werden. Die Mittelzusagen bewegten sich aber im Rahmen des Möglichen. Dennoch war es bisher nicht möglich, den angemeldeten Investitionsbedarf der Gemeinden zu decken.
- 13.3. *Die politischen Referenten haben aufgrund der nicht einfachen gesamtwirtschaftlichen Situation deutliche Signale zur Aufrechterhaltung der Investitionsquote in den Gemeinden gesetzt. Diese Strategie wurde bewusst im Hinblick auf die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Situation getroffen. Darüber hinaus geht die Mittelplanung in der Abteilung Gemeinden parallel mit der mittelfristigen Finanzplanung in den Gemeindehaushalten, wobei die Einnahmen in den Folgejahren sehr vorsichtig geschätzt worden sind.*

Problematik mehrjähriger Mittelzusagen

- 14.1. Bedarfszuweisungen für kommunale Projekte werden meist über einen mehrjährigen Zeitraum vom zuständigen Gemeindeferenten zugesagt und ab einer Wertgrenze von über 20.000 Euro über Beschluss der Oö. Landesregierung im betreffenden Jahr ausbezahlt. In der Finanzierungsdarstellung des Landes Oö. für das jeweilige Projekt wird gegenüber der Gemeinde darauf hingewiesen, dass die für die Folgejahre vorgemerkten Förderungsmittel nur nach Maßgabe der in diesen Jahren zur Verfügung stehenden Mittel gewährt werden können. Die Mittelzusagen der Folgejahre sind daher rechtlich nicht verbindlich.
- Mit der Finanzierungszusage genehmigt das Land Oö. das kommunale Vorhaben im Sinne § 86 der Oö. GemO. Nach § 80 Abs. 2 der Oö. GemO dürfen Gemeinden Vorhaben nur insoweit beginnen und fortführen, als die dafür vorgesehenen Einnahmen vorhanden oder rechtlich und tatsächlich gesichert sind.
- 14.2. Nach Ansicht des LRH steht die bisherige Form der rechtlich unverbindlichen Mittelzusage in den Folgejahren nicht im Einklang mit § 80 Abs. 2 der GemO. Für den LRH ist es wichtig, dass der verbindliche Charakter der Mittelzusagen zwar soweit als möglich gestärkt, die finanziellen Risiken des Landes aber in Grenzen gehalten werden. Die Einnahmen des Landes für Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sind nämlich nur in der jeweiligen Finanzausgleichsperiode (derzeit bis 2008) gesichert. Der LRH meinte daher, dass mehrjährige Mittelzusagen stets vorbehaltlich einer Änderung im Finanzausgleich erfolgen müssen. Um den Mitteleinsatz plan- und steuerbar zu machen, sollte der Oö. Landtag unter der bereits erwähnten Einschränkung die Oö. Landesregierung als Kollegialorgan (zB im Zuge des Voranschlags) ermächtigen, BZ an Gemeinden und Gemeindeverbände verbindlich für einen mehrjährigen Zeitraum zuzusagen. Der Zeitraum für derartige Zusicherungen sollte aber 5 Jahre nicht übersteigen.

Sind Bedarfszuweisungen über mehrere Jahre für ein Projekt vorgesehen, sollte nach Meinung des LRH die Mittelzusage von der Oö. Landesregierung beschlossen werden. Da kommunale Projekte oft auch von anderen Förderstellen des Landes mitfinanziert werden, ist eine zeitnahe Einbindung der Landesregierung sinnvoll. Nach Ansicht des LRH stellt die mehrjährige Zusage von Bedarfszuweisungen eine Entscheidung von wirtschaftlicher und finanzieller Bedeutung dar, die nach der Geschäftsordnung der Oö. Landesregierung vom Kollegialorgan zu beschließen wäre.

Sobald die Oö. Landesregierung die mehrjährige BZ-Mittelzusage beschließt, kann der bisherige Beschluss für die konkrete Auszahlung einer Bedarfszuweisung von über 20.000 Euro im jeweiligen Jahr entfallen. Der LRH empfahl, in Hinkunft die mehrjährigen BZ-Zusagen der Oö. Landesregierung vorzulegen. Über Mittelzusagen unter 20.000 Euro sollen weiterhin die Referenten ohne Beschluss der Landesregierung entscheiden.

- 14.3. *Für die Abteilung Gemeinden hat sich die bisherige Praxis der Mittelzusage im Rahmen der § 86-Genehmigungen bestens bewährt. Die vom LRH vorgeschlagene Vorgangsweise ist einerseits aus rechtlichen Gründen nicht notwendig und würde darüber hinaus auch den administrativen Aufwand deutlich erhöhen.*
- 14.4. Aus der Sicht des LRH benötigen die Gemeinden zur Finanzierung ihrer Vorhaben möglichst verbindliche Zusagen über Bedarfszuweisungen, die aus Sicht des Landes Oö. als Pflichtausgaben zu verwenden sind. Die bisher rechtlich nicht verbindlichen Zusagen über einen mehrjährigen Zeitraum sind daher generell problematisch, außerdem stehen sie mit § 80 Abs. 2 Gemeindeordnung nicht im Einklang. Die von der Abteilung Gemeinden angeführte § 86-Genehmigung betrifft nur die Genehmigung von Bauvorhaben und deckt bei weitem nicht alle mehrjährigen Förderungsfälle ab. Nach Meinung des LRH wird der administrative Aufwand bei der vom LRH vorgeschlagenen Vorgangsweise nicht erhöht sondern erheblich vermindert. Dies vor allem deshalb, weil sich die Anzahl der Regierungsbeschlüsse reduziert. Aus strategischen Überlegungen hält der LRH eine Beschlussfassung von mehrjährigen BZ-Mittelzusagen durch die Oö. Landesregierung für wichtig.

Richtlinien zur Vergabe von Bedarfszuweisungen

- 15.1. Im Jahr 2002 wurden vom Gemeindereferenten erstmals Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen erlassen. Sie bilden die Grundlage für die Antragstellung und Gewährung von BZ. Ergänzende Bestimmungen dazu ergehen jährlich in einem Erlass für die Antragstellung, Gewährung und Flüssigmachung von BZ. Die im Prüfungszeitraum relevanten Aspekte der BZ-Richtlinien sind im GemNet unter Gem-310001/819-2002-Mt vom 25.7.2002 und Gem-310001/1055-2004-Mt vom 12.11.2004 zusammengefasst.
- 15.2. Der LRH hielt die BZ-Richtlinien für einen ersten Schritt, die Gewährung von Bedarfszuweisungen transparent zu machen. Allerdings sind die BZ-Richtlinien sehr weit gefasst und ihr Stellenwert ist eher gering. Der LRH empfahl, den zielorientierten Mitteleinsatz und den verbindlichen Charakter der Richtlinien zu stärken. Dazu sollten die Richtlinien inhaltlich und strukturell überarbeitet und insbesondere Ziele für den BZ-Miteinsatz formuliert werden. Der LRH regte an, die BZ-Richtlinien der Oö. Landesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen, da der BZ-Miteinsatz von strategischer Bedeutung in der Steuerung der Entwicklung der oö. Gemeinden ist und häufig Projekten dient, die auch von anderen Förderstellen des Landes mitfinanziert werden.
- 15.3. *Die Abteilung Gemeinden stellte fest, dass die Richtlinien vom zuständigen Referenten genehmigt und in der Folge auch entsprechend publiziert wurden. Es ist daher die Transparenz der Richtlinien jedenfalls gegeben. Die Richtlinien werden laufend inhaltlich und strukturell überarbeitet, Änderungen werden auch beim jährlichen BZ-Erlass berücksichtigt.*

- 15.4. Der LRH hält eine Überarbeitung der BZ-Richtlinien und einen Beschluss durch die Oö. Landesregierung für notwendig.

Prozess der Mittelbewirtschaftung

Prozessablauf im Überblick

- 16.1. Gemeinden oder Gemeindeverbände beantragen Bedarfszuweisungen projektspezifisch, wofür sie den Förderbedarf mit dem zuständigen Referenten und der Gemeindeabteilung abklären. Die einlangenden Anträge werden je nach Dringlichkeit von der Gemeindeabteilung bearbeitet, indem sie die Kostenangaben überprüft und die Finanzierungsmöglichkeiten auslotet. Bei Hochbauvorhaben leitet sie das Kostendämpfungsverfahren (siehe Punkt 18) ein und lässt das Raumerfordernis, die Grobkostenschätzung, den Vorentwurf und die Einreichplanung von anderen Fachabteilungen des Landes prüfen. Nach dieser Prüfungsphase erstellt die Gemeindeabteilung einen Finanzierungsplan für die Gesamtkosten des Vorhabens. Die darin vorgesehenen Bedarfszuweisungen werden vom zuständigen Gemeindeferenten nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel meist auf einen mehrjährigen Zeitraum zugesagt. Mit dem Finanzierungsplan genehmigt die Gemeindeabteilung das Projekt und die zugesagten BZ können nach Bedarf in Jahresraten angefordert werden. Diese Anträge auf Flüssigmachung der für das betreffende Jahr zugesagten BZ sind mittels Formblatt im Wege der zuständigen Bezirkshauptmannschaft einzubringen. Die Bezirkshauptmannschaft hat die Richtigkeit der Gemeindeangaben zu überprüfen und die Auszahlung zu befürworten. Erst nachdem eine positive Stellungnahme der Bezirkshauptmannschaft vorliegt, zahlt die Gemeindeabteilung die zugesagte Bedarfszuweisung nach Maßgabe vorhandener Mittel aus.
- 16.2. Der LRH stellte fest, dass der Prozess der BZ-Bewirtschaftung zwar korrekt gestaltet, aber verwaltungsaufwändig ist. Er hielt eine Prozessoptimierung beim Kostendämpfungsverfahren und bei der Flüssigmachung von BZ für geboten und verweist diesbezüglich auf die Punkte 18 und 19 des Berichtes.

Kosten der Bewirtschaftung

- 17.1. Die BZ-Bewirtschaftung kostet dem Land Oö. jährlich mindestens 1,577 Mio. Euro. Diese Kosten verteilen sich auf folgende Bereiche:

Betrag in Euro	
1.266.000	Gemeindeabteilung
148.000	Bezirkshauptmannschaften
163.000	Büros der Gemeindeferenten
1.577.000	Gesamt

Die Kosten der Gemeindeabteilung für die BZ-Bewirtschaftung beinhalten Personalkosten von 572.000 Euro, Vorleistungskosten für das Kostendämpfungsverfahren von knapp 200.000 Euro sowie Sach- und Gemeinkosten von 494.000 Euro. Diese Kosten waren aus der Kostenrechnung des Jahres 2004 direkt ableitbar. Die Kosten der Bezirkshauptmannschaften für die Prüfung der Flüssigmachungsanträge mussten hingegen geschätzt werden und stellen eine Mindestgröße dar. Die Kosten der politischen Büros beschränken sich auf die Personalausgaben der BZ-Bearbeiter.

- 17.2. Wenngleich der LRH die Gesamtkosten der BZ-Bewirtschaftung im Landesbereich nur annäherungsweise feststellen konnte, hielt er die ermittelten Kosten von mindestens 1,577 Mio. Euro für relativ hoch. Da das Land Oö. die Kosten des Verteilungsprozesses selbst zu tragen hat, sollten diese Prozesskosten laufend beobachtet und weiter optimiert werden.
- 17.3. *Die Abteilung Gemeinden ist laufend um die Optimierung der Prozesskosten bemüht. In der Abteilung läuft seit einiger Zeit das Projekt „e-government-Bedarfszuweisungen“, das zur Prozessoptimierung weiter beitragen wird und darüber hinaus unter dem Aspekt „e-government“ gegenüber den Gemeinden deutliche Fortschritte bringen wird.*

Möglichkeiten der Prozessoptimierung

Flüssigmachung von Bedarfszuweisungen

- 18.1. Wie unter Pkt. 16 bereits ausgeführt, sind für jedes Vorhaben die zugesicherten Bedarfszuweisungen alljährlich mit einem eigenen Formblatt über die Bezirkshauptmannschaften zu beantragen. Bis zum Jahr 2005 mussten die Bezirkshauptmannschaften die „sachliche und rechnerische Richtigkeit“ der Angaben in den Anträgen bestätigen. Inzwischen wurde das standardisierte Antragsformular auf Gewährung und Flüssigmachung überarbeitet und die Bezirkshauptmannschaften haben die Flüssigmachung in voller Höhe bzw. in Teilbeträgen zu befürworten oder nicht zu befürworten. Erst bei Vorliegen eines positiven Prüfungsvermerkes der Bezirkshauptmannschaften zahlt die Gemeindeabteilung die zugesicherten Bedarfszuweisungen aus.
- Im Jahr 2004 wurde in ca. 2.700 Fällen Bedarfszuweisungen flüssig gemacht, denen großteils solche Anträge um Flüssigmachung zugrunde liegen. Aus Liquiditätsgründen dauert der Zeitraum von der Antragstellung bis zur Flüssigmachung inzwischen etwa 4 Monate.
- 18.2. Der LRH hielt die Bedarfsprüfung der Bezirkshauptmannschaften für die Flüssigmachung der Bedarfszuweisungen aus folgenden Gründen für entbehrlich:
- Eine umfassende Prüfung der Angaben in den Flüssigmachungsanträgen ist ohne Prüfung vor Ort nicht möglich, da das derzeitige System mitunter eine Antragstellung auf Basis zu erwartender Kosten (Angebot, Kostenschätzung, Kostenvoranschlag) zulässt. Den Bezirkshauptmannschaften war es nicht möglich, die sachliche und rechnerische Richtigkeit aller Anträge zu prüfen, weshalb der Prüfvermerk inzwischen auf die Befürwortung/Nicht Befürwortung des Antrages abgeändert wurde.
 - Der Bedarf für die Flüssigmachung der Bedarfszuweisungen ist der Gemeindeabteilung in vielen Fällen bekannt, da Bedarfszuweisungen von den Gemeinden oft über Jahre vorzufinanzieren sind.
 - Die Bezirkshauptmannschaften sind in den Entscheidungsprozess für die Gewährung von Bedarfszuweisungen seit ein paar Jahren nicht mehr eingebunden. Da die Verantwortung für die ausbezahlten Bedarfszuweisungen bei der Gemeindeabteilung als Bewirtschafter liegt, sollte die Aufgaben- und Ressourcenverantwortung möglichst ohne Schnittstellenproblematik in einer Hand konzentriert sein.

Nach Ansicht des LRH kann die Gemeindeabteilung mit dem vorhandenen Personal den Bedarf für die Auszahlung zugesicherter Bedarfszuweisungen effektiv und effizient prüfen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte sie in Zukunft die Kostenangaben der Gemeinden in den Anträgen selbst prüfen und zugesicherte Bedarfszuweisungen nur auf Basis tatsächlicher Kosten auszahlen. Als Kostennachweis sind die Gebarungsaufzeichnungen oder offene Rechnungen der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände geeignet, nicht aber Angebotssummen, Kostenschätzungen oder Kostenvoranschläge. Um finanzielle Risiken bei mehrjährigen Projektfinanzierungen zu vermeiden, empfiehlt der LRH, den Bedarf bei der Anweisung der ersten

und letzten Förderungsrate vertieft zu prüfen. Für die Auszahlung des letzten Teilbetrages einer Projektförderung sollte die Vorlage einer Endabrechnung Bedingung sein.

- 18.3. *Von der Abteilung Gemeinden wurden zur Optimierung dieses Prozesses die Flüssigmachungsanträge - im Einvernehmen mit den Bezirkshauptmannschaften - bereits deutlich vereinfacht. Weitere Optimierungen werden in diesem Bereich geprüft.*

Kostendämpfungsverfahren

- 19.1. Für kommunale Bauvorhaben ist ein Kostendämpfungsverfahren anzuwenden. Nach den BZ-Richtlinien ist dieses Verfahren für alle Vorhaben über 100.000 Euro erforderlich. Das Verfahren wird von der Abteilung Umwelt- und Anlagentechnik durchgeführt, die für eine Reihe kommunaler Bauvorhaben das Standard-Raumerfordernisprogramm sowie die Normkosten festgelegt hat.

Im Zuge des Kostendämpfungsverfahrens werden u.a. das Raumerfordernis, der Vorentwurf, die Kostenschätzung und die Einreichplanung untersucht. In den meisten Fällen wird auch die Kostenentwicklung und die Endabrechnung des Vorhabens von Bautechnikern des Landes überprüft.

Das Kostendämpfungsverfahren wurde mit Beschluss der Oö. Landesregierung vom 27.4.1992 eingeführt. Es ist nicht nur auf Bauvorhaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern auch auf alle vom Land Oö. geförderten Hochbauvorhaben ab einer Bausumme von 218.000 Euro anzuwenden. Aufgrund der positiven Erfahrungen beschloss die Oö. Landesregierung am 14.2.1994, das Kostendämpfungsmodell im Sinne einer „begleitenden Kontrolle“ weiter zu entwickeln, was jedoch aus Ressourcengründen bisher nicht verwirklicht wurde.

Der bisherige Umfang des Kostendämpfungsverfahrens kostete dem Land Oö. allein im Jahr 2004 rd. 753.000 Euro, wovon dem BZ-Bereich lediglich ca. 200.000 Euro angelastet wurden. Die restlichen 553.000 Euro verteilen sich auf Vorhaben, die zwar vielfach auch mit Bedarfszuweisungen mitfinanziert, jedoch unter der Federführung anderer Förderstellen des Landes realisiert wurden (zB Schulbau, Musikschulen, Kindergärten, Altenheime, usw.).

- 19.2. Der LRH anerkannte die Bemühungen des Landes um kostendämpfende Maßnahmen und begrüßte insbesondere die Festlegung von standardisierten Raumerfordernissen und Normkosten. Sie stellen eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit eines Projektes dar. Nach Ansicht des LRH sollte jedoch überlegt werden, die Untergrenze für das generell verpflichtende Kostendämpfungsverfahren im Gemeindebereich von derzeit 100.000 Euro auf die landesweit übliche Grenze von 218.000 Euro anzuheben. Jedenfalls empfahl der LRH, das Kostendämpfungsverfahren vor Beginn eines Vorhabens und bei Kostenüberschreitungen in der bisherigen Form beizubehalten und auszubauen, in der Durchführungs- und Abrechnungsphase aber zurückzunehmen. Daher sollte in jenen Fällen, in denen die Normkosten eines Projektes mit Ausnahme der Indexsteigerungen eingehalten werden, die Wertgrenze für eine hochbautechnische Überprüfung der Endabrechnung auf zumindest 200.000 Euro angehoben werden.

Hinsichtlich der bisher nicht umgesetzten begleitenden Kontrolle im Kostendämpfungsverfahren wies der LRH, so wie bereits 1996 der Rechnungshof in seinem Wahrnehmungsbericht über Teilgebiete der Gebarung im Land Oö. aus Kostengründen darauf hin, dass dabei das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten ist. Es darf nicht übersehen werden, dass der Gemeinde bzw. dem Förderungswerber als Bauherrn die alleinige Verantwortung für die wirtschaftliche Ausführung des Vorhabens zukommt.

- 19.3. *Aus Sicht der Abteilung Gemeinden hat sich das Kostendämpfungsverfahren grundsätzlich bestens bewährt, da nur im Vorfeld durch Festlegung des Raumprogramms und des Kostenrahmens entsprechend gesteuert werden kann. Allerdings sieht auch sie die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Kostendämpfungsverfahrens; daher wurde bereits im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche für 2006 die Überarbeitung dieses Verfahrens vereinbart.*

Strukturhilfe

- 20.1. Im Jahr 2002 wurde die Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden geschaffen. Sie wird gemeinsam aus BZ und Landesmitteln finanziert. Im Rahmen dieser Finanzhilfe wurden im Jahr 2004 insgesamt 9 Mio. Euro an 224 Gemeinden verteilt. Mit diesem Mitteleinsatz war es möglich, die Finanzkraftkopfquote der betroffenen Gemeinden auf 75,6 % der durchschnittlichen Finanzkraftkopfquote aller oberösterreichischen Gemeinden zu heben. Die Landesregierung hat am 26.11.2005 beschlossen, die Strukturhilfe bis 2007 jährlich um 1 Mio. Euro aufzustocken und bis 2009 jeweils 12 Mio. Euro zu gewähren.
- 20.2. Aus der Sicht des LRH ist die Strukturhilfe ein geeignetes Instrument, die Finanzausstattung der öö. Gemeinden nachhaltig zu verbessern. Der LRH begrüßte die Aufstockung der Strukturhilfe und hielt sie bei den derzeitigen Regelungen im FAG für weiter ausbaufähig. Eine weitere Umschichtung der Bedarfszuweisungen von der Einzelprojektförderung zur Strukturhilfe als Schlüsselzuweisung nach dem Kriterium der Finanzkraft ist effizient und stärkt die Finanzautonomie der Gemeinden. Eine derartige Systematisierung macht den BZ-Mitteleinsatz mehr als bisher nachvollziehbar. Auch die Anzahl der Abgangsgemeinden kann dadurch vermindert werden. Der LRH empfahl, die Strukturhilfe ab 2009 weiter anzuheben. Überlegenswert ist auch, die Strukturhilfe nicht nur nach der Finanzkraftkomponente auszurichten, sondern auch aufgabenorientierte und infrastrukturelle Lasten mit zu berücksichtigen.
- 20.3. *Die Abteilung Gemeinden merkte an, dass die Strukturhilfe - wie im Regierungsprogramm vorgesehen - bis 2009 weiter aufgestockt wird. Klarzustellen ist allerdings, dass die Strukturhilfe kein Mittel des Finanzausgleichs ist und eine Erhöhung der Mittel für die Strukturhilfe aus den Mitteln der Bedarfszuweisungen zu Lasten der Projektförderung bzw. des Haushaltsausgleiches geht.*

2 Beilagen

Linz, am 9. März 2006

Dr. Helmut Brückner
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes


AKTENVERMERK

Gegenstand: Schlussbesprechung über die Initiativprüfung betreffend
Gemeindeabteilung
Aktenzahl: LRH-100029-2005-Spi
Ort und Datum: LRH, Schubertstrasse 4, 4015 Linz, am 23. Jänner 2006
Organisationseinheit: Abteilung Gemeinden
Mitglieder des LRH: Barbara Spindelbalker, Daniela Grillberger,
Dr. Werner Heftberger, MBA Martin Mühlbacher

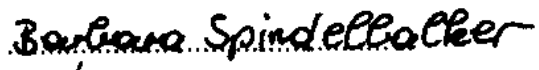
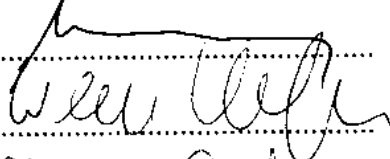
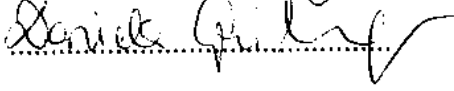
Den Teilnehmern der oben angeführten Organisationseinheit ist das vorläufige Ergebnis der Initiativprüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden.

Die von den Teilnehmern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle und mit Kursivdruck). Die Teilnehmer behalten sich die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG vor.

Die Teilnehmer der
Organisationseinheit Abteilung
Gemeinden:


.....
.....
.....
.....

Mitglieder des LRH:


.....

.....

.....
.....

27. Februar 2006

Oö. Landesrechnungshof
zH. des Direktors des Oberösterreichischen
Landesrechnungshofes
Herrn Dr. Helmut Brückner
Schubertstraße 4
4010 Linz

**OÖ. Landesrechnungshof,
Initiativprüfung Abteilung Gemeinden;
Stellungnahme zum Prüfbericht**

Sehr geehrter Herr Direktor!

Der Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 1. September 2005 bis 2. Dezember 2005 eine Initiativprüfung der Abteilung Gemeinden im Sinne des § 2 Abs. 1 Ziffer 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Ziffer 1 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes, LGBl. Nr. 38/1999 in der geltenden Fassung durchgeführt.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der Abteilung Gemeinden in der Schlussbesprechung am 23. Jänner 2006 zur Kenntnis gebracht.

Gemäß § 6 Abs. 5 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes wird innerhalb offener Frist zum vorläufigen Ergebnis der Prüfung folgende Stellungnahme abgegeben.

Landespolitische Ziele und Verantwortungen

Die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge erfolgt aufgrund des FAG ausschließlich durch den Bundesgesetzgeber. Wir verweisen aber darauf, dass das Land Oberösterreich im Rahmen seiner Möglichkeiten darüber hinaus zur Entlastung der Gemeinden beiträgt. So ist im Regierungsprogramm die Erhöhung der Strukturhilfe vorgesehen, weitere Entlastungsschritte wurden im Zuge des oö. Gemeindeentlastungspaketes vereinbart.

Abteilung Gemeinden

- Ziele

Der Hinweise des Landesrechnungshofes, dass die Gemeinden in weiten Bereichen von der Zustimmung und Mitwirkung des Landes abhängig sind, trifft nach unserer Ansicht nicht zu. Lediglich im Bereich der Projektrealisierung - wenn eine Förderung des Landes vorgesehen ist - sind die Gemeinden auf eine Genehmigung des Landes angewiesen, wobei auch hier - im

vorgegebenen Rahmen (Kostendämpfungsverfahren, Architektenwettbewerbe) - eine eigenständige Planung der Gemeinden erfolgt. Diese Vorgangswiese entspricht Art. 119 a Abs. 8 B-VG, wonach einzelne von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu treffende Maßnahmen, durch die auch überörtliche Interessen in besonderem Maß berührt werden, insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung, durch die zuständige Gesetzgebung an eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden werden können.

Die Stärkung der Gemeindeautonomie ist auch der Abteilung Gemeinden ein wesentliches Anliegen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Gemeindeordnungsnovelle 2002, die durch die Reduzierung der genehmigungspflichtigen Tatbestände, zu einer wesentlichen Stärkung der Gemeindeautonomie beigetragen hat. Darüber hinaus hat die Abteilung Gemeinden deutliche Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung im Bereich der Budgetplanung gesetzt. In diesem Zusammenhang wird auf die verpflichtende Einführung der "Mittelfristigen Finanzplanung" verwiesen, die rasche Abdeckung der Haushaltsabgänge durch a-konto-Zahlungen bzw. die Neuregelung der Förderungen, die auch Abgangsgemeinden entsprechende Förderspielräume eröffnen soll.

- Organisation

Die Anpassung der Abläufe und Strukturen erfolgt laufend, Leistungsschwerpunkte werden jährlich im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche mit den politischen Referenten festgesetzt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Leistungsschwerpunkte der letzten Jahre wie etwa Einführung des KEG Modells, Besoldung Neu, Dienstausbildung Neu, Neustrukturierung der Gebarungsprüfungen, Einführung eines Controllings, Schaffung der Gemeindevertretungsdatenbank inklusive WebWahl, Architektenwettbewerbe, Projekt Bedarfszuweisungen, Vereinfachung des Verfahrens betreffend die Flüssigmachungsanträge sowie des Beratungsmoduls VOpti im Vergabebereich.

- Aufgaben

Die Abteilung Gemeinden bekennt sich nicht nur im Leitbild zur Kundenorientierung, sondern hat hier in den letzten Jahren deutliche Akzente gesetzt. So werden sowohl für Gemeindebedienstete als auch Gemeindefunktionäre laufend Informations- und Beratungsgespräche angeboten. Beispielhaft werden hier die zahlreichen Schulungsveranstaltungen zur Gemeindeordnung und zum Dienstrecht, die KEG-Beratungsgespräche und die Bauberatungsgespräche angeführt. Wir legen für Gemeinden Musterverträge und Musterverordnungen auf und betreiben im Rahmen des Oö. GemNet intensiven Wissenstransfer.

Daraus ist ersichtlich, dass die Abteilung Gemeinden qualitativ und quantitativ ausreichende Unterstützungsangebote den Oö. Gemeinden zur Verfügung stellt und diese Angebote auch permanent weiterentwickelt; so wird die Abteilung Gemeinden etwa mit 1. April 2006 die Gemeinden noch aktueller und umfassender mittels Newsletter informieren.

Zu den Aufsichtsmitteln vertreten wir die Meinung, dass die bestehenden Instrumente der Gemeindeaufsicht im wesentlichen ausreichend und effektiv sind. Ein weiterer Ausbau der Kontrollinstrumente würde der vom Landesrechnungshof angestrebten Stärkung der Gemeindeautonomie widersprechen.

- Personalpolitische und dienstrechtliche Maßnahmen

Genehmigungspflichten für dienstrechtliche Maßnahmen wurden bereits deutlich reduziert. Die im Bezug auf die Dienstpostenpläne noch bestehenden Genehmigungspflichten sind für die Aufsichtsbehörde ein unverzichtbares Steuerungsinstrument.

Darüber hinaus wird weiter über die schrittweise Reduzierung der Genehmigungspflichten nachgedacht.

- Maßnahmen zur Steuerung des Maastricht-Ergebnisses der öö. Gemeinden

Das Ergebnis des Jahres 2004 zeigt, dass das Maastricht-Ergebnis 2003 maßgeblich von der Gemeinderatswahl 2003 beeinflusst war. Durch alternative Finanzierungsmodelle (etwa das KEG-Modell) wird das durch den österreichischen Stabilitätspakt 2005 geforderte Maastrichtziel wieder erreicht werden.

- Gemeindezusammenarbeit

Die Abteilung Gemeinden hat in den letzten Jahren verstärkt das Thema Gemeindekooperationen aufgegriffen. Oberösterreich ist hier in vielen Bereiche (z.B. Bauhofkooperationen, Feuerwehrkooperationen) mit positivem Beispiel vorangegangen. Der BZ-Erlass 2006 setzt deutliche Akzente, Kooperationsprojekte erhalten eine höhere Priorität und einen Förderbonus. Die externe Begleitung von Kooperationsprojekten wird großzügig gefördert. Weitere Maßnahmen werden geprüft.

- Gebarungsprüfungen

Die Sicherstellung der Umsetzung von Prüfungsfeststellungen bzw. Empfehlungen wird im Rahmen des neu eingeführten Controlling-Prozesses lückenlos überwacht. Darüber hinaus hat die Abteilung Gemeinden bereits konkrete verbindliche Schritte gesetzt. Mit der Marktgemeinde Altmünster wurde ein konkretes "Sanierungskonzept" verbindlich vereinbart.

Bedarfszuweisungen

- Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Landeshaushalt

Die Abteilung Gemeinden hat gemeinsam mit den politischen Referenten deutliche Signale zur Aufrechterhaltung der Investitionsquote in den Gemeinden gesetzt. Darüber hinaus wird parallel zur mittelfristigen Finanzplanung in den Gemeindehaushalten auch eine mittelfristige Projekt- und Budgetplanung in der Abteilung Gemeinden durchgeführt, die mit den politischen Referenten abgestimmt ist.

- Mittelverwendung

Für die Gewährung von Bedarfszuweisungen gibt es klare Regelungen im Rahmen des BZ-Erlasses und der BZ-Richtlinien, die jeweils im Oö. GemNet veröffentlicht und damit auch nach außen entsprechend transparent sind.

Darüber hinaus setzen die Gemeindereferenten mit der Abteilung Gemeinden klare Förderschwerpunkte. Aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinden liegt ein Schwerpunkt in der Erhaltung und Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts. Ein weiterer Förderschwerpunkt besteht in der Ausfinanzierung laufender Vorhaben. Diese Schwerpunkte sind klar aus den laufenden BZ-Erlässen ersichtlich.

Weiters gibt es auf Regierungsebene entsprechende Förderschwerpunkte, wie etwa Schulbauprogramme, Bäderprogramme und Sportprogramme. Im Feuerwehrbereich erfolgt die Förderung von Neufahrzeugen im Rahmen eines Beschaffungsprogramms, das alljährlich mit dem Landesfeuerwehrkommando abgestimmt wird.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass das Land Oberösterreich im Bereich der Gemeinden klare Förderstrategien verfolgt.

- Mittelplanung

Aufgrund der nicht einfachen gesamtwirtschaftlichen Situation haben die politischen Referenten deutliche Signale zur Aufrechterhaltung der Investitionsquote in den Gemeinden gesetzt. Diese Strategie wurde bewusst im Hinblick auf die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Situation getroffen. Darüber hinaus geht die Mittelplanung in der Abteilung Gemeinden parallel mit der mittelfristigen Finanzplanung in den Gemeindehaushalten, wobei die Einnahmen in den Folgejahren sehr vorsichtig geschätzt worden sind.

- Problematik mehrjähriger Mittelzusagen.

Die bisherige Praxis der Mittelzusage im Rahmen der § 86-Genehmigungen hat sich bestens bewährt. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Vorgangsweise ist einerseits aus rechtlichen Gründen nicht notwendig und würde darüber hinaus auch den administrativen Aufwand deutlich erhöhen.

- Richtlinien zur Vergabe von Bedarfszuweisungen

Die Richtlinien wurden vom zuständigen Referenten genehmigt und in der Folge auch entsprechend publiziert. Es ist daher die Transparenz der Richtlinien jedenfalls gegeben. Die Richtlinien werden laufend inhaltlich und strukturell überarbeitet, Änderungen werden auch beim jährlichen BZ-Erlass berücksichtigt.

- Kosten der Bewirtschaftung

Die Abteilung Gemeinden ist laufend um die Optimierung der Prozesskosten bemüht. In der Abteilung läuft seit einiger Zeit das Projekt "e-government-Bedarfszuweisungen", das zur Prozessoptimierung weiter beitragen wird und darüber hinaus unter dem Aspekt "e-government" gegenüber den Gemeinden deutliche Fortschritte bringen wird.

- Flüssigmachung von Bedarfszuweisungen

Zur Optimierung dieses Prozesses wurden die Flüssigmachungsanträge - im Einvernehmen mit den Bezirkshauptmannschaften - bereits deutlich vereinfacht. Weiter Optimierungen werden in diesem Bereich geprüft.

- Kostendämpfungsverfahren

Das Kostendämpfungsverfahren hat sich grundsätzlich bestens bewährt, da nur im Vorfeld durch Festlegung des Raumprogramms und des Kostenrahmens entsprechend gesteuert werden kann. Allerdings sieht auch die Abteilung Gemeinden die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Kostendämpfungsverfahrens; daher wurde bereits im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche für 2006 die Überarbeitung dieses Verfahrens vereinbart.

- Strukturhilfe

Die Strukturhilfe wird - wie im Regierungsprogramm vorgesehen - bis 2009 weiter aufgestockt. Klarzustellen ist allerdings, dass die Strukturhilfe kein Mittel des Finanzausgleichs ist und eine Erhöhung der Mittel für die Strukturhilfe aus den Mitteln der Bedarfszuweisungen zu Lasten der Projektförderung bzw. des Haushaltsausgleiches geht.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Oö. Landesregierung:

Im Auftrag

Dr. Michael Gugler