

10. SONDERTHEMA

Das folgende Kapitel präsentiert die Hauptergebnisse der von Eva Hauth und Bernhard Grossmann (Mitarbeiter des Büros des Staatsschuldenausschusses) im Auftrag des Staatsschuldenausschusses erstellten Studie **„Ausgliederungen im Bereich der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale“**. Die Studie beschäftigte sich mit empirischen Fragestellungen zu Umfang und Struktur kommunaler Ausgliederungen in Österreich und zum Risikopotenzial solcher Ausgliederungen im Hinblick auf budgetäre Effekte („graue Finanzschulden“) sowie Eingriffs- und Kontrollrechte der Gemeinden und der Gemeindeaufsicht. Auf Basis einer Ende des Jahres 2011 durchgeführten **Erhebung** werden **erstmalig** Ergebnisse über das **außerbudgetäre Investitionsvolumen** und den **außerbudgetären Schuldenstand** von **kommunalen Unternehmen** für das Jahr 2010 bereitgestellt. Die gegenständlichen Ergebnisse bestätigen, dass die oft verwendete Kenngröße zur Ermittlung des Infrastrukturkapitalstocks eines Landes, nämlich die **„Bruttoanlageinvestitionen des Staates“** aus dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, im Fall von Österreich gänzlich zu kurz greift (siehe dazu auch Sonderthema 2010 „Infrastrukturinvestitionen, ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich“). Die im Auftrag des Staatsschuldenausschusses erstellten Studien in Langfassung sind auf der Webseite des Staatsschuldenausschusses (<http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/pub/publikationen.jsp>) abrufbar.

Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen müssen nicht im Einklang mit den Einschätzungen des Staatsschuldenausschusses stehen.

AUSGLIEDERUNGEN IM BEREICH DER ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEN: UMFANG, LEISTUNGSSPEKTRUM UND RISIKOPOTENZIALE

10.1 Gegenstand der Studie

In den letzten Jahren nahmen **Ausgliederungen** von **investiven Gemeindeaufgaben** in **Infrastruktur- und Immobiliengesellschaften** vor dem Hintergrund budgetärer Restriktionen zu. Derartige Gemeindegesellschaften dürften – neben im Budget ausgewiesenen Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit – die Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur großteils übernommen haben. Daten über diesen außerbudgetären Bereich waren bislang kaum verfügbar, obwohl ein enger Konnex zur Gemeinde als Eigentümer und als Financier meist bestehen bleibt. Durch Ausgliederung von öffentlichen Leistungen in privatrechtliche Organisationsformen können implizite Verbindlichkeiten für die Gemeinde durch (außerbudgetäre) Verschuldung der ausgegliederten Einheiten entstehen. Meist haftet die Gemeinde für das Fremdkapital der außerbudgetären Gesellschaft, um analoge Finanzierungsbedingungen zu erzielen. Ferner erhöhen Ausgliederungen tendenziell die operativen Risiken bei der Leistungserbringung (z. B. durch komplexe Verträge sowie durch Beschränkung der Durchgriffsrechte der Gemeinde und Gemeindeaufsicht). Andererseits kann angenommen werden, dass privatrechtliche Organisationsformen flexibler auf Marktentwicklungen reagieren und Wettbewerb die Effizienz der Leistungserstellung erhöht.

Der **zentrale Teil** der gegenständlichen Studie zum Thema **„Ausgliederungen im Gemeindebereich“** basiert auf einer **Erhebung des Staatsschuldenausschusses** (auf freiwilliger Basis), bei der folgende Themenbereiche abgedeckt wurden:

- **Bedeutung** kommunaler Ausgliederungen in Österreich mit dominierendem Gemeindeeinfluss (u. a. Anzahl, Organisationsformen),

- **Leistungsspektrum** ausgegliederter Einheiten im Gemeindebereich (u. a. Tätigkeitsfelder und Investitionsvolumen) sowie
- **Risikopotenzial** von Ausgliederungen für die Gemeinden (u. a. durch außerbudgetäre Verschuldung, inadäquates Beteiligungsmanagement).

Als Ausgliederungen im Sinn der gegenständlichen Studie (bzw. des Fragebogens) wurden selbstständige Einheiten verstanden, die kommunale Aufgaben erfüllen und von der Gemeinde (im Sinn des ESVG 95) kontrolliert werden. **Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften** zählten bei der Fragebogenerhebung nicht zu den ausgegliederten Einheiten. Umfassende **Daten** zu den Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften **stehen** aber – ebenso wie über ausgegliederte Gemeindegeseilschaften – derzeit **nicht im Rahmen der amtlichen Statistik** zur Verfügung.

Die vorliegende Studie enthält ferner drei ergänzende Themen: Dabei handelt es sich um

- **bisherige Erkenntnisse** zum Thema Ausgliederungen im Gemeindebereich,
- **aufsichtsrechtliche Fragestellungen** der auf Landesebene angesiedelten **Gemeindeaufsicht** und
- Gründe für die Wahl von spezifischen **Rechtsformen bei Ausgliederungen**.

Im Folgenden werden die Hauptergebnisse und Schlussfolgerungen auf Basis der Studienergebnisse präsentiert und weiterführende Forschungsfelder zum Thema der Gemeindeausgliederungen skizziert.

10.2 Volumen der außerbudgetären Verschuldung und Investitionen verhältnismäßig hoch

- Die bislang vorliegenden Informationen über **außerbudgetäre Gemeindegeseilschaften** sprechen dafür, dass die gegenständlichen Studienergebnisse **erstmalig** adäquate **Anhaltspunkte für Größenordnungen** zum **außerbudgetären Verschuldungsvolumen** und zu den **außerbudgetären Investitionen** der **Gemeindegeseilschaften** mit dominierendem Gemeindeeinfluss im **Aggregat** liefern.
- Bei den ausgegliederten Einheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss handelt es sich vorrangig um **Infrastruktureinheiten**, die öffentliche Güter bereitstellen. Das in der vorliegenden Studie geschätzte **außerbudgetäre Investitionsvolumen** der Gemeindegeseilschaften (ohne Wien) für das Jahr 2010 in der Größenordnung von 1,2 bis 1,6 Mrd EUR war erheblich und entsprach in etwa dem öffentlichen Investitionsvolumen der Gemeindeebene (mit Wien) gemäß ESVG 95 von 1,3 Mrd EUR.
- Der **außerbudgetäre Schuldenstand** im **Gemeindebereich** dürfte ebenfalls eine beachtliche Größenordnung erreicht haben: So betrug der Schuldenstand der Gemeinden (ohne Wien) nach Maastricht Ende 2010 4,6 Mrd EUR. Der im Maastricht-Ergebnis nicht einzurechnende Schuldenstand der marktbestimmten Betriebe der Gemeinden (verbucht in den Abschnitten 85 bis 89 der Gemeindebudgets, ohne Wien) betrug Ende 2010 bereits rund 7,9 Mrd EUR. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie ergaben zusätzlich für 2010 einen außerbudgetären Schuldenstand der Gemeindegeseilschaften (ohne Wien) in der Größenordnung von 7 bis 10 Mrd EUR. Eine **Größenordnung für die potenzielle Reklassifikation** dieser außerbudgetären Schulden in den Sektor Staat gemäß ESVG 95 bzw. ESVG 2010 **kann jedoch nicht angegeben werden**. Ferner müsste zusätzlich der Schuldenstand der „**marktmäßigen**“ **Gemeindeverbände**, der seit 2009 nicht mehr von Statistik Austria ausgewiesen wird, angeführt werden (Volumen 2008: 2,1 Mrd EUR).

- Angesichts der **kleinteiligen Gemeindestruktur** in Österreich zählten zwar **mehr als die Hälfte der Gemeinden mit Ausgliederungen** zu den **Größenklassen von 500 bis 2.000 Einwohnern**. Die Höhe der **Verschuldung** und der **Investitionen** wurde 2010 aber von den großen Gemeinden und Städten **mit über 50.000 Einwohnern** geprägt, die bei der hochgerechneten Verschuldung einen Anteil von über 60% und bei den Investitionen von beinahe 50% aufwiesen. In **regionaler Gliederung** fiel insbesondere Niederösterreich mit einem Anteil von mehr als 30% an der hochgerechneten außerbudgetären Gesamtverschuldung auf. Dieses Ergebnis könnte aber auch nach oben verzerrt sein. Nach der Rechtsform dominierten Personengesellschaften (z. B. KG; GmbH & CoKG; Verein & CoKG).
- **Außerbudgetäre Gesellschaften** mit dominierendem Einfluss der Gemeinden **beeinflussen** angesichts ihrer Bedeutung (**Leistungsspektrum**, Höhe der **außerbudgetären Verschuldung** und **Investitionsvolumen**) die **finanzielle Lage der Gemeindeebene** und die **Infrastruktur** in den Gemeinden beträchtlich.
- Auswertungen zu den **finanziellen Strömen** zwischen den Gemeinden und ihren Gesellschaften waren in der Studie mangels Datenqualität nicht möglich.

10.3 Ausgliederungen können zur Effizienzsteigerung und Budgetkonsolidierung beitragen

- Mit der Ausgliederung konnten aus **Sicht der Gemeinden** insbesondere **steuerliche Vorteile** genutzt, **betriebswirtschaftliche Grundsätze** gestärkt, **Planungssicherheit** bzw. die Verstetigung der Finanzierungsmittel gewährleistet und die **Entlastung des Gemeindebudgets** im Sinn von **Maastricht** erreicht werden. Der Budgetentlastungseffekt durch Nutzung des Vorsteuerabzugs (für die Einzelgemeinde) wurde in der Studie durch eine Beispielsrechnung aufgezeigt. Eine umfassende Evaluierung der betriebswirtschaftlichen Vorteile von Ausgliederungen erfolgte in der Studie aber nicht.
- Um den **Vorsteuerabzug** über eine **privatrechtliche Einheit** in Anspruch nehmen zu können, müssen **neue Steuerpflichten** (z. B. Körperschaftsteuer bei Kapitalgesellschaften) sowie ein administrativer und finanzieller **Aufwand für die Gründung und den Betrieb** der Gesellschaft in Kauf genommen werden. Ferner geht ein Teil des Steuervorteils der ausgegliederten Rechtsträger durch die in den ersten 10 Jahren anfallende Umsatzsteuer bei der Vermietung von Immobilien an die Gemeinden wieder verloren.
- Aus theoretischer Sicht führen Ausgliederungen zu **Effizienzgewinnen** und unterstützen die **Haushaltskonsolidierung**, sofern sie in einem **kompetitiven Umfeld** agieren. Bei „Quasi-Ausgliederungen“ (mit weitreichenden Einflussmöglichkeiten der Gemeinde) ohne Wettbewerb sollten Vor- und Nachteile der Ausgliederung hinterfragt und eine Rückführung der Aufgaben in interne Dienststellen der Gemeinde („**Re-Kommunalisierung**“) in Betracht gezogen werden.
- Ausgliederungen können als Instrument zur Verbesserung und Umsetzung von **kommunaler und interkommunaler Zusammenarbeit** dienen. Durch die Bündelung kommunaler Aufgaben mehrerer Gemeinden in eine gemeinsame ausgegliederte Einheit oder durch die Einbringung von Gesellschaften in eine Holding sollten **Synergieeffekte** erzielt und **professionelles Handeln** sowie **Know-how** gestärkt werden können. Die Kommunen spielen bei zahlreichen Versorgungsleistungen eine herausragende Rolle. Viele Gemeinden stehen vor der Notwendigkeit, ihre Haushalte strukturell und damit langfristig zu konsolidieren. Interkommunale Zusammenarbeit und sogenannte „**Shared Service Center**“ sind in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung.
- In der Vergangenheit trug die **Gemeindeebene** (inklusive Wien) – u. a. auch durch Ausgliederungen – positiv zum **Finanzierungssaldo** des Staates im Sinn von Maastricht bei. In den Krisenjahren 2009 und 2010 konnte das Defizit verhältnismäßig gering gehalten werden und war wesentlich durch Wien bestimmt. Die Gemeinden (ohne Wien) **erfüllten** die Vorgaben der **Österreichischen Stabilitätspakte** in der Zeit von 2001 bis 2008. In einigen Ländern konnten so-

gar Überschüsse der Gemeinden an die Länder übertragen werden.

10.4 Eingriffs- und Kontrollrechte der Gemeinde bleiben bei vielen Ausgliederungen erhalten

- Die **Eingriffs- und Kontrollrechte** der Gemeinde und der Gemeindeaufsicht stehen bei ausgegliederten Gesellschaften im **Spannungsfeld mit dem Gesellschaftsrecht**. Um Eingriffsmöglichkeiten für die Gemeinde und Gemeindeaufsicht zu wahren, sind entsprechende Vorkehrungen bei der **Rechtsformwahl** sowie bei der Gestaltung des **Gesellschaftsgründungsvertrags** erforderlich. So agiert z. B. der Vorstand einer AG weisungsfrei und die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten obliegen laut Aktiengesetz ausschließlich dem Aufsichtsrat, während bei einer GmbH die Möglichkeit der Gesellschafterweisung besteht.
- Die Gemeinden waren laut Erhebung bei Ausgliederungen – neben dem Kostenmotiv – darauf bedacht, die **Einflussmöglichkeiten** der Gemeinde zu **bewahren**. Dies gelang in der Regel durch die entsprechende Wahl der Rechtsform (insbesondere KG- und GmbH-Modelle) und durch die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge. So blieben **demokratisch legitimierte Verhältnisse** auch in Kontroll- und Prüfinstanzen (Ausschüsse, Beiräte) erhalten. Durch Ausgliederungen wird die **Erstellung eines aussagekräftigen Datensets** über die Gemeinden allerdings **erschwert**.
- Inwieweit **gemeinwirtschaftliche Zielvorgaben** und **politökonomische Anliegen** von Gemeindevetretern ins Management der ausgegliederten Unternehmen einfließen, wurde im Fragebogen nicht erhoben. Allerdings signalisiert die spärliche Bejahung der beiden Zielvorgaben „Stärkung der Autonomie“ und „Vermeidung von Leistungseinschränkungen“, dass Gemeindegesellschaften zwar ein **selbstständiges, rechtliches Konstrukt** darstellen, **zum Teil** materiell aber weitgehend als staatliche Einheit (Gemeinde) fungieren.
- Das **strategische Beteiligungsmanagement** der Gemeinden (v. a. der kleineren) erscheint verbesserungsfähig. Zwar bestehen im Regelfall **Berichts- und Dokumentationspflichten** gegenüber der Gemeinde und **Prüfrechte** der Gemeinden (einschließlich Gemeinderat) gegenüber den Gesellschaften. Zudem werden durchwegs **Entscheidungsprozesse** im Rahmen des Beteiligungsmanagements in **standardisierter Form mit Rechtsverbindlichkeit** organisiert. Ein **strategisches Beteiligungsmanagement** mit **mittelfristigen Vereinbarungen** erfolgt aber deutlich seltener (eher in Städten) oder gar nicht.
- Die **Länder** versuchen zunehmend – in der Regel über die **Gemeindeaufsichtsbehörden** – durch **Beratungsleistungen** zur Verbesserung der Qualität der Gemeindegebarung und durch die Vergabe der **Bedarfszuweisungsmittel** zur Vermeidung und Überwindung von budgetären Not-situationen sowie zur Finanzierung von Investitionsvorhaben beizutragen. Ferner sind Bestrebungen erkennbar, durch Landesgesetze die **Befugnisse und Einflussmöglichkeiten der Gemeindeaufsicht** auch im ausgegliederten Bereich zu **wahren**.

10.5 Finanzielle und institutionelle Risiken von Ausgliederungen

- Die **finanzielle Lage** der Gemeinden unter Berücksichtigung der außerbudgetären Einheiten dürfte der **Gemeindeaufsicht der Länder** nicht zur Gänze bekannt sein. Eine Recherche bei den acht Gemeindeaufsichtsbehörden der Länder ergab, dass ausgegliederte Einheiten und deren Gebarung nur vereinzelt bzw. nur in Teilbereichen systematisch erfasst werden. Um die Aufgaben der **Gemeindeaufsichtsbehörden** besser erfüllen zu können, müssten die Länder danach trachten, dass in Zukunft eine **systematische Erfassung des außerbudgetären Bereichs der Gemeinden** erfolgt und die **Risiken** durch Gemeindeausgliederungen **verstärkt evaluiert** werden.
- **Budgetäre Risiken** für die Gemeinden durch die **außerbudgetäre Verschuldung** der Gesellschaften bestehen insbesondere dann, wenn der Schuldendienst **nicht durch Erlöse** der Gesell-

schaften oder mit der Gemeinde vereinbarte Leistungsentgelte oder Transfers **gedeckt** werden kann und/oder die Gemeinde für die Verbindlichkeiten der außerbudgetären Einheit **haftet**. Eine **Veräußerung der Vermögenswerte** zur Deckung der Verbindlichkeiten der Gesellschaft ist bei **Infrastruktureinrichtungen** wie Amtsgebäuden, Schulen, Kindergärten, Bauhöfen etc. zwar im Bedarfsfall grundsätzlich möglich, wäre aber politisch sensibel und kann mangels Nachfrage (Sonderobjekte) schwierig sein. Zudem müsste die Gemeinde in weiterer Folge für Alternativen sorgen (z. B. Gebäude in Nachbarorten).

- In der vorliegenden Studie wurden ausschließlich die **Verlagerungen von Gemeindeausgaben und -aufgaben** durch **Outsourcing** analysiert. Spezielle oder andere Formen von „Ausgliederungen“, wie **Betreibergesellschaften, Public-Private-Partnership-Projekte** oder **Leasingvereinbarungen**, waren nicht Gegenstand der Studie. Diese stellen andere praktizierte Varianten bei der Bereitstellung von Infrastruktur auf Gemeindeebene dar. Aus Autorensicht können bei allen „Ausgliederungsformen“ **erhebliche Risiken** durch **komplexe Vertragskonstruktionen** entstehen, die an eine umfassende **Beratung der Gemeindeaufsichtsbehörden** und transparente **Bedingungen** mit **Genehmigungsvorbehalten** geknüpft werden sollten.
- **Neue rechtliche** (nationale und internationale) **Vorgaben** erschweren in Zukunft die Nutzung von Steuervorteilen und die Anerkennung von Ausgliederungen. Mit dem **1. Stabilitätsgesetz 2012 entfällt** erstens die Möglichkeit des **Vorsteuerabzugs**, sofern der Mieter bei der Rückmietung von Immobilien von ausgegliederten Rechtsträgern nicht selbst zum Abzug der Vorsteuer berechtigt ist. Dies trifft auf Körperschaften öffentlichen Rechts wie Gemeinden zu. Zweitens werden **die Kriterien** für die **Zuordnung von staatsnahen Einheiten** in den privaten Sektor gemäß ESVG 95 seitens Eurostat zunehmend präzisiert und verschärft. Das **neue ESVG 2010**, das voraussichtlich ab 2014 anzuwenden ist, dürfte diese Entwicklung noch verstärken. Aus den Studienergebnissen kann keine Größenordnung für die Reklassifikation außerbudgetärer Schulden in den Staatssektor abgeleitet werden.
- Generell findet die **Nutzung von Steuervorteilen** – unabhängig von Ausgliederungen – auf **allen gebietskörperschaftlichen Ebenen** Anwendung (z. B. Vorsteuerabzug, Befreiungen bei Körperschaft-, Grund-, Grunderwerb- oder Kommunalsteuer etc.) und wäre aus Sicht der Autoren zu hinterfragen. Dies insbesondere dann, wenn durch den **Steuerausfall** das Steueraufkommen Dritter verringert wird, und die Lukrierung des Steuervorteils mit dem Eingehen von zusätzlichen **operativen Risiken** (z. B. Rechtsrisiken) einhergeht.
- Der Prozess zur Verbesserung der fiskalpolitischen Steuerung in der EU („Economic Governance“) bedeutet **Handlungsbedarf** zur Erfüllung der Transparenz- und Steuerungsanforderungen in Österreich. Laut der EU-Haushaltsrichtlinie sind u. a. die **Eventualverbindlichkeiten** zu veröffentlichen. Im neuen **Österreichischen Stabilitätspakt 2012** wird den vorgesehenen Meldevorschriften (u. a. Schuldenstände von Gemeindeimmobiliengesellschaften, neu geschaffene Einheiten sowie Haftungsvolumina und sonstige Eventualverbindlichkeiten der Gemeinden) mit Ausnahme von „Informationen über Beteiligungen des Staates am Kapital privater oder öffentlicher Unternehmen“ (EU-RL 2011/85) Rechnung getragen. Allerdings müssten materielle und institutionelle Abgrenzungsfragen (z. B. einzubeziehende Haftungsarten gegenüber wem (direkte und/oder indirekte Haftungen) bzw. Definition des Begriffs außerbudgetäre Einheiten) noch geklärt werden.
- Durch Statistik Austria erfolgen verstärkte Initiativen zur umfangreichen Erfassung existierender Ausgliederungen der Gebietskörperschaften. Allerdings ist ein Termin zur Veröffentlichung diesbezüglicher Daten noch nicht festgelegt. Aus heutiger Sicht ist mit der Verfügbarkeit außerbudgetärer Daten nicht vor dem Jahr 2014 zu rechnen.

10.6 Weitere Forschungsfelder

Die gegenständliche Studie lieferte erstmals Anhaltspunkte zu Größenordnungen im Bereich der ausgegliederten Einheiten (ohne Wien) mit dominierendem Gemeindeeinfluss. Diese hochgerechnete

ten Fragebogenergebnisse für das Jahr 2010 lieferten Informationen zur dritten Säule staatlicher bzw. staatsnaher Aktivitäten, die zusätzlich zur Gemeindeebene im Sinn des ESVG 95 und den marktbestimmten Betrieben (Abschnitte 85 bis 89) zu beachten sind und das Gesamtbild über die Gemeindeebene beeinflussen. Auf diesen Ergebnissen aufbauend könnten folgende **weiterführende Forschungsfelder** bearbeitet werden. Hier zu nennen wären u. a.:

- Budgetlage der **Gemeindeverbände** und der **Verwaltungsgemeinschaften** sowie der **Ausgliederungen der Gemeinde Wien**,
- Evaluierung der ab dem Jahr 2011 verfügbaren Informationen im Bereich der **Gemeindehaftungen** und zur **Verschuldung der Immobiliengesellschaften gemäß ÖStP 2011**,
- **Systematische Zusammenführung aller staatlichen und staatsnahen Bereiche auf Gemeindeebene** einschließlich der Klärung von konzeptiven und materiellen Abgrenzungsfragen (z. B. hinsichtlich Brutto- und Nettoverschuldung oder im Bereich der Gemeindeverbände),
- **Interdependenzen** zwischen den **staatlichen** und **staatsnahen Bereichen** (z. B. Effekte auf die Haushalts- und Verschuldungssituation der Gemeinden durch Ausgliederungen).