
AUSGLIEDERUNGEN IM BEREICH DER ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEN: UMFANG, LEISTUNGSSPEKTRUM UND RISIKOPOTENZIALE (ERGEBNISSE PER JAHRESENDE 2010)

Eva Hauth und Bernhard Grossmann^{*)}

April 2012

*) Die Autoren danken dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und Prof. Dietmar Pilz (Kommunal-s GmbH) sowie den Ämtern der Landesregierungen für die Unterstützung und für wertvolle Informationen. Danke auch an Mag. Nicolás Albacete (OeNB), Dr. Gerald Hubmann (OeNB) und Silvia Pop (Büro des StA) für die Unterstützung bei der Aufbereitung der Daten.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit wurde auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet.

INHALT

1	EINLEITUNG	5
1.1	Ziele der Studie.....	5
1.2	Aufbau der Studie	6
2	AUSGANGSPUNKTE DER STUDIE.....	8
2.1	Infrastrukturbereitstellung in Österreich vorrangig durch staatsnahe Unternehmen	8
2.2	Kommunale Ausgliederungen vor dem Hintergrund der angespannten Budgetlage und institutioneller Gegebenheiten.....	9
2.3	Kriterien für die kommunale Bonitätsbeurteilung	11
2.4	Informationsmangel bei ausgegliederten Unternehmen auf Landes- und Gemeindeebene.....	12
2.5	Neue EU-Vorgaben zur Transparenz.....	12
3	AUFGABEN DER GEMEINDE UND ROLLE DER GEMEINDE-AUFSICHT.....	13
3.1	Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper	13
3.2	Aufgaben der Gemeindeaufsicht im Kontext ausgegliederter Einheiten.....	14
3.2.1	Genehmigungsvorbehalt der Gemeindeaufsichtsbehörde bei Ausgliederungen.....	15
3.2.2	Aufsichtsrechte bei ausgegliederten Einheiten	17
3.2.3	Kontroll- und Prüfungsausschüsse der Gemeinden als Kontrollinstanz	19
3.3	Sonstige Aufgaben der Gemeindeaufsicht	19
3.3.1	Kooperation und Beratung als Prävention	19
3.3.2	Bedarfszuweisungen zur Vermeidung und Überwindung budgetärer Notsituationen.....	20
3.4	Zusammenfassung.....	21
4	FRAGEBOGENAUSWERTUNG ZUM THEMA AUSGLIEDERUNGEN IM GEMEINDEBEREICH	23
4.1	Erhebungsprozess, Adressaten und Inhalt des Fragebogens.....	24
4.2	Repräsentationsgrad der Erhebung	25
4.3	Leistungsspektrum und Organisationsformen ausgegliederter Einheiten auf Gemeindeebene.....	29
4.3.1	Auswertung des Fragebogens und Hochrechnungen	29
4.3.2	Plausibilitätsüberlegungen	32
4.4	Ausgliederungsziele und Beteiligungsmanagement in der kommunalen Praxis.....	34
4.4.1	Ergebnisse des Fragebogens zur Erreichung der Ausgliederungsziele der Gemeinden.....	34
4.4.2	Plausibilitätsüberlegungen zu Ausgliederungszielen.....	36
4.4.3	Ergebnisse des Fragebogens zum Themenkomplex des Beteiligungsmanagements	36
4.4.4	Plausibilitätsüberlegungen zum Beteiligungsmanagement.....	36
4.5	Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen.....	38
4.5.1	Auswertung des Fragebogens und Hochrechnung.....	39
4.5.2	Plausibilitätsüberlegungen	40

4.6	Zusammenfassung der Fragebogenergebnisse	43
4.6.1	Allgemeines	43
4.6.2	Leistungsspektrum und Organisationsformen ausgegliederter Einheiten auf Gemeindeebene (Hochrechnungen)	43
4.6.3	Ausgliederungsziele und Beteiligungsmanagement (Fragebogenergebnisse).....	44
4.6.4	Budgetäre Aspekte von Ausgliederungen.....	44
5	RECHTSFORMWAHL KOMMUNALER ORGANISATIONSEINHEITEN	45
5.1	Rechtsformen öffentlicher Leistungserbringer in der kommunalen Praxis.....	45
5.1.1	Kommanditgesellschaft (KG).....	46
5.1.2	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	46
5.1.3	Sonderformen – GmbH & Co KG und Verein & Co KG.....	48
5.2	Kriterien für die Rechtsformwahl von öffentlichen Unternehmen	48
5.2.1	Aufgaben und Aufgabenumfeld	48
5.2.2	Steuerliche Aspekte	49
5.2.3	Vergaberechtliche Aspekte.....	50
5.2.4	Öffentliches Dienstrecht und Arbeitsrecht	51
5.2.5	Kontrolle der ausgegliederten Einheit	51
5.3	Zusammenfassung	51
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	53
6.1	Gegenstand der Studie	53
6.2	Schlussfolgerungen	54
6.2.1	Volumen der außerbudgetären Verschuldung und Investitionen verhältnismäßig hoch	54
6.2.2	Ausgliederungen können zur Effizienzsteigerung und Budgetkonsolidierung beitragen	54
6.2.3	Eingriffs- und Kontrollrechte der Gemeinde bleiben bei vielen Ausgliederungen erhalten	55
6.2.4	Finanzielle und institutionelle Risiken von Ausgliederungen	56
6.3	Weitere Forschungsfelder.....	57
7	LITERATUR.....	58
8	ANHANG	61
8.1	Fragebogen: Ausgliederungen im Gemeindebereich	61
8.2	Beispiel: Immobilienausgliederung im Gemeindebereich (Autor: D. Pilz).....	66
8.2.1	Allgemeines	66
8.2.2	Ablauf und wichtige Aspekte einer Gemeindeausgliederung am Beispiel der Steiermark.....	66
8.2.3	Vergleichsrechnung: Abwicklung eines Investitionsvorhabens über Gemeindehaushalt und ausgegliederte KG	67
8.2.4	Ausblick.....	68

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	Gemeindaufgaben im eigenen Wirkungsbereich gemäß Gemeindeordnung.....	14
Tabelle 2:	Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde bei ausgewählten Rechtsgeschäften	16
Tabelle 3:	Dokumentation von Gemeindeausgliederungen durch die Gemeindeaufsicht in der Praxis	17
Tabelle 4:	Gemeindeaufsichtsbehörde als Gebarungsprüfer wirtschaftlicher Unternehmen laut Gemeindeordnung	18
Tabelle 5:	Gebarungsprüfung durch einen Kontroll- bzw. Prüfungsausschuss laut Gemeindeordnung.....	19
Tabelle 6:	Rücklauf der Gemeindeerhebung und Zahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten nach Größenklassen und Ländern	26
Tabelle 7:	Rücklauf der StA-Fragebogenerhebung bei unterschiedlichen Fragestellungen.....	28
Tabelle 8:	Hochrechnung der Zahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten und der Anzahl der Ausgliederungen nach Größenklassen	30
Tabelle 9:	Hochrechnung der Zahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten und der Anzahl der Ausgliederungen nach Ländern	31
Tabelle 10:	Zahl der ausgegliederten Organisationseinheiten nach Gesellschaftsform und Größenklasse (Fragebogenergebnis).....	31
Tabelle 11:	Leistungsbereiche der ausgegliederten Einheiten nach Bundesländern (Fragebogenergebnisse).....	32
Tabelle 12:	Geplante Ausgliederungen sowie Gemeindekooperationen in den Jahren 2012 und 2013 (Fragebogenergebnis und Hochrechnung).....	32
Tabelle 13:	Erreichung der mit der Ausgliederung verfolgten Ziele (Fragebogenergebnisse).....	35
Tabelle 14:	Häufigkeit und Kombination von Instrumenten und Prozessen des kommunalen Beteiligungsmanagements (Fragebogenergebnisse).....	37
Tabelle 15:	Außerbudgetäre Verschuldung und Investitionen 2010 (Fragebogenergebnisse).....	41
Tabelle 16:	Hochrechnung der außerbudgetären Verschuldung und Investitionen 2010.....	42
Tabelle 17:	Kostenvergleich ausgewählter Finanzierungsvarianten für ein kommunales Investitionsvorhaben.....	47

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1:	Bruttoinvestitionen des Staates in Österreich im Vergleich zu anderen Euroländern.....	8
Grafik 2:	Hochgerechnete Anzahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten nach Größenklassen.....	31
Grafik 3:	Anzahl der Gemeinden mit ausgegliederten Organisationseinheiten in Österreich laut Gemeindebundumfrage vom Oktober 2011	33
Grafik 4:	Grad der Zielerreichung ausgewählter Ausgliederungsmotive (Fragebogenergebnisse).....	35
Grafik 5:	Bedeutung einzelner Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements (Fragebogenergebnisse)	38
Grafik 6:	Zinsstruktur der außerbudgetären Verschuldung der Gemeinden (Fragebogenergebnisse).....	42
Grafik 7:	Rechtsformen kommunaler Leistungserbringer.....	45

1 EINLEITUNG

1.1 Ziele der Studie

Der **Staatsschuldenausschuss** setzte sich zum Ziel, die **Transparenz** in Bezug auf **kommunale Ausgliederungen** zu erhöhen und durch eine **eigene Erhebung** repräsentative Informationen über die außerbudgetären Investitionen und Schulden der Gemeinden zu erhalten. Vor dem Hintergrund budgetärer Restriktionen nahmen die Ausgliederungen von **investiven Gemeindeaufgaben** in Infrastruktur- und Immobiliengesellschaften in den letzten Jahren zu. Solche Gemeindegesellschaften dürften – neben im Budget ausgewiesenen Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit – die Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur großteils übernommen haben. Nach Angaben von Mitgliedern des Städtebundes im Jahr 2008 sind rund die Hälfte der Beteiligungen in den Städten und größeren Gemeinden nach dem Jahr 2000 und rund 15% vor 1974 entstanden (Biwald et al., 2008). Die sukzessiven Verschiebungen von Gemeindeaktivitäten in Richtung privatrechtliche Organisationsformen haben auch mehrfach mediale Aufmerksamkeit erlangt. So erregte u. a. im Oktober 2011 ein an alle oberösterreichischen Bezirkshauptmannschaften, Magistrate und Gemeindeämter gehender Erlass, dass „künftig alle Projekte - soweit es die rechtlichen Rahmenbedingungen gestatten - über gemeindeeigene KG's, gemeindeeigene GesmbH's oder in Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit abzuwickeln sind“, Aufsehen.¹

Der **Schwerpunkt** der gegenständlichen Studie zum Thema „**Ausgliederungen im Gemeindebereich**“ lag bei einer **eigenen Erhebung** des Staatsschuldenausschusses, bei der alle Gemeinden in Österreich auf freiwilliger Basis um Teilnahme ersucht wurden. Mit dieser Erhebung wurde versucht, **erstmalig repräsentative Informationen** über folgende Bereiche zu gewinnen:

- die **Bedeutung** kommunaler Ausgliederungen in Österreich (u. a. Anzahl, Organisationsformen),
- das **Leistungsspektrum** ausgegliederter Einheiten im Gemeindebereich (u. a. Tätigkeitsfelder und Investitionsvolumen) sowie
- das **Risikopotenzial** für die zukünftige Budgetentwicklung der Gemeinden infolge von Ausgliederungen (außerbudgetäre Verschuldung, Nettotransfervolumen, Beteiligungsmanagement).

Durch Ausgliederung von öffentlichen Leistungen in privatrechtliche Organisationsformen können implizite Verbindlichkeiten (i. A. Haftungen) für die Gemeinde durch (außerbudgetäre) Verschuldung der ausgegliederten Einheiten entstehen, die den zukünftigen Handlungsspielraum auf Gemeindeebene einschränken. Ferner erhöhen Ausgliederungen tendenziell die operativen Risiken bei der Leistungserbringung (z. B. durch komplexe Gewährleistungsverträge zwischen der Gemeinde und dem Leistungserbringer oder durch Beschränkung der Eingriffsmöglichkeiten der Gemeindeaufsicht sowie des Gemeinderates). Andererseits kann angenommen werden, dass privatrechtliche Organisationsformen flexibler auf Marktentwicklungen reagieren und Wettbewerb zu mehr Effizienz beiträgt. „Bei ausgegliederten Rechtsträgern ist der Leitungszusammenhang (Personalhoheit, Organisationsgewalt und Finanzgewalt) zwischen dem ausgegliederten Rechtsträger und den obersten Verwaltungsorganen der jeweiligen Gebietskörperschaft beschränkt, aber nicht aufgehoben. Unterschiedliche Formen der Ausgliederung bewirken eine verschieden starke Lockerung dieses Leitungszusammenhangs“ (BKA - Bundeskanzleramt Österreich, 2011). Als **Ausgliederungen** im Sinn der **gegenständlichen Studie** (bzw. des Fragebogens) werden selbstständige Einheiten verstanden, welche kommunale Aufgaben erfüllen und von der Gemeinde kontrolliert werden. Die Abgrenzung des Be-

¹ Siehe: <https://www.kommunalnet.at/default.aspx?menuonr=0&detailonr=71694>.

Einleitung

griffs „Kontrolle“ erfolgte in Anlehnung an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG-95).²

Die Ausarbeitungen der vorliegenden Studie beschränkten sich nicht auf die **Präsentation der Fragebogenergebnisse** über Gemeindeausgliederungen, sondern wurden um drei ergänzende Themen erweitert. Dabei handelt es sich um

- einen **Überblick** zu **bisherigen Erkenntnissen** und über **offene Fragestellungen** zum Thema Ausgliederungen im Gemeindebereich,
- die **Rolle der Gemeindeaufsicht** hinsichtlich aufsichtsrechtlichen Fragestellungen bei Ausgliederungen im Gemeindebereich und
- Gründe für die Wahl von spezifischen **Rechtsformen bei Ausgliederungen** und deren Vor- und Nachteile.

Die Ergebnisse der elektronischen Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses ermöglichten erstmals mit Hilfe von Hochrechnungen auf die Grundgesamtheit **Größenordnungen** zum **Volumen** und zum **Risikoprofil** der **Gemeindeausgliederungen** in Österreich zu erhalten. Durch diese **neuen Informationen** sollten die Vor- und Nachteile gängiger kommunaler Ausgliederungsformen deutlich besser eingeschätzt werden können. In der Studie erfolgte die Evaluierung der Gemeindeausgliederungen schwerpunktmäßig aus Sicht **nachhaltig solider öffentlicher Finanzen**.

1.2 Aufbau der Studie

Kapitel 2 skizziert einleitend die **Ausgangspunkte der Studie** indem Einblick über die bisherigen Erkenntnisse von Ausgliederungen im Gemeindebereich, über die budgetäre Lage der Gemeinden, über Bonitätskriterien von Ratingagenturen und über einige offene Fragestellungen zum Thema Ausgliederungen gegeben wird.

Gegenstand von **Kapitel 3** ist die **Rolle der Gemeinde und der Gemeindeaufsicht** im Kontext von Ausgliederungen in selbstständige Organisationsformen außerhalb des Gemeindebudgets sowie das **Aufgabenspektrum der Gemeinden** im Sinne der **Gemeindeordnungen** der Länder. Bei Ausgliederung von Gemeindeaufgaben in eigenständige Organisationseinheiten stellt sich die Frage, inwieweit die Eingriffs- und Kontrollrechte der Gemeinde und der Gemeindeaufsicht durch die Restrukturierung der Aufgabenwahrnehmung beschränkt und durch andere Mechanismen ersetzt werden können.

Danach werden im **Kapitel 4** die **Ergebnisse der Fragebogenerhebung** des Staatsschuldenausschusses zum Thema Ausgliederungen im Gemeindebereich präsentiert. Dieses Kapitel beschreibt zunächst den **Erstellungsprozess** des Fragebogens und den **Repräsentationsgrad** der Erhebung und liefert danach die **hochgerechneten Ergebnisse für die Grundgesamtheit**. Nach statistischen Kriterien kann bei dieser Erhebung (mit Einschränkungen) von einer „**disproportional geschichteten Stichprobe**“ ausgegangen werden. Der Rücklauf des Fragebogens betrug insgesamt 14%, d. h. der Fragebogen wurde von 326 Gemeinden bei einer Grundgesamtheit von 3.257 Gemeinden in Österreich retourniert. Die Erhebung umfasste **10 Fragen** zum Thema Leistungsarten und Organisationsformen von Gemeindeausgliederungen, Ausgliederungsziele und Beteiligungsmanagement sowie budgetäre Aspekte, wie beispielsweise außerbudgetäre Verschuldung und außerbudgetäre Investitionen auf Gemeindeebene.

Kapitel 5 gibt einen **Überblick** über die **möglichen Rechtsformen**, die zur Erbringung kommunaler Leistungen zur Verfügung stehen, und skizziert die wesentlichen Merkmale **bedeutender Organisa-**

² ESVG 95, Abschnitt 2.26.

tionsformen in der kommunalen Praxis in Österreich. Ferner werden wichtige **Kriterien für die Rechtsformwahl** von öffentlichen Unternehmen dargestellt.

In **Kapitel 6** schließlich werden aus den Detailanalysen einige **Schlussfolgerungen** und **Empfehlungen** abgeleitet und weitere Analysethemen aufgezeigt. Das Literaturverzeichnis befindet sich in **Kapitel 7**.

Der **Anhang der Studie** enthält den (elektronischen) **Fragebogen** zum Thema Gemeindeausgliederungen und ein **Beispiel** über den Ablauf einer **Gemeindeimmobilienausgliederung** und den dabei zu erwartenden Einsparungen infolge des Vorsteuerabzugs.

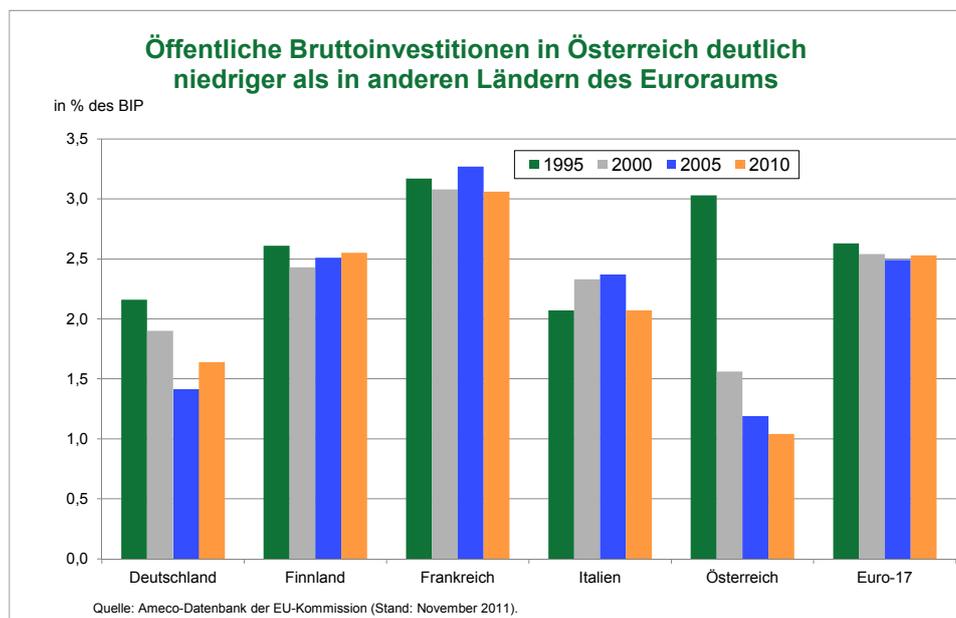
2 AUSGANGSPUNKTE DER STUDIE

Das folgende Kapitel soll einen Einblick in die Bedeutung und bisherigen Erkenntnisse von Ausgliederungen im Gemeindebereich sowie in die budgetäre Lage der Gemeinden geben und einige offene Fragestellungen zum Thema Ausgliederungen ansprechen.

2.1 Infrastrukturbereitstellung in Österreich vorrangig durch staatsnahe Unternehmen

Die Bereitstellung der **Infrastruktur** als Grundlage und Voraussetzung für weitere wirtschaftliche Aktivitäten zählt zu den Kernaufgaben des Staates. Dieser Umstand findet allerdings kaum Niederschlag in den budgetären Ausgaben der Gebietskörperschaften in Österreich. Nach international abgestimmten Daten (Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95)) erreichten 2011 die **öffentlichen Investitionen** in Österreich nur 1% des BIP bei einem Gesamtausgabevolumen von über 50% des BIP.³ Auch im internationalen Vergleich ergibt sich für Österreich eine auffallend niedrige öffentliche Investitionsquote. Die Investitionen aller öffentlichen Haushalte in Österreich fallen seit 1997 niedriger als in allen anderen Staaten des Euroraums aus (2010: EU-17: 2,5% des BIP; Österreich 1,0% des BIP).

Grafik 1: Bruttoinvestitionen des Staates in Österreich im Vergleich zu anderen Euroländern (in % des BIP)



Im Bereich des **hochrangigen Straßenverkehrs** reichen die Anfänge der Ausgliederungen in Österreich bis in die 1960er Jahre zurück (z. B. Brenner Autobahn AG (1964), Tauernautobahn AG (1969), Pyhrn Autobahn AG (1971)). Die **Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB)** wurden im Jahr 1993 aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert.⁴

³ Innerhalb des Sektors Staat (ESVG 95-Abgrenzung) investiert i. A. die Gemeindeebene am meisten: So betrug im Jahr 2010 der Anteil der Gemeindeinvestitionen beinahe 50%, gefolgt von den Investitionen der Landesebene mit 25% (Staatsschuldenausschuss, 2011, S. 66).

⁴ Die ÖBB wurden in der sektoralen Abgrenzung des ESVG 95 auch vor 1993 dem Unternehmenssektor zugerechnet.

Neben den **ÖBB** sind als **prominente Beispiele für ausgegliederte Gesellschaften** im Infrastrukturbereich in Österreich Folgende anzuführen:

- **Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG):** Eine 1982 gegründete Gesellschaft für die Planung, Finanzierung, den Bau und die Erhaltung des hochrangigen Autobahn- und Schnellstraßennetzes.
- **Bundesimmobiliengesellschaft (BIG):** Eine 1992 gegründete Gesellschaft des Bundes zur Bewirtschaftung von Bundesgebäuden und Verwertung von nicht mehr benötigten Objekten, die u. a. auch Investitionen und Instandhaltungsaufwendungen in die Gebäudeinfrastruktur der öffentlichen Verwaltungseinheiten tätigt.
- **Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften:** Seit 1997 bzw. 2001 zählen Landeskrankenanstalten durch Umstellung der Finanzierungsmodalitäten (leistungsorientiertes Krankenanstaltenfinanzierungssystem) zum Unternehmenssektor, wodurch der Großteil der im Spitalswesen getätigten Bau- oder Geräteinvestitionen nicht mehr als staatliche Bruttoanlageinvestition aufscheint.
- **Kommunale Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe:** Sie wurden v. a. im Jahr 1997, aber auch später als Quasi-Kapitalgesellschaften (Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit) oder als Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit verselbstständigt und sind seitdem gemäß ESVG 95 im privaten Sektor (re-)klassifiziert.
- **Stadtwerke und ähnliche Infrastrukturgesellschaften großer Gemeinden:** Im Regelfall handelt es sich dabei um Konzerne, die zur Gänze im Eigentum der jeweiligen Stadt stehen und mit mehreren Tätigkeitsfeldern, wie z. B. Energieversorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Bestattung, Friedhöfe, betraut sind. Die **Wiener Stadtwerke Holding AG** wurde z. B. im Jahr 1999 aus der Wiener Gemeindeverwaltung ausgegliedert und zählt zu den 20 größten Unternehmen Österreichs mit rund 16.000 Mitarbeitern.
- **Landes- und Gemeindeimmobiliengesellschaften:** Die Aufgabengebiete dieser Gesellschaften variieren. Zu den Kernaufgaben zählen die Bewirtschaftung von öffentlichen Liegenschaften und Gebäuden (Instandhaltung, Bau, Kauf, Verkauf etc.).

Die **Anzahl ausgegliederter Infrastrukturbetriebe** ist in Österreich mittlerweile **beträchtlich** und wird v. a. auf kommunaler Ebene kontinuierlich ausgeweitet. Dies lässt sich aus den von Grossmann/Hauth (2010) auf Basis des Firmenbuchs identifizierten **über 1.800 aktiven Beziehungen** (z. B. unbeschränkt haftender Gesellschafter, Kommanditist, Alleinaktionär, Inhaber etc.) zwischen den **Gebietskörperschaften** in Österreich und **Infrastrukturunternehmen des privaten Sektors** (im Sinne des ESVG 95) ableiten. Von diesen identifizierten Beteiligungsverhältnissen entfielen 95% auf die **Gemeindeebene**. Die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit zur **Da-seinsversorgung** (Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, sozialer Wohnbau, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Pflegeheime, Friedhöfe, Bäder, Sportanlagen usw.) wird größtenteils von **kommunalwirtschaftlichen Unternehmen** wahrgenommen. Die in der Studie identifizierte Anzahl ist als eine **Untergrenze** zu verstehen.

2.2 Kommunale Ausgliederungen vor dem Hintergrund der angespannten Budgetlage und institutioneller Gegebenheiten

Das **Maastricht-Ergebnis** (Budgetsaldo) der **österreichischen Gemeinden** war in den letzten Jahren durchwegs positiv. Erst im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise verzeichnete die Gemeindeebene in den Jahren 2009 und 2010 Budgetdefizite. Im Jahr 2011 erreichten die Gemeinden (ohne Wien) – gemäß Budgetärer Notifikation vom März 2012 – wieder ein positives Maastricht-Ergebnis von rund

Ausgangspunkte

0,4 Mrd EUR (Wien: -0,5 Mrd EUR). Diese Ergebnisse wurden in der Vergangenheit neben anderen Maßnahmen (z. B. Kooperationen, Einsparungen, Investitionsaufschub) auch durch Auslagerung von Investitionen in gemeindeeigene Gesellschaften erreicht.⁵ Die **angespannte Finanzlage** der Gemeinden zeigte sich im Rückgang des Überschusses der laufenden Gebarung und in der Schuldenentwicklung. So stiegen die Transfers an Träger öffentlichen Rechts – Krankenanstalten, Sozialhilfe und Landesumlage – zwischen 2006 und 2010 um 630 Mio EUR und die Ertragsanteile lediglich um 475 Mio EUR (Biwald, 2011; Ergebnisse ohne Wien). Der Maastricht-Schuldenstand der Gemeindeebene (mit Wien) überschritt Ende 2010 mit rund 8 Mrd EUR den Vergleichswert des Jahres 2007 von rund 5 Mrd EUR um beinahe 60% (Staatsschuldenausschuss, 2011).⁶

In den **nächsten Jahren** wird seitens der Gemeindevertreter und des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ – Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum) – nach dem Zwischenhoch im Jahr 2011 mit hohen Einnahmenezuwächsen infolge des hohen Wirtschaftswachstums, Zusatzeinnahmen aus dem Finanzausgleich 2008 und Steuererhöhungen (z. B. Erhöhung der Mineralölsteuer, Bankenabgabe etc.) – mit keiner Verbesserung bei den Gemeindefinanzen gerechnet. Der Überschuss der laufenden Gebarung könnte bis 2015 auf rund 750 Mio EUR sinken und damit substanziell unter den Werten vor 2009 (etwa 1,4 Mrd EUR) liegen (Biwald, 2011; Ergebnisse ohne Wien). Der Spielraum der Gemeinden für eigene Investitionen, öffentliche Transfers zur Substanzerhaltung und Weiterentwicklung der Infrastruktur bei staatsnahen Einheiten sowie für einen Abbau von Finanzschulden dürfte ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen weiter zurückgehen. Gleichzeitig wird eine Fortführung von kommunalen Ausgliederungen zur (nachhaltigen) Verbesserung der Budgetlage angesichts der bereits umfangreich vollzogenen Ausgliederungen nur noch begrenzt möglich sein.

Der seit den 1980er-Jahren bestehende Trend, auf **wettbewerbsorientierte Marktstrukturen** (Privatisierungen, geregelter Wettbewerb bei Netzwerkbranchen wie z. B. Energie, Nahverkehr oder Wasserversorgung) überzugehen, dürfte bei Ausgliederungen im Gemeindebereich nur eingeschränkt eine Rolle gespielt haben. Laut einer Evaluierung von ausgegliederten Rechtsträgern seitens des BKA im Jahr 2011 befinden sich „**Gemeindeausgliederungen meist nicht im privaten Wettbewerb**“ und es werden oft keine Einnahmen aus privatwirtschaftlicher Tätigkeit erzielt. Auch handelt es sich **nicht immer** um eine „**reale Ausgliederung**“, d. h. der ausgegliederten Einheit stehen oft weder eigenes Personal noch eigene Räumlichkeiten zur Verfügung (BKA, 2011). Die Gründung von privatrechtlichen Gesellschaften für investive Angelegenheiten (insbesondere Immobiliengesellschaften) war für die Gemeinde mit **steuerrechtlichen Vorteilen** verbunden (Pilz, 2008) und erleichterte die **Einhaltung der Budgetrestriktionen** (Österreichischer Stabilitätspakt; Stabilitäts- und Wachstumspakt) u. a. durch zeitliche Verteilung der Investitionskosten (siehe Kapitel 5).

Aus **Sicht der ökonomischen Theorie** sorgt in einer Marktwirtschaft der **Wettbewerb** für die effiziente Allokation knapper Ressourcen. Wettbewerb zwingt die Unternehmen zu einem effizienten Handeln und zu Innovationen. Unternehmerische Investitionen bringen in weiterer Folge Wirtschaftswachstum mit sich (Böheim, 2011). Allerdings kann es in Bereichen der (öffentlichen) Daseinsvorsorge mit **gemeinwirtschaftlichen Zielen** zu Marktversagen kommen. „Der komparative Vorteil des Staates als Eigentümer ist die Freiheit von Gewinnruck und der dadurch vergrößerte Möglichkeitsraum zur Outcome-Optimierung“⁷ (Bartel, 2011). Andererseits zeigen politökonomische Theorien, dass Eigeninteressen (wie z. B. wahl- und parteipolitische Interessen) mit negativen Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität bei der öffentlichen sowie staatsnahen Leistungserbringung vorherrschen können. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass Staats- und Marktversagen parallel möglich sind.

⁵ Durch die Übertragung von Gemeindeaufgaben an ausgegliederte Einheiten kann der Finanzmittelbedarf einer Investition auf mehrere Jahre verteilt, Steuervorteile lukriert und eventuell Effizienzpotenziale realisiert und damit die Gemeindeausgaben (vorübergehend) reduziert werden (siehe Kapitel 5).

⁶ Verschuldungsdaten des Sektors Staat im Sinne des ESVG 95 (Abschnitt 3.4) und zu den Gemeindebetrieben mit marktbestimmter Tätigkeit (Abschnitte 85-89) die dem privaten Sektor zugerechnet werden, finden sich im Bericht des Staatsschuldenausschusses (Anhang A8) über die öffentlichen Finanzen (STA, 2011).

⁷ Outcome bzw. Effektivität ist ein Maß für die Zielerreichung (Wirksamkeit, Qualität der Zielerreichung). Effizienz ist ein Maß für die Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Relation).

Als Ziele einer Ausgliederung wurden seitens des Bundes (BMF, 2003) folgende Punkte angeführt:

- Straffung und Erhöhung der Flexibilität der Angebotsstruktur in Richtung einer bedarfsgerechten bürgernahen Leistungserbringung
- Erhöhung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Dienstleistungen
- Konzentration der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung auf ihre Kernfunktionen
- Entlastung der öffentlichen Haushalte (Verringerung der Ausgabendynamik, Einfrieren bzw. Verringerung des Personalstands, außerbudgetäre Finanzierung etc.).

Aus Sicht des **Rechnungshofs** (Reihe 2011/1) sind „Ausgliederungen nur sinnvoll, wenn durch sie Effizienzpotenziale realisiert werden können, die durch verwaltungsinterne Reformmaßnahmen nicht in gleicher Weise genutzt werden können. **Kritisch** sind **Ausgliederungen** insbesondere dann zu betrachten, wenn sie ausschließlich als Instrument der Personalbewirtschaftung, zur „kreativen Buchführung“ im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien oder als Flexibilisierungsinstrument zum Schuldenmanagement eingesetzt werden. Mit diesen Ausgliederungen ist die Gefahr erheblicher außerbudgetärer Schulden (z. B. im Infrastrukturbereich, bei den Kommunen) verbunden. Die Problematik außerbudgetärer Schulden verschärft sich, wenn „diese nicht aus dem Cashflow des ausgelagerten Unternehmens finanzierbar sind.“

2.3 Kriterien für die kommunale Bonitätsbeurteilung

Eine Bonitätsbeurteilung oder Risikoanalyse im Hinblick auf eine potenzielle Zahlungsunfähigkeit von Gemeinden stützt sich im Regelfall auf folgende drei zentrale Bereiche (Daldoss et al., 2005):

- **Beurteilung der Schuldensituation** (Schuldenlast, Nettozinsbelastung, Verschuldungspotenzial, Fremdfinanzierungspotenzial)
- **Beurteilung des Finanzpotenzials** (Steuerressourcen, Standortattraktivität, Klumpenrisiken).
- **Beurteilung der Finanzpolitik** (Steuerpolitik, Konsumbelastung, Anlage- und Investitionspolitik, Finanzmanagement).

Bei der Bonitätsbeurteilung fließen nicht nur quantitative sondern insbesondere auch qualitative Kenngrößen ein, wie beispielsweise der Zustand der Infrastruktur, der geografische Standort von Gemeinden, das Aufgabenspektrum (Stadt versus Kleingemeinde) sowie föderale, institutionelle Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die Kompetenzlage der Gemeinden i. A. und direkte oder indirekte Ausfallhaftungen der Bundes- und Landesebene. Solche qualitativen Sachverhalte weisen – abgesehen von den Ausfallhaftungen im Rahmen des föderalen Systems – keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Zahlungsfähigkeit einer Gemeinde auf, sind aber von erheblicher Relevanz (z. B. Steuerautonomie der Gemeindeebene). Einfache Kenngrößen wie beispielsweise die Pro-Kopf-Schulden als Bonitätsfaktor von Gemeinden reichen für eine fundierte Risikoeinschätzung letztendlich nicht aus, stellen aber einen wichtigen Indikator dar.

Die **Rechtsnormen in Österreich** sehen zwar keine explizite „Bail-out“-Regel für Gemeinden vor, dennoch stellen Gemeindeinsolvenzen die Ausnahme dar.⁸ Gemeinden, die (unverschuldet) in Not geraten, können zusätzliche Geldmittel vom Land oder vom Bund (z. B. in Form von Bedarfszuweisungen) erhalten. Zudem könnte man eine Bestimmung des Finanzverfassungsgesetzes als „**implizites Bail-out**“ verstehen, die besagt, dass der Bund den Gebietskörperschaften jene Mittel zur Verfügung stellen muss, die sie benötigen, um ihren Aufgaben nachzugehen (Art. 4 F-VG). Darüber hinaus haben die Länder das Recht, „die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit

⁸ Ein Insolvenzrecht für Gemeinden existiert bislang nicht. Im Jahr 1937 wurde die Gemeinde Donauwitz als insolvent erklärt.

Ausgangspunkte

und Zweckmäßigkeit zu überprüfen“ (Art. 119a (2) B-VG; BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.) und eine Zahlungsunfähigkeit von Gemeinden durch Präventivvorgaben möglichst zu verhindern.

Vor dem Hintergrund der umfangreichen **Ausgliederungen** auf Gemeindeebene stellt sich die Frage, in wie weit die Eingriffs- und Kontrollrechte des Bundes und der Länder (Gemeindeaufsicht) durch die Restrukturierung der Aufgabenwahrnehmung beschränkt werden, sich die Gemeindeaufsicht auf die zunehmende Bedeutung des außerbudgetären Bereichs eingestellt hat und das Ausfallsrisiko der Gemeinden infolge von **impliziten Verbindlichkeiten** (z. B. Haftungen; Gewährleistungspflicht) und **komplexer rechtlicher Konstruktionen** zunimmt.

2.4 Informationsmangel bei ausgegliederten Unternehmen auf Landes- und Gemeindeebene

Die wahre finanzielle Lage der Gebietskörperschaften ist mangels gesicherter Daten über den ausgegliederten und außerbudgetären Bereich nicht bekannt (Rechnungshof, 2011). Obwohl den Gebietskörperschaften als (Teil-)Eigentümer der staatsnahen Unternehmen bei der Festlegung von Investitionsplänen, als Co-Financier und als schlussendlicher Haftungsträger eine entscheidende Rolle zukommt, fehlen kohärente statistische Informationen über die Aktivitäten und Finanzgebarung dieser ausgegliederten Einheiten sowie über die abzuleitenden impliziten Verbindlichkeiten der Gebietskörperschaften. Auf **Gemeindeebene** werden Investitionsoffensiven mit hohem Finanzierungs- und Fremdmittelbedarf wie beispielsweise Immobilien (z. B. Kongresshäuser, Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder etc.) zunehmend ausgelagert.

Dem Versuch, staatsnahe Infrastruktureinheiten auf Basis von verfügbaren Informationen systematisch zu erfassen, sind derzeit Grenzen gesetzt. Die **Zahl staatsnaher Infrastrukturunternehmen** lässt sich zwar über das **Firmenbuch** abschätzen. Die Identifikation von relevanten Einheiten ist jedoch aufgrund von Holdingkonstruktionen sowie Erfassungslücken (z. B. Aktiengesellschaften mit öffentlichen Anteilseignern von unter 100%) unvollständig. Eine auf Kennzahlen (z. B. Investitions- und Verschuldungskennzahlen) basierende **Einschätzung** über die **Relevanz staatsnaher Infrastrukturunternehmen** war bislang **nicht möglich** (Grossmann/Hauth, 2010).

2.5 Neue EU-Vorgaben zur Transparenz

Die **EU-Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen** der Mitgliedstaaten (Amtsblatt der Europäischen Union, 2011) definiert Mindeststandards, die bis Ende 2013 auf nationaler Ebene umzusetzen sind. So müssen u. a. die Mitgliedstaaten „geeignete Mechanismen für eine sämtliche Teilssektoren des Staates **umfassende Koordinierung** schaffen, um eine umfassende und **kohärente Erfassung aller Teilssektoren** des Staates bei der **Finanzplanung**, den **numerischen Haushaltsregeln**, der Erstellung der **Haushaltsprognosen** und bei der **Mehrjahresplanung** zu gewährleisten (Art 13).“ Ferner sind für **alle Teilssektoren** des Staates die „relevanten Informationen über **Eventualverbindlichkeiten**, die sich erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirken können (darunter **Haftungen** und **Verbindlichkeiten** aus der Tätigkeit **öffentlicher Körperschaften**, einschließlich Angaben zu deren Umfang) sowie Informationen über **Beteiligungen des Staates** am Kapital privater oder öffentlicher Unternehmen zu **veröffentlichen** (Art. 14).“

Vor diesem Hintergrund wurden im **Österreichischen Stabilitätspakt (ÖSTP) 2012** Vorkehrungen getroffen, um den Verpflichtungen Österreichs gegenüber der EU im Wesentlichen nachzukommen. In Zukunft müssen auf Gemeindeebene u. a. Informationen zum Schuldenstand ausgegliederter **Gemeindeimmobiliengesellschaften** sowie zum **Haftungsvolumen** der Gemeinden zur Verfügung gestellt werden (Zeitreihe beginnend mit dem Jahr 2011). Ferner besteht eine **Meldepflicht** der Gebietskörperschaften **für neu geschaffene institutionelle Einheiten** (u. a. Ausgliederungen aus dem Budget) an Statistik Austria sowie an das Österreichische Koordinationskomitee (Gremium für die Haushaltskoordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Sinne des ÖSTP).

3 AUFGABEN DER GEMEINDE UND ROLLE DER GEMEINDEAUFSICHT

Dieses Kapitel skizziert zunächst die **rechtliche Basis** für die **Aufgaben** der Gemeinden und die Aufgabenwahrnehmung durch wirtschaftliche Unternehmen. Danach werden die Rolle der jeweiligen **Gemeindeaufsichtsbehörde** der Länder **im Kontext des Ausgliederungsprozesses** (z. B. Genehmigungsvorbehalte, Aufzeichnungen über ausgegliederte Einheiten) sowie deren **Aufsichtsrechte im Bereich der ausgegliederten Einheiten** dargestellt. Ferner werden **Kontroll- und Prüfungsausschüsse der Gemeinden** als Alternative zur aufsichtsbehördlichen Kontrolle vorgestellt. Schließlich werden **Beratungsleistungen** und die **Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln** durch die Gemeindeaufsicht anhand von Beispielen aus der Praxis als weitere Aufgaben zur Gewährleistung solider kommunaler Finanzen aufgezeigt.

Die Autoren der Studie möchten an dieser Stelle allen **Vertretern der Gemeindeaufsicht herzlich danken**, die durch ihre **Stellungnahme** zum vorliegenden Abschnitt und durch die Erläuterung ihrer Rolle aus der Sicht der Praxis dazu beitragen, die Qualität und den Informationsgehalt der Ausführungen zu erhöhen.

3.1 Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper

Die **Gemeinden** sind gemäß Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Das bedeutet, sie haben einen verfassungsrechtlich klar definierten und „geschützten“ eigenen Wirkungsbereich, in dem die Aufgabenbesorgung weisungsfrei erfolgt. Gemeindeaufgaben sind immer „Verwaltungsaufgaben“, d. h. weder die Gesetzgebung noch die Gerichtsbarkeit sind den Gemeinden zugänglich (Weber, 2002). Der **eigene Wirkungsbereich** umfasst neben explizit angeführten Rechten, wie z. B. Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben oder Abgaben auszuschreiben (Art. 116 (2) B-VG), alle Angelegenheiten, „die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“ (Art. 118 (2) B-VG). Im Art. 118 (3) B-VG werden ferner einige **behördliche Aufgaben** demonstrativ aufgezählt, wie z. B.:⁹

- Bestellung der Gemeindeorgane und Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben;
- Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit;
- örtliches Polizeiwesen, u. a. für die Bereiche Sicherheit, Veranstaltungen, Straßen, Märkte, Gesundheit (einschließlich Hilfs- und Rettungswesen, Leichen- und Bestattungswesen);
- örtliche Raumplanung sowie örtliche Bau- und Feuerpolizei;
- Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde.

Vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung in Österreich (Art. 10 bis 15 B-VG) hat die **Landesgesetzgebung** – soweit nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist – das Gemeinderecht zu regeln, d. h. Gemeindeaufgaben gesetzlich zu formulieren, auszugestalten und sie den Gemeinden zur Besorgung zuzuweisen. Dies erfolgt zunächst durch die **Gemeindeordnungen¹⁰ der Bundesländer** (Landesrecht), die in der Regel den kommunalen **Aufgabenkatalog** gemäß Art. 118

⁹ Erläuterungen und Beispiele zu den angeführten Gemeindeaufgaben des eigenen Wirkungsbereichs finden sich z. B. in Weber (2002).

¹⁰ 14 Städte (Eisenstadt, Rust, Klagenfurt, Villach, Krems, St. Pölten, Waidhofen an der Ybbs, Wiener Neustadt, Linz, Steyr, Wels, Salzburg, Graz, Innsbruck) haben eigene, allerdings teilweise mit der jeweiligen Gemeindeordnung des Landes deckungsgleiche Stadtrechte (und im Falle Niederösterreichs ein zusätzliches Stadtrechtsorganisationsgesetz).

Gemeindeaufgaben und Gemeindeaufsicht

(3) B-VG deckungsgleich enthalten (siehe Tabelle 1). Die Konkretisierung der Gemeindeangelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs erfolgt in den einzelnen **Materiengesetzen**, wie z. B. der Bau- oder der Straßenverkehrsordnung.¹¹

Im Fall der oberösterreichischen Gemeindeordnung wird explizit auf den entsprechenden Artikel der Bundesverfassung verwiesen. In der Steiermark wird den Gemeinden im Rahmen des eigenen Wirkungsbereichs eine Vielzahl zusätzlicher Aufgaben zur Besorgung zugewiesen und demonstrativ aufgezählt. Die Gemeindeordnung für die Vorarlberger Gemeinden beschränkt sich auf eine allgemeine Beschreibung der Gemeindeaufgaben gemäß Art. 118 (2) B-VG.

Grundsätzlich gilt der Aufgabenkatalog der Bundesverfassung für alle österreichischen Gemeinden. Es besteht jedoch die **Möglichkeit, Aufgaben** des eigenen Wirkungsbereichs an übergeordnete staatliche Behörden **abzutreten**. Dies betrifft vor allem kleine Gemeinden in strukturschwachen Gebieten, die nicht in der Lage sind, alle Aufgaben selbst zu übernehmen. Allerdings muss der eigene Wirkungsbereich in „seiner Substanz“ (Weber, 2002) erhalten bleiben.

Tabelle 1: Gemeindeaufgaben im eigenen Wirkungsbereich gemäß Gemeindeordnung

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg
Allgemeine Umschreibung des eigenen Wirkungsbereichs								x
Verweis auf Aufgabenkatalog gemäß Art. 118 (3) B-VG				x				
Demonstrative Aufzählung der Gemeindeaufgaben						x		
Aufzählung der Gemeindeaufgaben deckungsgleich mit Art. 118 (3) B-VG	x	x	x	x	x	x	x	

Quelle: Gemeindeordnungen der Bundesländer und eigene Recherche (Stand: Februar 2012).

Ferner müssen Gemeinden im Rahmen des **übertragenen Wirkungsbereichs** auch Angelegenheiten besorgen, die im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder des Landes erfolgen. Dabei handelt es sich meist um Angelegenheiten, die aus Gründen der Verwaltungsökonomie und der Sach- und Bürgernähe bei den Gemeinden besser angesiedelt sind. Dazu zählen z. B. die Durchführung von Nationalrats- und Landtagswahlen, die Mitwirkung bei Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren oder die Führung des Melderegisters sowie der Staatsbürgerschaftsevidenz.

Im Einklang mit dem B-VG können kommunale Aufgaben bzw. Dienstleistungen sowohl in öffentlich-rechtlicher (innerhalb der Verwaltung, Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit, Eigenbetrieb, Gemeindeverband etc.) oder in privatrechtlicher Form (Kommanditgesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaft etc.) erbracht bzw. gewährleistet werden.¹²

3.2 Aufgaben der Gemeindeaufsicht im Kontext ausgegliederter Einheiten

In ihrem Wirken sind die Gemeindeorgane an die Gesetze und Verordnungen des Bundes und des betreffenden Landes gebunden. Dabei unterliegen sie – sofern nicht Angelegenheiten der Bundesvollziehung betroffen sind – der Aufsicht des Landes. Gemäß Art. 119a (1) B-VG obliegt es dem Aufsichtsorgan sicherzustellen, dass die Gemeinde „bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt“. Ferner hat das Land das Recht, „die Gebahrung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen“

¹¹ Zur ausdrücklichen Bezeichnungspflicht als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde siehe z. B. Neuhöfer (1998) oder Weber (2002).

¹² Zu Organisationsformen kommunaler Leistungserbringung siehe Kapitel 5 sowie z. B. Biwald und Parzer, 2008, oder Achatz et al., 2008.

(Art. 119a (2) B-VG). Diese Bestimmungen gelten auch für Gemeindeverbände, soweit diese Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde besorgen (Art. 119a (10) B-VG).¹³

Bei Ausgliederung von Gemeindeaufgaben in eigenständige Organisationseinheiten stellt sich die Frage, inwieweit die Kontroll- und Eingriffsrechte der Gemeindeaufsicht durch die Restrukturierung der Aufgabenwahrnehmung verändert und gegebenenfalls beschränkt werden. In diesem Kontext ist es von zentraler Bedeutung, ob

- der Ausgliederungsvorgang selbst aufsichtsbehördliches Handeln wie z. B. ein Genehmigungsverfahren auslöst,
- die Gebarungskontrolle der ausgegliederten Einheit (weiterhin) unter die Agenden der Gemeindeaufsicht fällt,
- Belange ausgegliederter Einheiten von der Auskunftspflicht der Gemeinde gegenüber der Gemeindeaufsichtsbehörde, die grundsätzlich für Angelegenheiten der Gemeinde besteht, ausgenommen sind und/oder
- alternative Kontroll- und Eingriffsrechte des Gesellschaftsrechts als Steuerungsinstrument ausreichen.

Die folgenden Ausführungen sollen Aufschluss über diese Fragen geben. Es ist darauf hinzuweisen, dass für Städte mit eigenem Statut Genehmigungsvorbehalte der Gemeindeaufsicht im jeweiligen Stadtrecht definiert werden. Die Ausführungen der folgenden Abschnitte beziehen sich auf die Gemeindeordnungen der Länder und schließen die Statutarstädte nicht ein.

3.2.1 Genehmigungsvorbehalt der Gemeindeaufsichtsbehörde bei Ausgliederungen

Die Ausgliederung von Gemeindeaufgaben in eine **wirtschaftliche Unternehmung mit eigener Rechtspersönlichkeit** (z. B. GesmbH, KG), womit die **Errichtung** oder die **Beteiligung** an einer bereits bestehenden wirtschaftlichen Unternehmung verbunden ist, zählt in sieben von acht Bundesländern zu den genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäften einer Gemeinde durch die Aufsichtsbehörde (Tabelle 2). In Niederösterreich findet sich in der Gemeindeordnung weder im Zusammenhang mit der Errichtung noch mit einer Beteiligung an einer wirtschaftlichen Unternehmung mit eigener Rechtspersönlichkeit ein Hinweis auf eine aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht. Laut Niederösterreichischer Gemeindeordnung bedarf es für derartige Rechtsgeschäfte aber einer Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat. Der Genehmigungsvorbehalt des Landes kommt grundsätzlich bei Rechtsgeschäften zum Tragen, die hohe finanzielle Belastungen für Gemeindehaushalte (z. B. Veränderung des Gemeindevermögens, Schuldaufnahme, Haftungen) nach sich ziehen können.

Die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung in **wirtschaftliche Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit** (nettobudgetierte Eigenbetriebe, Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit) unterliegt in der Regel nicht der Genehmigungspflicht der Gemeindeaufsicht.¹⁴ In diesem Fall verbleibt die Gebarung der „umgegliederten“ Einheiten weiterhin im Gemeindehaushalt, und das Aufsichtsrecht des Landes über die Gemeinde (v. a. die Prüfung der Gebarung sowie der gesetzeskonformen Aufgabenerfüllung) bleibt unberührt.

Darüber hinaus existieren noch andere **Rechtsgeschäfte, die zwischen der Gemeinde und ausgegliederten Einheiten** abgeschlossen werden können und einen genehmigungspflichtigen Tatbestand erfüllen (ausgewählte Rechtsgeschäfte, Tabelle 2): Dazu zählen insbesondere die Übernahme von

¹³ Für die Bundeshauptstadt Wien finden die Ausführungen zur Aufsicht gemäß Art. 119a B-VG keine Anwendung (Art. 112 B-VG).

¹⁴ Eine Ausnahme stellt Oberösterreich dar, da Eigenbetriebe in der Gemeindeordnung zu den wirtschaftlichen Unternehmen gezählt werden, deren Errichtung aufsichtsbehördlich genehmigungspflichtig ist.

Gemeindeaufgaben und Gemeindeaufsicht

Haftungen (für Verbindlichkeiten Dritter, Gesellschafterhaftung) und der Abschluss von Immobilien-leasing. Diese Rechtsgeschäfte unterliegen in allen Ländern – zumindest ab bestimmten Schwellen-werten – der Genehmigungspflicht.

Tabelle 2: Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde bei ausgewählten Rechtsgeschäften

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg
entgeltliche Veräußerung von unbeweglichem Vermögen	x ¹⁾	x ³⁾	x ^{1),5)}	x ¹⁾		x ⁵⁾		
Verpfändung und sonstige Belastung von unbeweglichem Vermögen	x	x ³⁾	x ¹⁾	x ¹⁾		x ¹⁾		
Errichtung von Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit	x ²⁾	x ⁴⁾		x ⁶⁾	x	x	x	x
Beteiligung an Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit	x ²⁾	x ⁴⁾		x	x	x	x	x
Gewährung von Darlehen				x ⁷⁾		x	x ⁹⁾	
Übernahme von Haftungen	x	x	x	x ⁷⁾	x ⁸⁾	x ¹⁾	x	x
Abschluss von Immobilien-Leasingverträgen oder Ähnlichem	x	x	x	x	x ⁸⁾	x ¹⁾	x	x ¹⁾

- 1) Wenn ihr Wert bestimmten Schwellenwert übersteigt.
 - 2) Mit Ausnahme von Energieversorgungs-, Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen.
 - 3) Sofern sie ganz oder teilweise mit Landesmitteln oder Bedarfszuweisungen erworben wurde.
 - 4) Nur im Fall von Kapitalgesellschaften.
 - 5) Außer der Kaufpreis entspricht dem ortsüblichen Preis (Gutachten eines Sachverständigen).
 - 6) Genehmigung abhängig davon, ob Satzung oder Statut der ausgegliederten Einheit eine Unterwerfungserklärung enthält.
 - 7) Wenn durch die Gewährung/Übernahme der Gesamtstand ein Viertel der ordentlichen Einnahmen des VA überschreiten würde (Änderungen durch die oberösterreichische Gemeinderechts-Novelle 2012, die mit 1.4.2012 in Kraft tritt).
 - 8) Wenn durch Nettobelastungen der Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Tilgungen unter Schwellenwert sinkt.
 - 9) Sofern sie im Einzelfall 10 v. H. der ordentlichen Ausgaben des VA übersteigen.
- Quelle: Gemeindeordnungen der Bundesländer und eigene Recherche (Stand: Februar 2012).

Die Notwendigkeit einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung gewährleistet allerdings nicht, dass im Rahmen des Genehmigungsverfahrens **standardisierte und umfassende Aufzeichnungen und Dokumentationen** bezüglich ausgegliederter Einheiten seitens der Aufsichtsbehörde geführt werden und/oder die **Gebarung ausgegliederter Einheiten** – im Rahmen aufsichtsrechtlicher Möglichkeiten – analysiert wird. Eine umfassende und rezente Dokumentation über den ausgegliederten Bereich der Gemeinden liegt nicht vor (Tabelle 3): Eine **Recherche** bei den acht **Gemeindeaufsichtsbehörden** der Länder ergab, dass Aufzeichnungen nur zum Teil vorliegen, primär auf die Erfassung von Ausgliederungen ausgerichtet sind und nur vereinzelt und/oder nur in Teilbereichen Daten zur Gebarung ausgegliederter Einheiten existieren.

Im Burgenland wurde erstmals im Jahr 2011 eine Liste über alle Beteiligungen der burgenländischen Gemeinden angelegt, die im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren laufend aktualisiert wird. Aufzeichnungen über Investitions- und Verschuldungsdaten ausgegliederter Einheiten der Gemeinden werden im Burgenland nicht geführt. In Kärnten werden seit Beginn 2008 Informationen über kommunale Gesellschaften erhoben, die u. a. Anzahl und Art der Ausgliederungen sowie den Schuldenstand – nicht jedoch das Investitionsvolumen – abdecken. In Oberösterreich werden Gemeindeausgliederungen systematisch erfasst und sind Rechnungsabschlüsse und Voranschläge der ausgegliederten Einheiten der Gemeindeaufsicht vorzulegen. Seit dem Finanzjahr 2012 erfolgt auch eine systematische Erfassung der Schuldenstände und Investitionen ausgegliederter Einheiten. In Salzburg werden zwar die entsprechenden Ausgliederungsverträge in der Aktenevidenz erfasst, systematische Dokumentationen und Auswertungen bestehen jedoch nicht. In der Steiermark werden seit 2010 im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ausgegliederte Einheiten mit eigener Rechtsperson erfasst. In Vorarlberg erfolgt eine laufend aktualisierte Erfassung ausgegliederter Einheiten, einschließlich der Verschuldungsdaten für Gemeindeimmobiliengesellschaften, die auf Basis der verpflichtend vorzulegenden Jahresabschlüsse zusammengestellt werden. Zur Dokumentation von Gemeindeausgliederungen in Niederösterreich und Tirol wurden seitens der Gemeindeaufsicht keine Angaben gemacht.

Tabelle 3: Dokumentation von Gemeindeausgliederungen durch die Gemeindeaufsicht in der Praxis¹⁾

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg
Laufend aktualisierte Liste über ausgegliederte Einheiten bzw. Beteiligungen	x	x	k.A.	x	-	x	k.A.	x
Systematische und umfassende Erfassung außerbudgetärer Verschuldung	-	x	k.A.	x	-	k.A.	k.A.	x ²⁾
Systematische und umfassende Erfassung außerbudgetärer Investitionen	-	-	k.A.	x	-	k.A.	k.A.	-

1) "x" ... existiert; "-" existiert nicht; "k.A." ... keine Angabe.

2) Nur Gemeindeimmobiliengesellschaften.

Quelle: Gemeindeaufsichtsbehörden der Bundesländer und eigene Recherche (Jänner 2012).

3.2.2 Aufsichtsrechte bei ausgegliederten Einheiten

Durch die gesellschaftsrechtliche Konstruktion der Ausgliederung verliert die Gemeindeaufsichtsbehörde als Prüf- und Kontrollinstanz Zuständigkeiten bzw. Befugnisse: Nach Schauer (1994) scheiden Ausgliederungen in Form von Kapitalgesellschaften aus der **Rechnungs- und Gebarungsprüfung** im Sinne des Art 119a (2) B-VG durch das Land aus, da sich dieser Artikel der Bundesverfassung explizit **nur** auf die Gemeinde, also die **Gebietskörperschaft im engen Sinn**, bezieht. Der Landesrechnungshof Vorarlberg (2006) spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „**Prüfvakuum**“, das im Bereich der kommunalen Beteiligungen besteht.¹⁵ Die öffentliche Gebarungsprüfung wird in diesem Fall durch die gesellschaftsrechtlich vorgegebene Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat und die Haupt- bzw. Generalversammlung sowie durch die externe Abschlussprüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer ersetzt.

Ferner sind den Rechten der Gemeindeaufsicht **durch das Gesellschaftsrecht Grenzen** (Geheimhaltungspflichten und dgl.) gesetzt. Diese variieren in Abhängigkeit von den Möglichkeiten der Gemeinde, etwa durch das Eigentümerverhältnis die Geschäftspolitik der ausgegliederten Einheit zu bestimmen und **Einfluss** auf die Geschäftsführung zu nehmen, sowie von der **Rechtsform** der ausgegliederten Einheit. Eine Grenze werden Kontrollrechte dort finden, wo die Geschäftsführung dem Eigentümer und der Aufsichtsbehörde keine oder nur gegenüber dem Aufsichtsrat eine nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Rechenschaft schuldig ist (Österreich-Konvent, 2005). Während z. B. der Vorstand einer AG weisungsfrei agiert und die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten bei einer AG laut Aktiengesetz ausschließlich deren Aufsichtsrat obliegen, besteht bei einer GmbH die Möglichkeit der Gesellschafterweisung gemäß §20 (1) GmbHG, die zur Durchsetzung des öffentlichen Leistungsauftrags genutzt werden kann.

Prüfrechte der Gemeindeaufsicht - aber auch der Gemeindeorgane selbst - und Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Gebarung ausgegliederter Einheiten (Ingerenzrechte) müssen in der **Satzung oder im Statut der wirtschaftlichen Unternehmung mit eigener Rechtspersönlichkeit** verankert werden, um Konflikte mit Bestimmungen des Gesellschaftsrechts zu vermeiden. Der **Gestaltungsspielraum** für Ingerenzrechte variiert allerdings zwischen den Rechtsformen erheblich. In der Literatur werden zwei grundlegende, **kontroverse Rechtsstandpunkte** vertreten (siehe z. B. Funk, 1994 und Obermann et al., 2002):

- i. Das Gesellschaftsrecht überlagert das Gemeinderecht und kann nicht durch Landesgesetze adaptiert werden.
- ii. Bei Mehrheitsbeteiligungen der Gemeinden an wirtschaftlichen Unternehmungen überwiegt das öffentliche Interesse, das eine Verankerung der aufsichtsbehördlichen Prüf- und Eingriffsrechte z. B. im Rahmen der Gemeindeordnung legitimiert.

¹⁵ Die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes werden im Vergleich dazu nicht eingeschränkt, da diese auch weitgehend den Bereich der Ausgliederungen für Gemeinden ab 10.000 Einwohnern umfassen. Maßgebend ist in diesem Kontext die Zuordnung zum staatlichen Bereich aufgrund von Kapitalbeteiligung (mit mindestens 50%), Beherrschung oder organisatorischer Verflechtung (Funk, 1994).

Gemeindeaufgaben und Gemeindeaufsicht

In diesem Spannungsfeld zwischen Gemeinde- und Gesellschaftsrecht steht auch die **Einräumung von Gebarungsprüfrechten** der Aufsichtsbehörde für den ausgegliederten Bereich, die in einigen Ländern **per Landesgesetz** (meist über entsprechende Bestimmungen in der Gemeindeordnung) erfolgt: In den Gemeindeordnungen des Burgenlands und Oberösterreichs sind entsprechende Gebarungsprüfungsrechte der Gemeindeaufsicht für wirtschaftliche Unternehmen festgeschrieben (Tabelle 4). In Oberösterreich ist für die Genehmigung der Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen durch die Aufsichtsbehörde eine entsprechende Ausgestaltung der Satzung bzw. Statuten („Unterwerfungserklärung“) seit der Novelle des Oberösterreichischen Gemeinderechts 2007 zwingende Voraussetzung. In der Steiermark und in Niederösterreich unterliegen zwar die „Beteiligungen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit“ gemäß Gemeindeordnung der Gebarungskontrolle durch die Aufsichtsbehörde. Nach Rechtsansicht der entsprechenden Fachabteilungen der Länder kann daraus das Prüfrecht auf das gesamte Beteiligungsmanagement einer Gemeinde (Stellung und Funktion als Beteiligungsinhaber), aber keine Möglichkeit zur Gebarungsprüfung einer wirtschaftlichen Unternehmung mit eigener Rechtspersönlichkeit abgeleitet werden. In Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg beschränkt sich die im Landesrecht definierte Reichweite der Gebarungsprüfung durch die Gemeindeaufsicht ausschließlich auf die Gemeinde. Nach vorherrschender Rechtsansicht umschließt dies den Gemeindehaushalt einschließlich der Eigenbetriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit, nicht jedoch die wirtschaftlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. Kahl, 2007, und Neuhofer, 1998).

Tabelle 4: Gemeindeaufsichtsbehörde als Gebarungsprüfer wirtschaftlicher Unternehmen laut Gemeindeordnung¹⁾

	Bglld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg
Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit	x	x ²⁾	x	x	x ²⁾	x	x ²⁾	x ²⁾
Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	x ³⁾	-	-	x	-	-	-	-

1) "- ... Gebarungsprüfung beschränkt sich auf den Gemeindehaushalt.

2) Nicht explizit in der Gemeindeordnung erwähnt, aber nach vorherrschender Rechtsansicht durch Recht zur Gebarungsprüfung der Gemeinde abgedeckt.

3) Sofern sie unter beherrschendem Einfluss der Gemeinde stehen.

Quelle: Gemeindeordnungen der Bundesländer und eigene Recherche (Stand: Februar 2012).

Analog zur Rechnungs- und Gebarungsprüfung ist auch der ausgegliederte Bereich von der **Auskunftspflicht** der Gemeinde gegenüber der Aufsichtsbehörde ausgenommen. In den Gemeindeordnungen wird der Gemeindeaufsichtsbehörde zwar das Recht eingeräumt, sich über „**jedwede Angelegenheit der Gemeinde**“ unterrichten zu lassen. Dieser Passus bezieht sich aber nur auf die Gemeinde bzw. deren Haushalt (im engeren Sinn), sodass Informationspflichten bezüglich ausgegliederter Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht eingeschlossen sind (Möglichkeiten, die Befugnisse der Gemeindeaufsicht auf landesgesetzlicher Basis auszuweiten siehe oben).¹⁶

Die **finanziellen Verflechtungen** (Finanzströme) zwischen dem Gemeindehaushalt und ausgegliederten Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit stellen allerdings Anknüpfungspunkte für die aufsichtsbehördliche Rechnungs- und Gebarungsprüfung dar. Ebenso gehören die Ausübung der Beteiligungsverwaltung und die Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen in ausgegliederten Einheiten durch die Gemeinden zur Vollziehung im staatsrechtlichen Sinne (Funk, 1994).

¹⁶ In der Praxis dürfte es vorkommen, dass seitens der Gemeinden über das verpflichtende Maß hinaus freiwillig Zusatzauskünfte gewährt oder Informationen als Bedingung für die Gewährung von Landesförderungen für kommunale Investitionsvorhaben zur Verfügung gestellt werden. So müssen sich z. B. in Salzburg Gemeinden bei Antragstellung für Gemeindebedarfszuweisungsmittel zur Offenlegung von Unterlagen bezüglich ausgegliederter Einheiten verpflichten.

3.2.3 Kontroll- und Prüfungsausschüsse der Gemeinden als Kontrollinstanz

Gehen Kontroll- und Gebarungsprüfungsrechte der Gemeindeaufsicht durch die Etablierung ausgegliederter Einheiten verloren, verbleibt die **Gemeinde selbst als Kontroll- und Steuerungsinstanz**, sofern im Rahmen der Satzungen bzw. Statuten entsprechende Rechte der Gemeinde eingeräumt wurden. In diesem Kontext kommen allerdings Problemkreise wie z. B. die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung im Fall interner „Selbst“-Kontrolle oder die Umgehungsmöglichkeit demokratisch legitimierter Entscheidungsgremien wie des Gemeinderates durch die Etablierung und Besetzung von Kontrollgremien, zum Tragen.¹⁷

Tabelle 5: Gebarungsprüfung durch einen Kontroll- bzw. Prüfungsausschuss¹⁾ laut Gemeindeordnung

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg
Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit	x	x	x	x	x	x	x	x
Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	x ²⁾	x ²⁾	x ²⁾	x ³⁾	x ²⁾	x ²⁾	x	-

1) Ausschüsse, die aus dem Gemeinderat gebildet werden (keine Gebarungsprüfung durch die Gemeindeaufsicht).

2) Sofern sie unter beherrschendem Einfluss der Gemeinde stehen.

3) Sofern Satzung oder Statut Unterwerfungserklärung enthält.

Quelle: Gemeindeordnungen der Bundesländer und eigene Recherche (Stand: Februar 2012).

In den **Gemeindeordnungen** werden zum Teil konkrete **Berichtspflichten** gegenüber Organen der Gemeinde (z. B. Gemeinderat), aber auch Vorgaben für wirtschaftliche Unternehmen – unabhängig davon, ob eine eigene Rechtspersönlichkeit der wirtschaftlichen Unternehmung vorliegt – definiert, um ein Mindestmaß an Information über die wirtschaftliche Situation und die voraussichtliche Entwicklung ausgegliederter Bereiche zu gewährleisten. Ferner werden **Kontroll- bzw. Prüfungsausschüsse** eingerichtet, die aus einer Gruppe von Gemeinderäten (aller Gemeinderatsparteien) bestehen und die mit der Gebarungsprüfung ausgegliederter Einheiten betraut werden. Eine derartige Kontrollinstanz ist in der Gemeindeordnung aller Länder geregelt (Tabelle 5). Der Informationstransfer zwischen Ausschuss und Gemeinderat beruht auf Prüfberichten und der Einsichtnahme in Sitzungsprotokolle des Ausschusses. Analog zu den Ausführungen über die Gemeindeaufsicht (Abschnitt 2.2.2) sind den Rechten eines Kontroll- bzw. Prüfungsausschusses durch das Gesellschaftsrecht Grenzen (Geheimhaltungspflichten und dgl.) gesetzt, die in Abhängigkeit von der Möglichkeit der Gemeinde, die ausgegliederte Einheit zu beherrschen, und der Rechtsform der wirtschaftlichen Unternehmung variieren.¹⁸

3.3 Sonstige Aufgaben der Gemeindeaufsicht

3.3.1 Kooperation und Beratung als Prävention

Neben dem Wirken der Gemeindeabteilungen in den Ämtern der Landesregierung als Aufsichtsbehörde (v. a. Überprüfung der Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen durch die Gemeinden, Genehmigung von Rechtsgeschäften, Gebarungsprüfung) gewinnen **Beratungsleistungen** zur Verbesserung der Qualität der Gemeindegebarung als wichtiger Bestandteil zeitgemäßer Steuerung und Kontrolle zunehmend an Bedeutung.¹⁹

¹⁷ Zu demokratiepolitischen Folgen von Ausgliederung, wie Intransparenz, Datenmangel und Einschränkung parlamentarischer Kontrolle siehe z. B. Schlager (2010).

¹⁸ Zu den Kontrollmöglichkeiten und Prüforganen unterschiedlicher Rechtsformen kommunaler Betriebe siehe z. B. Biwald und Parzer (2008) bzw. Kapitel 5.

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist auf das verfassungsrechtlich zugesprochene Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden Bedacht zu nehmen.

Gemeindeaufgaben und Gemeindeaufsicht

Am Beispiel Salzburgs sieht sich die Aufsichtsbehörde als kooperativer Partner der Gemeinden, der individuelle Betreuung, Beratung und Unterstützung im Bedarfsfall (z. B. bei Erstellung des Jahresabschlusses oder Voranschlags, Hilfestellung bei Problemen) anbietet. Die besondere Bedachtnahme der Gemeindeabteilung, den laufenden Kontakt zu den Gemeinden zu wahren und kurze Prüfungsintervalle in Abständen von ein bis maximal zwei Jahren zu gewährleisten, hilft **Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen** und **budgetären Notsituationen vorzubeugen**. In diesem Kontext kommt auch den **Prüfberichten** eine besondere Rolle zu, die verstärkt **als Controllinginstrument** gesehen werden: Prüfberichte der Gemeindeaufsicht fassen nicht nur die Prüfergebnisse der Aufsichtsbehörde zur budgetären Situation der Gemeinde zusammen, sondern bilden durch den Ausweis von Kennzahlen, Entwicklungen und Trends auch Entscheidungsgrundlagen für die Gemeinde selbst sowie im Kontext der Förderungsvergabe des Landes.

Die Objektivierung der budgetären Situation einer Gemeinde wird durch **Festlegung von Prüfschemata** seitens der Aufsichtsbehörde unterstützt, die sich in standardisierten Inhalten der Prüfberichte (z. B. in Oberösterreich, Salzburg, Steiermark)²⁰ sowie in normierten und auf individuelle Gemeinderisiken abgestimmte Prüffeldern (z. B. in Vorarlberg) widerspiegeln.

3.3.2 Bedarfszuweisungen zur Vermeidung und Überwindung budgetärer Notsituationen

Neben dem Aspekt der Prävention durch enge Kooperation zwischen Aufsichtsbehörde und Gemeinden und Gewährleistung einer aussagekräftigen Informationsbasis, obliegt den Gemeindeabteilungen des Landes – in ihrer Funktion als Förderstelle für die Gemeinden – auch die Vergabe von **finanziellen Hilfeleistungen im Bedarfsfall**.²¹ In diesem Kontext sind die **Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel** wesentlich. Diese stellen einen Vorwegabzug vom Gemeindeanteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gemäß §11 (1) Finanzausgleichsgesetz 2008 dar und werden durch die Länder einbehalten und verteilt. Bedarfszuweisungen können

- zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt (Ausgleich von Haushaltsabgängen),
- zur Deckung von außergewöhnlichen Erfordernissen (v. a. Förderung von Investitionsvorhaben) sowie
- zum Ausgleich von Härten, die sich z. B. bei der Verteilung von Ertragsanteilen durch Anwendung neuer Bemessungsgrundlagen ergeben, oder als Hilfestellungen in besonderen finanziellen Notlagen

gewährt werden. Zusätzlich sieht §21 (1) FAG 2008 **Finanzzuweisungen des Bundes** an die Gemeinden zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt vor, die ebenfalls über das Land verteilt werden. Deren Summe setzt sich seit dem Jahr 2009 aus einem Anteil an den (ungekürzten) Ertragsanteilen der Gemeinden und einem Fixbetrag zusammen. Ziel dieser Finanzzuweisung ist es, die Finanzkraft der Gemeinden, die sich aus den eigenen Gemeindeabgaben und den anteiligen Ertragsanteilen errechnet, in Richtung des Durchschnittswertes der entsprechenden Größenklasse anzuheben („Kopfquotenausgleich“).²²

Die Ausgestaltung des **Vergabeprozesses von Bedarfszuweisungsmitteln in der Praxis** der Bundesländer wird anhand von drei **Beispielen** kurz dargestellt: In Salzburg wird den genannten Aspek-

²⁰ Ein Muster-Prüfbericht des Landes Salzburg ist unter http://www.salzburg.gv.at/muster_pruefbericht_2.pdf abrufbar, in Oberösterreich sind Prüfberichte nach Behandlung im Gemeinderat unter http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-816500AC-9469775F/ooe/hs.xsl/78750_DEU_HTML.htm verfügbar.

²¹ In Vorarlberg ist die Gemeindeaufsicht organisatorisch von der für die Gewährung der Bedarfszuweisungen zuständigen Abteilung getrennt. Dies trägt zur Objektivierung der Förderungsvergabe bei.

²² Aus diesen Mitteln werden ferner Förderungsmittel für Gemeindekooperationen und -fusionen ausgeschüttet (§ 21 Abs. 9 FAG 2008).

ten seit Ende 2008 durch ein standardisiertes Sockelförderungssystem mit Zu- und Abschlägen (v. a. zur differenzierten Berücksichtigung der jeweiligen Finanzkraft und Investitionstätigkeit der Gemeinde) einschließlich Regelungen für Einzelfallentscheidungen Rechnung getragen („GAF-Richtlinien“, 2008).²³ Im Sinne hoher Transparenz und Planbarkeit lässt sich über ein eigenes Berechnungs-Tool („GAF-Rechner“) im Rahmen einer Internet-Portallösung, die u. a. auch seit 2011 die Online-Antragsstellung und die Statusabfrage von Förderungsanträgen ermöglicht, bereits vorab die zu erwartende Zuschusshöhe ermitteln. In Oberösterreich erfolgt die Bemessung von Bedarfszuweisungen und Förderungen des Landes seit 2007 auf Basis einer Bonitätsbewertung der Gemeinde, die mithilfe des Analyse- und Informationssystems „GemBon“ (entwickelt vom Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU-Wien) und dem daraus abgeleiteten Status der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde erstellt wird. In Kärnten werden Bedarfszuweisungen seit dem Jahr 2005 auf Basis eines objektiven Kriterienkatalogs (Bodenhöfer/Bliem, 2009), der neben einem Sockelbetrag nach der Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km²) Parameter wie die Finanzkraft oder Erbringung zentralörtlicher Aufgaben einbezieht, ausgeschüttet.

Der Vergabeprozess und die Vergaberichtlinien der Bedarfszuweisungen obliegen dem jeweiligen Land und sind nicht einheitlich geregelt. Daraus lässt sich insgesamt Folgendes ableiten: Um die Stärkung finanzschwacher Gemeinden oder die Milderung finanzieller Notlagen über Bedarfszuweisungsmittel sicherstellen zu können, sollte die **Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel** auf objektiven Kriterien beruhen.²⁴ In begründeten Fällen sollten ferner Möglichkeiten für zusätzliche, gezielte Finanzhilfen z. B. für „Abgangsgemeinden“ bestehen („Härtefallklausel“).

3.4 Zusammenfassung

- Auf Basis der jeweiligen Gemeindeordnung unterliegen **Ausgliederungen** (Errichtung oder Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen) in der Regel dem **Genehmigungsvorbehalt** der **Gemeindeaufsicht**. Es bedürfen aber auch andere Rechtsgeschäfte einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung, die zwischen der Gemeinde und einer ausgegliederten Einheit von Bedeutung sein können (z. B. Haftungsübernahmen, Immobilienleasing). Für Statutarstädte (eigene Stadtrechte) sind aufsichtsbehördliche Genehmigungsvorbehalte weniger weitreichend.
- Der Genehmigungsvorbehalt bei Ausgliederungen allein gewährleistet nicht, dass **standardisierte und umfassende Aufzeichnungen und Dokumentationen** bezüglich ausgegliederter Einheiten seitens der Aufsichtsbehörde geführt werden und/oder die **Gebahrung** ausgegliederter Einheiten im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten analysiert wird. Eine Recherche bei den acht **Gemeindeaufsichtsbehörden** der Länder ergab, dass Aufzeichnungen nur zum Teil vorliegen, primär auf die Erfassung von Ausgliederungen ausgerichtet sind und nur vereinzelt und/oder in Teilbereichen Daten zur Gebahrung ausgegliederter Einheiten existieren.
- Mit der Ausgliederung geht grundsätzlich der **Verlust von Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten** der **Gemeindeaufsicht** einher: Wird in der **Gemeindeordnung nicht explizit die Gebahrungsprüfung** durch die Gemeindeaufsicht von wirtschaftlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit auf Basis „**zwingender Unterwerfungserklärungen**“ eingeräumt, beschränkt sich die Prüfkompetenz der Gemeindeaufsicht ausschließlich auf den Gemeindehaushalt.
- Die **Eingriffs- und Kontrollrechte** der Gemeinde und der Gemeindeaufsicht stehen im ausgegliederten Bereich 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 Aktiengesellschaft weisungsfrei und die Kontroll- und Ein-

²³ Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds (GAF).

²⁴ Neben Bedachtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Gemeindehaushalte (Landesrechnungshof Oberösterreich, 2006) sollten auch Anreizstrukturen für sparsame Gemeinden (z. B. Bonifikationen, Abschläge für Abgangsgemeinden) bestehen.

Gemeindeaufgaben und Gemeindeaufsicht

griffsmöglichkeiten obliegen laut Aktiengesetz ausschließlich dem Aufsichtsrat, während bei einer GmbH zur Durchsetzung des öffentlichen Leistungsauftrags die Möglichkeit der Gesellschafterweisung besteht.

- Nimmt die **Gemeinde selbst** die Rolle der **Kontroll- und Steuerungsinstanz** im Rahmen eines „Kontroll- und Prüfungsausschusses“ ein, kommen Problemkreise, wie z. B. die Einhaltung des Prinzips der Funktionstrennung im Fall interner „Selbst-“Kontrolle oder die Umgehungsmöglichkeit demokratisch legitimierter Entscheidungsgremien wie des Gemeinderates durch die Etablierung und Besetzung von Kontrollgremien, zum Tragen.
- Laufender Kontakt und partnerschaftliche Kooperation zwischen Gemeinde und Aufsicht erleichtern es, **Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen** und budgetären Notsituationen vorzubeugen. Die Gemeindeaufsicht versucht zunehmend, durch **Beratungsleistungen** zur Verbesserung der Qualität der Gemeindegebarung beizutragen.
- Die Gemeindeaufsicht bzw. in Vorarlberg die Abteilung für Finanzangelegenheiten des Amtes der Landesregierung trägt durch die Vergabe der **Bedarfszuweisungsmittel**, die vor allem zum Ausgleich von Haushaltsabgängen und zur Förderung von Investitionsvorhaben gewährt werden, wesentlich zur Vermeidung und Überwindung von budgetären Notsituationen bei.

4 FRAGEBOGENAUSWERTUNG ZUM THEMA AUSGLIEDERUNGEN IM GEMEINDEBEREICH

Dieses Kapitel beschreibt zunächst den **Erstellungsprozess des Fragebogens** zum Thema **Ausgliederungen im Gemeindebereich**. Danach werden der **Repräsentationsgrad** der Fragebogenerhebung und die **Ergebnisse des Fragebogens** dargestellt. Diese Erhebung stellt den zentralen Teil der gegenständlichen Studie dar.

Die Autoren der Studie möchten an dieser Stelle ausdrücklich allen **Gemeindevertretern herzlich danken**, die durch ihre **Fragebogenbeantwortungen** dazu beitragen, die Informationen über Gemeindeausgliederungen deutlich zu verbessern.

In Anbetracht der zunehmenden Bedeutung ausgelagerter Aktivitäten im Gemeindebereich in Österreich, was durch Studien bereits belegt wurde (z. B. Biwald et al., 2008; Grossmann/Hauth, 2010), legte diese Erhebung das Augenmerk auf einen **Gesamtüberblick über das außerbudgetäre Leistungsspektrum der Gemeinden** in Form von selbstständigen Organisationen und zum anderen auf **budgetäre Risikoaspekte** im Hinblick auf außerbudgetäre Gemeindeunternehmen. Mit Ausgliederungen ist die Gefahr erheblicher außerbudgetärer Schulden (z. B. im Infrastrukturbereich) und eingeschränkter Steuerungsmöglichkeiten seitens der Gemeinden verbunden.²⁵ Gleichzeitig können politökonomische Anliegen von Gemeindevertretern und gemeinwirtschaftliche Zielvorgaben (mit potenziell divergierenden Nutzenbewertungen) den Handlungsspielraum des Managements der ausgegliederten Unternehmen einschränken und Konfliktfelder beim strategischen und operativen Beteiligungsmanagement entstehen lassen.

Die vom **BKA** verfasste Evaluierungsstudie über ausgegliederte Rechtsträger (BKA, 2011) kam zu folgenden allgemeinen Resultaten: „**Gerade im Gemeindebereich stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Ausgliederungen**. In vielen Fällen könnte sich solch ein Unterfangen schon allein aufgrund der geringen Größe der Einrichtung oder der Nachfrage der Leistung nicht rentieren und übersteigt der Aufwand den Nutzen. Allerdings gibt es derzeit aufgrund der Rechtslage vielfach keine sinnvolle Alternative zu einer Ausgliederung, da für den Ausbau gebietskörperschaftsübergreifender (Bund, Länder und Gemeinden) Shared Services und Kooperationen bisher noch keine ausreichenden rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.“ Dabei wurde einschränkend hingewiesen, dass die spärliche Datenlage sowie die Heterogenität des Samples, die Analyse und Interpretation im Gemeindebereich erschwerten.

Zentraler Punkt für den **Erfolg einer Ausgliederung** ist aus Sicht des **Rechnungshofes** die gezielte Vorbereitung der Maßnahme mit der Erstellung einer umfassenden Umfeldanalyse, bei der auch die Alternativen beleuchtet und die Kostensituation vor und nach der Ausgliederung gegenübergestellt werden. Ein fundiertes Ausgliederungskonzept sollte vor allem eine realistische Festlegung der Ausgliederungsziele und eine Analyse der Marktchancen des zu errichtenden Rechtsträgers enthalten. Ausgliederungen sind nur sinnvoll, wenn durch sie Effizienzpotenziale realisiert werden können, die durch verwaltungsinterne Reformmaßnahmen nicht in gleicher Weise genutzt werden können (Rechnungshof, 2011a).

Ziel der **gegenständlichen Fragebogenerhebung** war es, durch (möglichst) repräsentative Informationen allgemeine Erkenntnisse über die Stärken und Schwächen von Ausgliederungen im kommunalen Bereich ableiten und deren Risikopotenzial für nachhaltig solide öffentliche Finanzen abschätzen

²⁵ So überprüfte der Rechnungshof z. B. die Übertragung von bebauten Liegenschaften der Stadt Krems an die Tochtergesellschaft Kremser Immobiliengesellschaft m.b.H. „Da weder Ausgliederungsziele definiert noch maßgebliche Aufgaben übertragen wurden, welche die Gründung einer eigenen Gesellschaft gerechtfertigt hätten, verblieb als einziger Effekt die Begründung von grauen Finanzschulden (RH, 2006).“

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

zu können. Eine (quantitative) Ermittlung von Effizienzsteigerungen oder aber auch -verlusten durch Gemeindeausgliederungen war nicht Gegenstand der Studie.²⁶

4.1 Erhebungsprozess, Adressaten und Inhalt des Fragebogens

Der Staatsschuldenausschuss setzt sich jedes Jahr einen Arbeitsschwerpunkt, der im Zusammenhang mit den **öffentlichen Finanzen Österreichs** steht. Nach Publikationen, die sich vorrangig mit der Bundes- und Landesebene befassten, wurde heuer das Thema „**Ausgliederungen im Gemeindebereich**“ gewählt.

Der **Österreichische Gemeindebund** und der **Österreichische Städtebund** unterstützten dieses Projekt des **Staatsschuldenausschusses** in mehrfacher Hinsicht. So wurden die Autoren der Studie bei der Wahl der Themenschwerpunkte und bei der Festlegung der Inhalte des Fragebogens von Vertretern des Gemeinde- und Städtebundes unterstützt. Ferner wurde für die Fragebogenerhebung die Internet-Plattform „**Kommunalnet**“ zur Verfügung gestellt. Als gemeinsame Plattform des Österreichischen Gemeindebundes, seiner Landesverbände und der Kommunalkredit Austria erreicht Kommunalnet 2.140 Gemeinden (Stand: Oktober 2011). Alle großen Gemeinden (mit Wien) wurden zusätzlich vom Städtebund zur Teilnahme bei dieser Erhebung eingeladen. Der elektronische Fragebogen befindet sich im Anhang 8.1. Die **Gemeindeaufsicht** wurde über dieses Projekt ebenfalls informiert. Deren Rolle im Zusammenhang mit Gemeindeausgliederungen (Aufgaben und Befugnisse) wird in einem eigenen Kapitel erörtert (Kapitel 3).

Die **Erhebung** zum Thema Gemeindeausgliederungen umfasste **10 Fragen** mit **drei Themenbereichen**:

- **Institutionelle Aspekte:** Leistungsarten und Organisationsformen von Gemeindeausgliederungen
- **Strategische Aspekte:** Ausgliederungsziele und Beteiligungsmanagement
- **Budgetäre Aspekte:**
 - Nettoausgaben der Gemeinden für ihre ausgegliederten Einheiten
 - Außerbudgetäre Verschuldung und außerbudgetäre Investitionen auf Gemeindeebene

Der Erhebungsumfang und der Begriff „**Ausgliederungen**“ wurden im Fragebogen folgendermaßen abgegrenzt (Anhang 8.1):

- Unter Ausgliederungen sind alle **aus dem Budget ausgegliederten Einheiten** zu verstehen, die von der **Gemeinde kontrolliert** werden (z. B. **Immobilien-gesellschaften**). Eine Gemeinde kontrolliert (gemäß ESVG 95) eine „eigenständige Einheit“, wenn sie
 - über mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Gesellschaftsanteile verfügt oder
 - auf anderem Wege mehr als die Hälfte der Stimmrechte der Anteilseigner ausüben kann.
- Neben der Muttergesellschaft sind auch **Konzern-töchter** ersten Grades und im Rahmen von Holdingkonstruktionen die Holding als Dachgesellschaft, die Konzernmütter und deren Töchter

²⁶ Für eine solche Analyse müssten detaillierte Einzeldaten über Gemeindeunternehmen über einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen.

ersten Grades Gegenstand des Fragebogens, sofern sie von der Gemeinde direkt oder indirekt kontrolliert werden.

- Unternehmensbeziehungen ohne bestimmenden Einfluss der Gemeinde (z. B. mit einem Beteiligungsverhältnis von weniger als 50%) oder Enkeltöchter von Konzernmüttern wurden nicht einbezogen.
- **Gemeindeverbände** und **Verwaltungsgemeinschaften** zählten in der Erhebung nicht zu den ausgegliederten Einheiten.
- Gemeinden, die über kein ausgegliedertes öffentliches Unternehmen mit dominierendem Gemeindeeinfluss verfügen, sollten an der Erhebung ebenfalls teilnehmen und eine Leermeldung abgeben.

Die Erhebung wurde als **anonyme Online-Befragung** im Zeitraum Dezember 2011 bis Mitte Jänner 2012 durchgeführt.

Die Erhebung hatte zum Ziel, **repräsentative Informationen zur Ausgliederung von Gemeindeaufgaben** in Österreich (alle Gemeinden einschließlich Wien) zu erhalten, die gültige Aussagen für alle Gemeinden weitestgehend zulassen. Beim **Fragebogen** wurde daher versucht, Fragestellungen und Antwortmöglichkeiten vorzugeben, die für alle Gemeindegrößen und außerbudgetären Organisationsformen von Belang sind. Auch wurde versucht, den Zeitaufwand für die Beantwortung des Fragebogens und den Informationsverlust infolge von Antwortverweigerungen durch wenige Fragen und eine geringe Anzahl von Fragestellungen ohne vorgegebene Antworten („offene“ Fragen) gering zu halten. So wurde beispielsweise auf Fragestellungen zu den Haftungsvolumina für außerbudgetäre Gemeindegesellschaften, über die Anzahl der Mitarbeiter in den ausgegliederten Einheiten, über die Aktiva der Gemeinden sowie der Gemeindeunternehmen oder über budgetäre Eckdaten der meldenden Gemeinden (als budgetäre Referenzgrößen) verzichtet.

Die von den Gemeinden übermittelten Daten standen ausschließlich **anonymisiert** mit Angabe der Größenklassen und des Bundeslandes (bei Gemeinden über 50.000 Einwohnern auf freiwilliger Basis) zur Verfügung und wurden zunächst auf deren **Plausibilität** überprüft. Dabei wurden die Daten insbesondere um Doppelmeldungen und Meldefehler (z. B. Werte in Euro anstatt in Tausend Euro) bereinigt und auch Inkonsistenzen nach Möglichkeit beseitigt (z. B. keine Konzernmutter bei gemeldeter Konzerntochter).

4.2 Repräsentationsgrad der Erhebung

Der **Rücklauf des Fragebogens** betrug insgesamt 14%, d. h. der Fragebogen wurde von 326 Gemeinden bei einer Grundgesamtheit von 2.357 Gemeinden in Österreich (mit Wien) retourniert. Allerdings wurden nicht immer alle Fragen beantwortet und die insgesamt relativ hohe Rücklaufquote variierte zwischen den Größenklassen. Die Rücklaufquote des Fragebogens nahm mit der **Größe der Gemeinde** gemessen an der Einwohnerzahl (EW) tendenziell zu. Insbesondere Gemeinden in den Größenklassen bis zu 1.000 EW und von 2.501 bis 3.500 EW sind in der Erhebung (im Vergleich zur Grundgesamtheit) unterrepräsentiert, während der Rücklauf des Fragebogens bei großen Gemeinden von mehr als 20.000 EW relativ hoch ausfiel und damit große Gemeinden in der Erhebung stärker als in der Grundgesamtheit repräsentiert sind (Tabelle 6; Spalten 3 und 7). Was die **regionale Verteilung** der mitwirkenden Gemeinden anbelangte, so ist festzustellen, dass die meisten Antworten von Gemeinden aus Niederösterreich und Oberösterreich stammten und **Niederösterreich, Oberösterreich** sowie **Salzburg** in der „Stichprobe“ überrepräsentiert sind. Demgegenüber sind insbesondere Gemeinden aus **Kärnten, Steiermark** und **Tirol** im Vergleich zur tatsächlichen regionalen Verteilung deutlich unterrepräsentiert (Tabelle 6; Spalten 3 und 7). Diese Verzerrungen konnten allerdings im Zuge von Hochrechnungen auf die Grundgesamtheit (alle Gemeinden in Österreich) statistisch bereinigt werden.

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

Tabelle 6: Rücklauf der Gemeindeerhebung und Zahl der Gemeinden mit ausgliederten Einheiten (a. E.) nach Größenklassen und Ländern (Fragebogenergebnisse)

Größenklasse ¹⁾ (GK)	Zahl der Gemeinden (Grundgesamtheit)	Anteil der Gemeinden pro GK (Grundgesamtheit)	Zahl der Gemeinden mit a.E. lt. Erhebung	Zahl der Gemeinden ohne a.E. lt. Erhebung	Gemeindequote mit a.E. lt. Erhebung	Anteil der Gemeinden pro GK lt. Erhebung	Rücklaufquote der Erhebung
1 bis 500 EW	181	7,7%	1	13	7,1%	4,3%	7,7%
501 - 1.000 EW	431	18,3%	14	32	30,4%	14,1%	10,7%
1.001 - 1.500 EW	505	21,4%	23	47	32,9%	21,5%	13,9%
1.501 - 2.000 EW	359	15,2%	18	30	37,5%	14,7%	13,4%
2.001 - 2.500 EW	231	9,8%	13	20	39,4%	10,1%	14,3%
2.501 - 3.500 EW	255	10,8%	9	19	32,1%	8,6%	11,0%
3.501 - 5.000 EW	168	7,1%	19	23	45,2%	12,9%	25,0%
5.001 - 10.000 EW	155	6,6%	14	11	56,0%	7,7%	16,1%
10.001 - 20.000 EW	46	2,0%	6	0	100,0%	1,8%	13,0%
20.001 - 50.000 EW	17	0,7%	10	0	100,0%	3,1%	58,8%
über 50.000 EW	9	0,4%	4	0	100,0%	1,2%	44,4%
Summe	2.357	100,0%	131	195	40,2%	100,0%	13,8%

Bundesländer (BL)	Zahl der Gemeinden (Grundgesamtheit)	Anteil der Gemeinden pro BL (Grundgesamtheit)	Zahl der Gemeinden lt. Erhebung in Summe	Zahl der Gemeinden mit a.E. lt. Erhebung	Gemeindequote mit a.E. lt. Erhebung	Anteil der Gemeinden pro BL lt. Erhebung	Rücklaufquote der Erhebung
Bgld	171	7,3%	20	4	20,0%	6,1%	11,7%
Ktn	132	5,6%	10	5	50,0%	3,1%	7,6%
NÖ	573	24,3%	99	24	24,2%	30,4%	17,3%
OÖ	444	18,8%	85	39	45,9%	26,1%	19,1%
Slbg	119	5,0%	26	18	69,2%	8,0%	21,8%
Stmk	542	23,0%	50	22	44,0%	15,3%	9,2%
Tirol	279	11,8%	26	10	38,5%	8,0%	9,3%
Vlbg	96	4,1%	8	7	87,5%	2,5%	8,3%
ohne Angabe (bei Grundgesamtheit: Wien)	1	0,0%	2	2	100,0%	0,6%	-
Gesamt	2.357	100,0%	326	131	40,2%	100,0%	13,8%

1) Zuordnung der Gemeinden nach Größenklassen laut Bevölkerungszahl vom 31.10.2008, die gemäß § 9 Abs. 9 FAG 2008 für das Finanzjahr 2010 anzuwenden ist.

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011, Statistik Austria und eigene Berechnungen.

In Tabelle 6 wird auch die **Teilnehmerzahl** bei der Erhebung nach Größenklassen und nach Ländern (Spalten 4 und 5) dargestellt und der **Grundgesamtheit** (alle Gemeinden in Österreich einschließlich Wien, Spalte 2) gegenübergestellt. Von den bei der **Erhebung** teilnehmenden Gemeinden (326) verfügten 131 oder **40% der Gemeinden über Ausgliederungen** in Form von selbstständigen Einheiten mit **dominierendem Gemeindeeinfluss**, wobei die Ausgliederungsquote mit der Gemeindegröße zunahm. Bei der Interpretation aller folgenden Ergebnisse muss zudem berücksichtigt werden, dass die **Gemeinde Wien** (GK über 50.000 EW) bei den Rückmeldungen nicht enthalten war.²⁷ Pro Größenklasse variierte der „Stichprobenumfang“ (Teilnehmeranzahl der Gemeinden bei der Erhebung) von 8% der Grundgesamtheit (GK bis 500 EW) bis 59% der Grundgesamtheit (GK 20.001 bis 50.000 EW) und pro Bundesland von 8% (Kärnten, Vorarlberg) bis 22% (Salzburg). Im Durchschnitt betrug die Rücklaufquote (ungewichtet) 14% der Grundgesamtheit.

²⁷ Diese Erkenntnis ist sowohl für die Qualität der Hochrechnung als auch für die Interpretation der Ergebnisse von Relevanz. Die Schlussfolgerung konnte auf Basis von Größenordnungen in den übermittelten Erhebungsdaten im Vergleich zu externen Daten (z.B. Geschäftsbericht der Wien Holding GmbH) getroffen werden.

Der Umstand, dass sich der „**Stichprobenumfang**“ durch Antwortausfälle bei einzelnen Fragestellungen veränderte, dokumentiert **Tabelle 7**. Von den insgesamt 326 an der Erhebung teilgenommenen Gemeinden, meldeten zwar 131 Gemeinden oder 40%, dass sie über Ausgliederungen mit dominierendem Gemeindeeinfluss verfügen. Von diesen Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten (a. E.) beantworteten aber z. B. nur 69 Gemeinden (21% des Stichprobenumfangs) die Frage 7 über den Schuldenstand der ausgegliederten Einheiten. Diese **Leermeldungen bei den offenen Fragestellungen** engten den Informationsgehalt in diesem wichtigen Bereich der Erhebung ein, da die Antwortausfälle weder als „zufällig“ noch als „Nullmeldung“ einzuschätzen sind. Zusatzinformationen, ob diese „Leermeldungen“ als Antwortausfälle oder als „Nullmeldung“ (d. h. z. B. keine außerbudgetäre Verschuldung) zu interpretieren sind, stehen nicht zur Verfügung. Bei den **Fragestellungen zu finanziellen Aspekten** können **Hochrechnungen** auf die Grundgesamtheit aller Gemeinden nur **Anhaltspunkte für Größenordnungen** geben. Diesbezügliche Hochrechnungen auf die Grundgesamtheit erfolgten in der Studie für den **außerbudgetären Schuldenstand** und für **außerbudgetäre Investitionen der Gemeinden** (ohne Wien) (Abschnitt 4.5).

Nach statistischen Kriterien kann man bei dieser Erhebung (mit Einschränkungen) von einer „**disproportional geschichteten Stichprobe**“ sprechen. Dies bedeutet, dass – um allgemeine Aussagen über die Gemeinden in Österreich treffen zu können – einer **Gewichtung der Teilergebnisse** (Größenklassen oder Bundesländer) nach der Grundgesamtheit (tatsächliche Verteilung der Gemeinden) erfolgen muss.²⁸ Diese bei der **Hochrechnung zu beachtende Gewichtung** stellt die Relation zwischen der Stichprobe und der Grundgesamtheit her (z. B. repräsentiert in der Größenklasse bis 500 EW eine Gemeinde in der vorliegenden Erhebung 12,9 Gemeinden in der Grundgesamtheit; Tabelle 8). Eine Stichprobe liefert allerdings nur dann verlässliche Ergebnisse, wenn a) die Grundgesamtheit zeitlich, räumlich und sachlich klar definiert ist und b) die teilnehmenden Einheiten **zufällig** rekrutiert wurden (Zufallsauswahl). **Systematische Fehler** sind durch das Auswahlverfahren (keine Stichprobenauswahl im eigentlichen Sinn, sondern freiwillige Teilnahme der Gemeinden) bei dieser Erhebung aber **nicht auszuschließen**. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass vorrangig Gemeinden mit vergleichsweise wenigen Ausgliederungen bei dieser freiwilligen Erhebung teilnahmen. Zusätzliche **Verzerrungen** infolge von Antwortausfällen bei einigen Fragestellungen sind ebenfalls möglich. So wurden **alle offenen Fragen der Erhebung** (außerbudgetärer Schuldenstand und außerbudgetäres Investitionsvolumen, Zahlungsströme zwischen der Gemeinde und den ausgegliederten Einheiten), die mit höherem Meldeaufwand einhergingen, nur von etwa der Hälfte der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten durch Angaben (Beträge) beantwortet (siehe Tabelle 7).

²⁸ Bei einer disproportional geschichteten Stichprobe weichen die Anteile der Grundgesamtheit (hier: Gemeindeanzahl) von der Stichprobe (meldende Gemeinden) ab. Diese Verzerrungen können durch Gewichtung der Stichprobenergebnisse mit den Gewichten der Grundgesamtheit ausgeglichen werden.

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

Tabelle 7: Rücklauf der StA-Fragebogenerhebung bei unterschiedlichen Fragestellungen

Anzahl der beantworteten Fragen von Gemeinden mit a.E. pro Größenklasse				
Größenklasse	Frage 1: Ausgliederung	Frage 7: Verschuldung der ausgegl. Einheiten 2010	Frage 5: Investitionen der ausgegl. Einheiten 2008	Frage 5: Investitionen der ausgegl. Einheiten 2010
1 bis 500 EW	1	0	1	1
501 - 1.000 EW	14	6	8	7
1.001 - 1.500 EW	23	12	14	19
1.501 - 2.000 EW	18	11	9	14
2.001 - 2.500 EW	13	7	8	9
2.501 - 3.500 EW	9	2	3	5
3.501 - 5.000 EW	19	10	8	15
5.001 - 10.000 EW	14	9	6	9
10.001 - 20.000 EW	6	4	2	4
20.001 - 50.000 EW	10	5	5	5
über 50.000 EW	4	3	3	3
Summe beantwortet	131	69	67	91

Anteil der beantworteten Fragen von Gemeinden mit a.E. pro Größenklasse in %				
Größenklasse	Frage 1: Ausgliederung	Frage 7: Verschuldung der ausgegl. Einheiten 2010	Frage 5: Investitionen der ausgegl. Einheiten 2008	Frage 5: Investitionen der ausgegl. Einheiten 2010
1 bis 500 EW	0,3%	0,0%	0,3%	0,3%
501 - 1.000 EW	4,3%	1,8%	2,5%	2,1%
1.001 - 1.500 EW	7,1%	3,7%	4,3%	5,8%
1.501 - 2.000 EW	5,5%	3,4%	2,8%	4,3%
2.001 - 2.500 EW	4,0%	2,1%	2,5%	2,8%
2.501 - 3.500 EW	2,8%	0,6%	0,9%	1,5%
3.501 - 5.000 EW	5,8%	3,1%	2,5%	4,6%
5.001 - 10.000 EW	4,3%	2,8%	1,8%	2,8%
10.001 - 20.000 EW	1,8%	1,2%	0,6%	1,2%
20.001 - 50.000 EW	3,1%	1,5%	1,5%	1,5%
über 50.000 EW	1,2%	0,9%	0,9%	0,9%
Summe beantwortet	40,2%	21,2%	20,6%	27,9%

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Die **Fragebogenergebnisse** zum Thema Ausgliederungen im Gemeindebereich und diesbezügliche **Hochrechnungen auf die Grundgesamtheit** der Gemeinden in Österreich werden in weiterer Folge in der Untergliederung nach Größenklassen und nach Ländern präsentiert. Interpretationen der Teilergebnisse nach Größenklassen oder nach Bundesländern sollten mit **Vorsicht** erfolgen, da der Stichprobenfehler bei kleinen Samples höher ist und Verzerrungen („Ausreißer“) stärker als im Aggregat zum Tragen kommen. Insbesondere bei den hochgerechneten **Detailergebnissen** nach **Bundesländern** ist von **Schätzfehlern** infolge der Inhomogenität der Grundgesamtheit, die in der Stichprobe weniger adäquat repräsentiert sein dürfte, auszugehen. Geht man von der Annahme aus, dass durch die freiwillige Teilnahme bei der Erhebung Gemeinden mit wenigen oder keinen Ausgliederungen in der Stichprobe überrepräsentiert sind, so sind **alle** folgenden hochgerechneten **Ergebnisse als Untergrenze** zu verstehen.

4.3 Leistungsspektrum und Organisationsformen ausgegliederter Einheiten auf Gemeindeebene

Der vorliegende Abschnitt präsentiert die Hauptergebnisse von folgenden **3 Fragestellungen** der Erhebung:

- **Zahl der Gemeinden mit ausgegliederten Organisationseinheiten** und dominierendem Gemeindeeinfluss (z. B. Beteiligung von mehr als 50%)
- **Anzahl der ausgegliederten Organisationseinheiten** mit dominierendem Gemeindeeinfluss mit Zuordnung der angeführten **Leistungsarten** und **Organisationsformen**
- Geplante **Ausgliederungen sowie Gemeindekooperationen** (Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften etc.) in den Jahren 2012 und 2013 mit Zuordnung der **Leistungsarten**.

In Bezug auf die Merkmale „**Anzahl der Gemeinden mit Ausgliederungen**“ und „**Anzahl der ausgegliederten Einheiten**“ nach Größenklassen und Ländern werden zu den Fragebogenergebnissen auch Hochrechnungen für die Grundgesamtheit gezeigt und mit Ergebnissen aus anderen Studien verglichen. Dabei wurde eine Gewichtung der Teilergebnisse nach der Grundgesamtheit (Größenklasse oder Bundesland) vorgenommen, um Aussagen über alle Gemeinden in Österreich treffen zu können. **Verzerrungen** bei den hier hochgerechneten **Detailergebnissen (v. a. nach Bundesländern)** sind nicht auszuschließen.

4.3.1 Auswertung des Fragebogens und Hochrechnungen

- Die **Zahl der Gemeinden**, die über **ausgegliederte Einheiten** mit dominierendem Gemeindeeinfluss in Österreich verfügten, dürfte hochgerechnet auf die Grundgesamtheit – je nach Art der Gewichtung der Teilergebnisse – zwischen etwa **850 Gemeinden** (Gewichtung nach Größenklassen, Tabelle 8) bzw. etwa **950 Gemeinden** (Gewichtung nach Ländern, Tabelle 9) erreicht haben. Gemessen an der Gemeindezahl in Österreich (2.357) lag der Anteil der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten je nach Gewichtung bei 36,2% bzw. bei 40,6%.
- Der Anteil an Gemeinden ohne Ausgliederungen („Leermeldungen“) nahm bei der Erhebung erwartungsgemäß tendenziell mit der Gemeindegröße ab. Alle bei der Erhebung teilnehmenden Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.000 und mehr verfügten über Ausgliederungen mit dominierendem Gemeindeeinfluss (Tabelle 6). **Hochgerechnet** auf die kleinteilige Gemeindestruktur in Österreich zeigte sich folgendes Bild: **mehr als die Hälfte der Gemeinden mit Ausgliederungen** zählten zu den **Größenklassen von 500 bis 2.000 Einwohnern** (Grafik 2 und Tabelle 8).
- In **regionaler Gliederung** wurde von Kärnten (50%), Oberösterreich (46%), Salzburg (69%) und Vorarlberg (88%) eine überdurchschnittliche Zahl an Gemeinden mit Ausgliederungen gemeldet (Tabelle 6). **Hochgerechnet** auf die tatsächliche Gemeindestruktur in Österreich (Tabelle 9) dürften **Oberösterreich** und die **Steiermark** mit jeweils mehr als 200 Gemeinden (mit Ausgliederung) über die größte Anzahl in Österreich verfügen. In Summe deckten diese beiden Länder mehr als 45% aller Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten in Österreich ab. Die hochgerechnete Zahl an Gemeinden mit Ausgliederungen könnte insbesondere in Tirol überzeichnet sein (Ausreißer im Sample).
- Die **Anzahl an ausgegliederten Einheiten pro Gemeinde** lag im Schnitt etwas über 1 (mit steigender Anzahl nach Größenklassen; Tabelle 8). Ab einer Größenklasse von 5.000 EW betrug die durchschnittlich gemeldete Anzahl an ausgegliederten Einheiten pro Gemeinde über 2 (und bis zu 9). Die **Hochrechnung** nach Größenklasse (Tabelle 8) oder Bundesland (Tabelle 9) ergab in Summe etwa **2.000 bzw. 2.600 ausgegliederte Einheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss** in Österreich. Die hochgerechnete Zahl an Ausgliederungen pro Bundesland könnte insbe-

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

sondere in Tirol überzeichnet (Ausreißer im Sample) und in Kärnten unterzeichnet sein. Für Kärnten wurde seitens des Landes eine Ausgliederungszahl von 180 im Gemeindebereich veröffentlicht (Pressemitteilung vom 25.1.2012). Die vorliegende Hochrechnung ergab für Kärnten 106 ausgegliederte Einheiten im Gemeindebereich, allerdings eingeschränkt auf jene mit dominierendem Gemeindeeinfluss.

- Differenziert man die ausgegliederten Einheiten nach **Rechtsform** (Tabelle 10; Fragebogenergebnis), so dominierten **Personengesellschaften** (z. B. KG; GmbH & CoKG; Verein & CoKG) gefolgt von Kapitalgesellschaften in Form von „Einzelgesellschaften“. Personengesellschaften werden bei kleinen und mittleren Gemeinden als Gesellschaftsform herangezogen. Holdingkonstruktionen wurden bei der Erhebung ausschließlich von Gemeinden mit einer Gemeindegröße von 3.500 Einwohnern und mehr gemeldet.
- **Nach Leistungsbereichen** betrachtet (Tabelle 11; Fragebogenergebnis), lagerten die Gemeinden insbesondere die **Liegenschaftsverwaltung** (einschließlich Bautätigkeit) aus. Innerhalb dieser Leistungsbereiche („**Immobilien**gesellschaften i. w. S.“) wurden vor allem Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Amtsgebäude sowie Sport- und Freizeitanlagen durch diese ausgegliederten Einrichtungen als schwerpunktmäßige Tätigkeit angegeben. Die Zahl an „**Immobilien**gesellschaften i. w. S.“ dominierte bei allen Ländern und erreichte im Schnitt eine Quote von 65%. Die Leistungsbereiche Wasser, Abwasser und Abfallwirtschaft erreichten eine Quote von durchschnittlich 11%. Insgesamt bestätigt auch diese Erhebung, dass es sich bei den ausgegliederten Einheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss im Wesentlichen um **Infrastruktureinheiten** handelt.
- In den Jahren **2012** und **2013** sind laut der Erhebung **weitere Ausgliederungen** und **Gemeindekooperationen** geplant, wobei vorrangig die Zahl der Kooperationen (rechtlich verankerte Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften) und der Immobiliengesellschaften weiter zunehmen dürfte. Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit der Gemeinden ist mit einer zusätzlichen Zahl an Kooperationen und Ausgliederungen von etwa 400 (Hochrechnung nach Größenklasse) bzw. von etwa 600 (Hochrechnung nach Bundesland) in den Jahren 2012 und 2013 zu rechnen. Von diesen zusätzlichen Einheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss dürften rund 60% auf Gemeindekooperationen entfallen.

Tabelle 8: Hochrechnung der Zahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten und der Anzahl der Ausgliederungen nach Größenklassen

Größenklasse (GK)	mit Grundgesamtheit gewichtete Gemeindeganzlt. Erhebung ¹⁾	Zahl der Gemeinden mit a. E. (Hochrechnung)	Anteil der Gemeinden mit a. E. nach GK (Hochrechnung)	Zahl der Ausgliederungen pro Gemeinde lt. Erhebung	Anzahl der Ausgliederungen (Hochrechnung)	Verteilung der Ausgliederungen nach GK (Hochrechnung)
1 bis 500 EW	12,9	13	1,5%	0,1	13	0,6%
501 - 1.000 EW	9,4	131	15,4%	0,7	300	14,9%
1.001 - 1.500 EW	7,2	166	19,5%	0,5	238	11,9%
1.501 - 2.000 EW	7,5	135	15,8%	0,5	180	8,9%
2.001 - 2.500 EW	7,0	91	10,7%	0,5	126	6,3%
2.501 - 3.500 EW	9,1	82	9,6%	0,8	200	10,0%
3.501 - 5.000 EW	4,0	76	8,9%	0,4	72	3,6%
5.001 - 10.000 EW	6,2	87	10,2%	2,4	366	18,2%
10.001 - 20.000 EW	7,7	46	5,4%	7,7	353	17,6%
20.001 - 50.000 EW	1,7	17	2,0%	4,9	83	4,2%
über 50.000 EW	2,3	9	1,1%	8,5	77	3,8%
Summe	7,2	852	100,0%	1,0	2.007	100,0%

1) Relationen zwischen der Stichprobenerhebung und der Grundgesamtheit.

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

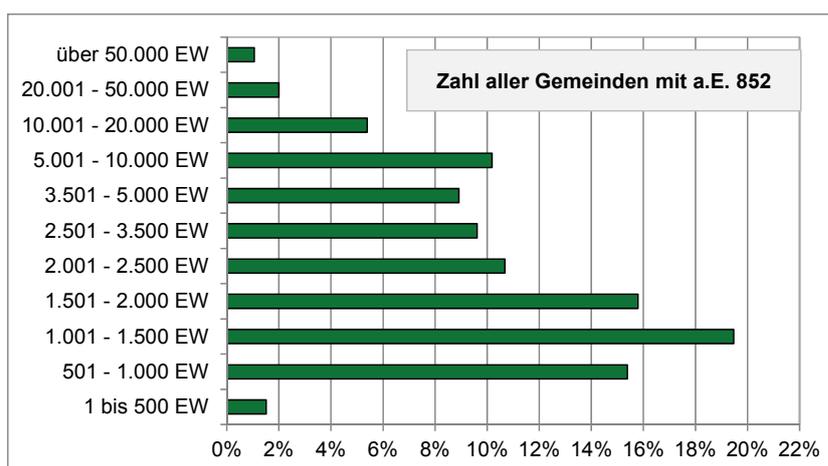
Tabelle 9: Hochrechnung der Zahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten und der Anzahl der Ausgliederungen nach Ländern

Bundesländer (BL)	mit Grundgesamtheit gewichtete Gemeindezahl lt. Erhebung ¹⁾	Zahl der Gemeinden mit a. E. (Hochrechnung)	Anteil der Gemeinden mit a. E. nach BL (Hochrechnung)	Zahl der Ausgliederungen pro Gemeinde lt. Erhebung	Anzahl der Ausgliederungen (Hochrechnung)	Verteilung der Ausgliederungen nach BL (Hochrechnung)
Bgld	8,6	34	3,6%	0,3	51	2,0%
Ktn	13,2	66	6,9%	0,8	106	4,1%
NÖ	5,8	139	14,5%	0,5	295	11,3%
OÖ	5,2	204	21,3%	0,8	360	13,9%
Slbg	4,6	82	8,6%	1,7	206	7,9%
Stmk	10,8	238	24,9%	1,5	802	30,8%
Tirol	10,7	107	11,2%	1,7	461	17,7%
Vlbg	12,0	84	8,8%	3,3	312	12,0%
ohne Angabe (bei Grundgesamtheit: Wien)	0,5	1	0,1%	7,0	7	0,3%
Gesamt	7,2	956	100,0%	1,0	2.601	100,0%

1) Relationen zwischen der Stichprobenerhebung und der Grundgesamtheit.

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Grafik 2: Hochgerechnete Anzahl der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten nach Größenklassen (in % aller Gemeinden mit a. E.)



Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Tabelle 10: Zahl der ausgegliederten Einheiten nach Gesellschaftsform und Größenklasse (Fragebogenergebnis)

Größenklasse	Personengesellschaften	Kapitalgesellschaften	Holdings und Konzernmütter	Holding- und Konzerntöchter	Summe	Quote "Einzelgesellschaft" (PG und KG)
1 bis 500 EW	1	0	0	0	1	100,0%
501 - 1.000 EW	32	0	0	0	32	100,0%
1.001 - 1.500 EW	30	3	0	0	33	100,0%
1.501 - 2.000 EW	24	0	0	0	24	100,0%
10.001 - 20.000 EW	8	10	0	0	18	100,0%
2.001 - 2.500 EW	20	2	0	0	22	100,0%
2.501 - 3.500 EW	17	1	0	0	18	100,0%
3.501 - 5.000 EW	18	25	9	7	59	72,9%
5.001 - 10.000 EW	23	16	0	7	46	84,8%
20.001 - 50.000 EW	10	32	1	6	49	85,7%
über 50.000 EW	4	19	3	8	34	67,6%
Summe	187	108	13	28	336	87,8%

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

Tabelle 11: Leistungsbereiche der ausgegliederten Einheiten nach Bundesländern (Fragebogenergebnisse)

Leistungsbereiche	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Slbg	Stmk	Tirol	Vlbg	ohne Angabe	Gesamt	Anteil an Gesamt
Abfallwirtschaft	0	0	2	1	2	5	2	0	0	12	3,6%
Wasserversorgung	0	0	1	2	2	4	2	3	0	14	4,2%
Abwasserbeseitigung	0	0	1	2	2	3	2	1	0	11	3,3%
Infrastruktur Straßen u. Schutzwasserbau	1	0	0	0	1	2	1	0	1	6	1,8%
Infrastruktur öffentl. Verkehr	0	0	1	1	2	3	3	0	0	10	3,0%
Bauhof und Abfallsammelzentren	0	0	0	6	5	2	1	0	0	14	4,2%
Amtsgebäude	1	1	4	10	9	3	4	1	0	33	9,8%
Gemeindewohnungen	0	0	5	0	0	1	4	0	1	11	3,3%
Soziale Einrichtungen (Spitäler, Pflege etc.)	0	0	0	1	3	1	1	4	2	12	3,6%
Schulen (inkl. Musik) u. Kinderbetreuungseinr.	1	1	4	17	6	7	6	1	0	43	12,8%
Feuerwärrüsthäuser	1	0	3	11	1	5	6	0	0	27	8,0%
Veranstaltungshallen, Museen, etc.	0	0	1	2	1	11	3	5	3	26	7,7%
Sport- und Freizeiteinrichtungen	1	3	8	2	7	8	4	3	0	36	10,7%
Bestattung	0	2	0	2	0	3	0	0	0	7	2,1%
Sonstige Gebäudebereitstellung	1	0	7	3	3	4	1	3	0	22	6,5%
Sonstiges	0	1	14	9	1	12	3	5	7	52	15,5%
Ausgliederungen insgesamt	6	8	51	69	45	74	43	26	14	336	100,0%
Quote pro Bundesland	1,8%	2,4%	15,2%	20,5%	13,4%	22,0%	12,8%	7,7%	4,2%	100,0%	
Quote Abfall/Wasser/Abwasser	0,0%	0,0%	7,8%	7,2%	13,3%	16,2%	14,0%	15,4%	0,0%		11,0%
Quote Bauhof u. Abfallsammelzentrum	0,0%	0,0%	0,0%	8,7%	11,1%	2,7%	2,3%	0,0%	0,0%		4,2%
Quote Immobilien i.w.S.	83,3%	87,5%	62,7%	69,6%	66,7%	58,1%	67,4%	65,4%	42,9%		64,6%
Quote Sonstiges	16,7%	12,5%	29,4%	14,5%	8,9%	23,0%	16,3%	19,2%	57,1%		20,2%
Quote aller Leistungsbereiche	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Tabelle 12: Geplante Ausgliederungen sowie Gemeindekooperationen in den Jahren 2012 und 2013 (Fragebogenergebnis und Hochrechnung)

Größenklasse	Anzahl an Ausgliederungen und Gemeindekooperationen lt. Erhebung							Hochrechnung		
	Abfall / Wasser / Abwasser	Bauhof und Abfallsammelz.	Immobilien i.w.S.	Sonstiges	Summe	davon Kooperationen	Quote Kooperationen	Anzahl an Ausgliederungen und Kooperationen	davon Kooperationen	Anteil an Ausgliederungen und Kooperationen
1 bis 500 EW	0	0	1	0	1	1	100,0%	13	-	3,4%
501 - 1.000 EW	1	2	2	0	5	3	60,0%	37	-	9,8%
1.001 - 1.500 EW	1	4	9	2	16	11	68,8%	65	-	17,0%
1.501 - 2.000 EW	1	2	8	1	12	6	50,0%	60	-	15,6%
2.001 - 2.500 EW	0	2	4	3	9	3	33,3%	49	-	12,8%
2.501 - 3.500 EW	1	3	1	2	7	5	71,4%	46	-	11,9%
3.501 - 5.000 EW	0	2	9	3	14	9	64,3%	48	-	12,5%
5.001 - 10.000 EW	2	1	5	1	9	7	77,8%	31	-	8,1%
10.001 - 20.000 EW	0	1	2	0	3	0	0,0%	23	-	6,0%
20.001 - 50.000 EW	5	2	5	2	14	9	64,3%	11	-	3,0%
über 50.000 EW	0	0	0	0	0	0	-	0	-	0
Summe	11	19	46	14	90	54	60,0%	383	230	100,0%

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

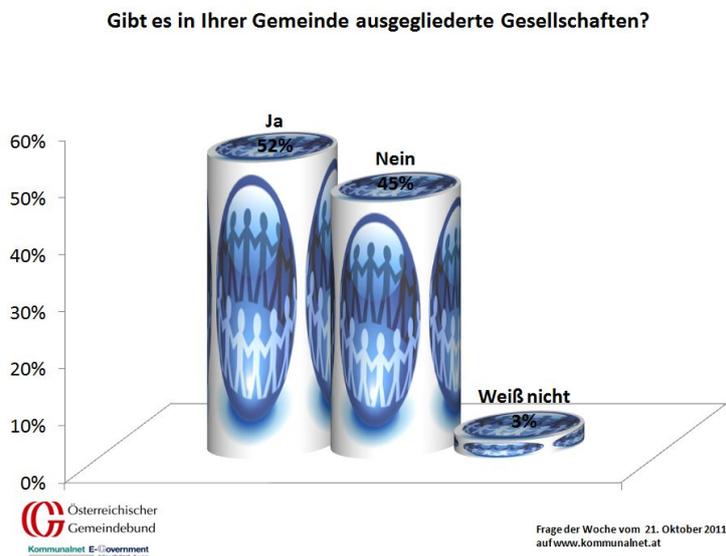
4.3.2 Plausibilitätsüberlegungen

Die gegenständlichen Erhebungsergebnisse über die Anzahl und das Leistungsspektrum von Ausgliederungen im Gemeindebereich und die darauf aufbauenden Hochrechnungen für alle Gemeinden in Österreich (Tabellen 8 bis 12) bestätigten die **Bedeutung von Gemeindegesellschaften** als Bereitsteller von **Infrastruktur** und lieferten ein in groben Zügen vergleichbares Bild mit anderen Studien und Umfragen (Grossmann/Hauth, 2010, Biwald et al., 2008, Kommunalnet, 2011).²⁹ Allerdings

²⁹ KDZ-Ergebnisse über Mitglieder des Städtebundes ergaben, dass in Form von Mehrheitsbeteiligungen insbesondere

könnten die hier präsentierten Ergebnisse im **Aggregat** nach **unten verzerrt** sein. Die **Anzahl an Beteiligungsverhältnissen** auf Gemeindeebene lag September 2009 auf Basis des Firmenbuchs mit rund 3.100 Einheiten (Grossmann/Hauth 2010, Tabelle 4.1) höher als in der gegenständlichen Studie (2.000 bzw. 2.600 Ausgliederungen; Tabellen 8 und 9). Bei einer elektronischen Umfrage des Gemeindebundes über die Internetplattform **Kommunalnet** bejahten 52% der **Gemeinden** die Frage, dass es in ihrer Gemeinde ausgegliederte Gesellschaften gibt („Frage der Woche, Kommunalnet vom 21. Oktober 2011“, Grafik 3). In der vorliegenden Studie ergaben die Hochrechnungen im Aggregat eine niedrigere Quote von 36% bei Gewichtung nach Größenklassen und von 41% bei Gewichtung nach Ländern. Die diesbezüglichen Konfidenzintervalle erstreckten sich von 31% bis 46% der Grundgesamtheit.³⁰ Bei der gegenständlichen Erhebung wurden jedoch nicht alle „Beteiligungsverhältnisse“ untersucht, sondern nur jene bei denen die Gemeinden einen **dominierenden Einfluss** – z. B. in Form einer Beteiligung von mehr als 50% – ausüben.

Grafik 3: Anzahl der Gemeinden mit ausgegliederten Organisationseinheiten in Österreich laut Gemeindebundumfrage vom Oktober 2011



Ein auf den ersten Blick (irrtümlich) abweichendes Ergebnis könnte im Hinblick auf **kommende Entwicklungen** im Bereich von Gemeindeausgliederungen erkannt werden: Die KDZ-Befragung im Bereich der **Städtebundmitglieder** Anfang 2011 zum Thema weitere Ausgliederungen (Wirth et al., 2011) ergab, dass „das Thema Ausgliederungen nur für rund ein Viertel der antwortenden BürgermeisterInnen in naher Zukunft ein konkretes Thema ist. Mehr als die Hälfte sagten, dass derzeit keine Ausgliederungen geplant sind.“ Die gegenständliche Erhebung ergab demgegenüber **nennenswerte zusätzliche Ausgliederungen und Kooperationen** im Gemeindebereich in der Größenordnung von 400 bis 600 Einheiten (hochgerechnet auf die Grundgesamtheit). Dies obwohl ein niedrigerer Anteil von unter 20% errechnet wurde. Diese niedrige Quote an Gemeinden, die neue Ausgliederungen oder Kooperationen planten, ist allerdings in Beziehung zur Gemeindeanzahl von insgesamt 2.357 zu setzen. Darüber hinaus dürften neue Ausgliederungen und Kooperationen bei Städten und großen Gemeinden von geringerer Bedeutung sein.

Bei den Teilergebnissen nach Größenklassen oder nach Bundesländern wird hier nochmals auf die teilweise niedrige Stichprobenanzahl, die Inhomogenität der Grundgesamtheit und den damit einhergehenden größeren Stichprobenfehler hingewiesen (siehe dazu auch Abschnitt 4.2).

Freizeitanlagen, Bau-, Instandhaltungs- und Sanierungstätigkeiten bei Gebäuden sowie Energie und Wärme, Stadtmarketing und Sportanlagen betrieben (Biwald et al., 2008).

³⁰ Die untere und obere Grenze der Ausgliederungsquoten mit einer Wahrscheinlichkeit von 95%.

4.4 Ausgliederungsziele und Beteiligungsmanagement in der kommunalen Praxis

Im Rahmen der Fragebogenerhebung wurden folgende **strategische Fragestellungen** behandelt, deren Hauptergebnisse im Folgenden dargestellt werden:

- Erreichung gesetzter **Ziele bei Ausgliederungen** mit dominierendem Einfluss der Gemeinde
- Ausgestaltung des **kommunalen Beteiligungsmanagements** zur Gewährleistung der Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde (Kontrolle und Einflussnahme) bei ausgegliederten Einheiten

Der Abschnitt 4.4 spiegelt die **Fragebogenergebnisse** wider, ohne eine **Hochrechnung** auf die Grundgesamtheit vorzunehmen.

In der Literatur (z. B. Rechnungshof, 2011b, Biwald et al., 2009 oder KPMG, 2011) werden zahlreiche Ziele genannt, die mit Gemeindeausgliederungen verfolgt werden. Dazu zählen flexiblere Haushaltsführung und Personalpolitik, beschleunigte Entscheidungsprozesse, Steueroptimierung, Erzielung von Einsparungspotenzialen oder höhere Kosten- und Leistungstransparenz. In der kommunalen Praxis stellen vor allem Effizienzsteigerungen, steuerliche Optimierungsmöglichkeiten, flexibleres Personalmanagement und die Steigerung der Leistungsqualität (Biwald et al., 2008) sowie die Nutzung von Synergien durch Schaffung strategischer Partnerschaften (BKA, 2011) die mit Ausgliederungen hauptsächlich verfolgten Ziele dar.

Im Rahmen der vorliegenden Erhebung wurde zur Begrenzung des Zeitaufwands für die Beantwortung des Fragebogens nur der **Erreichungsgrad gesetzter Ausgliederungsziele** erfasst. Damit konnte zwar nicht die Bedeutung einzelner Ausgliederungsziele ermittelt, aber implizit die Relevanz der angeführten Ziele bestätigt werden. Diesbezügliche Angaben wurden von etwa der Hälfte aller an der Erhebung teilnehmenden Gemeinden gemacht.

Der Themenbereich des **Beteiligungsmanagements** beschäftigte sich einerseits mit der Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten für ausgegliederte Einheiten und gab andererseits über Entscheidungsprozesse und Abläufe im Rahmen des Beteiligungsmanagements Aufschluss. Die Fragen zur Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente wurden von 113 Gemeinden beantwortet, jene Fragen zu den Prozessen von 149 Gemeinden.

4.4.1 Ergebnisse des Fragebogens zur Erreichung der Ausgliederungsziele der Gemeinden

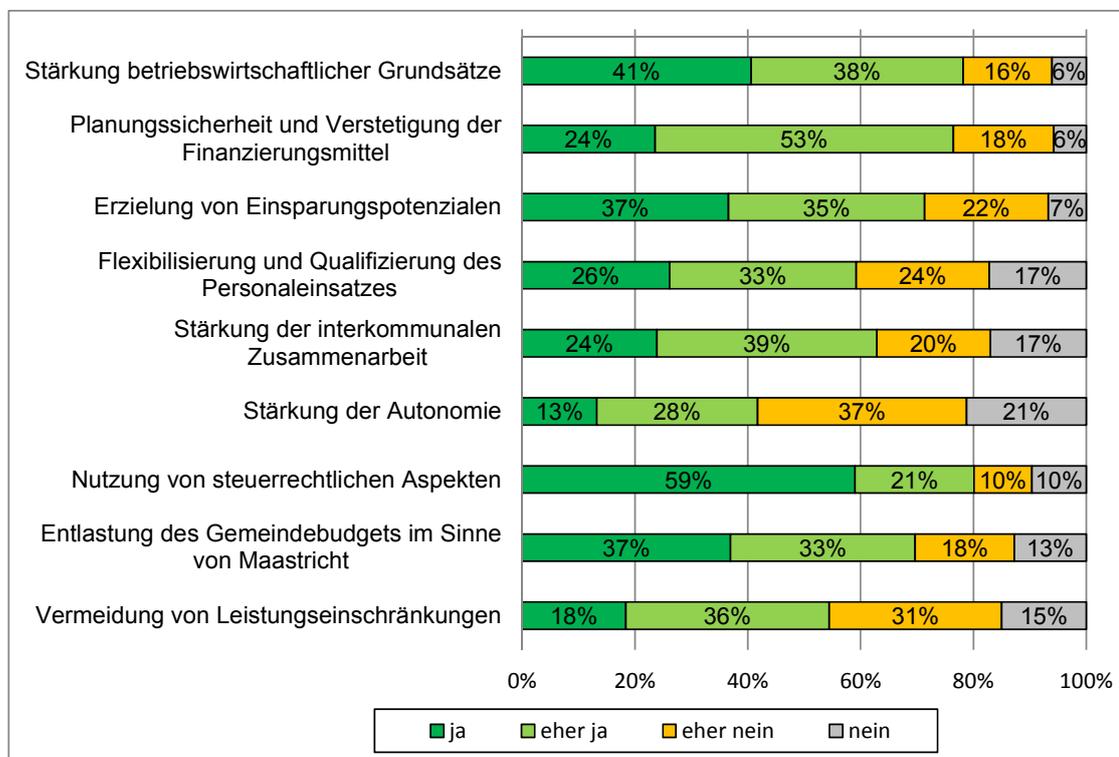
- Von den an der Fragebogenerhebung beteiligten Gemeinden, waren im Durchschnitt 66% der Ansicht, dass sie die angeführten Ausgliederungsziele (zur Gänze oder teilweise) erreicht haben. Das bedeutet aber auch, dass nicht bei allen Gemeinden Ausgliederungen die angestrebten Effekte nach sich zogen (Tabelle 13; Durchschnitt der positiven Antworten der Gemeinden).
- Mit der Ausgliederung konnten insbesondere steuerliche Vorteile genutzt (80% der Fälle), betriebswirtschaftliche Grundsätze gestärkt (78% der Fälle) und die Planungssicherheit bzw. Verstetigung der Finanzierungsmittel gewährleistet (76% der Fälle) werden. Ferner wurde bei 70% der meldenden Gemeinden die angestrebte Entlastung des Gemeindebudgets im Sinne von Maastricht durch Ausgliederungen erreicht (Tabelle 13 und Grafik 4).
- Am wenigsten wurden die Ziele „Stärkung der Autonomie“ (nur in 42% der Fälle) und „Vermeidung von Leistungseinschränkungen“ (nur in 54% der Fälle) durch die erfolgten Ausgliederungen erreicht (Tabelle 13 und Grafik 4).

Tabelle 13: Erreichung der mit der Ausgliederung verfolgten Ziele (Anzahl der Antworten und Anteile¹ der Meldegemeinden; Fragebogenergebnisse)

gesetzte Ziele	Zielerreichung (positive Antworten)			Zielverfehlung (negative Antworten)		
	Anzahl		Anteil positiver Antworten der Gemeinden	Anzahl		Anteil negativer Antworten der Gemeinden
	ja	eher ja		eher nein	nein	
Stärkung betriebswirtschaftlicher Grundsätze	67	62	78%	26	10	22%
Planungssicherheit u. Verstetigung der Finanzierungsmittel	37	83	76%	28	9	24%
Erzielung von Einsparungspotenzialen	60	57	71%	36	11	29%
Flexibilisierung und Qualifizierung des Personaleinsatzes	41	52	59%	37	27	41%
Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit	38	62	63%	32	27	37%
Stärkung der Autonomie	20	43	42%	56	32	58%
Nutzung von steuerrechtlichen Aspekten	98	35	80%	17	16	20%
Entlastung des Gemeindebudgets im Sinne von Maastricht	61	54	70%	29	21	30%
Vermeidung von Leistungseinschränkungen	27	53	54%	45	22	46%

1) Anteile beziehen sich auf die Gesamtzahl der Antworten der meldenden Gemeinden.
Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011, eigene Berechnungen.

Grafik 4: Grad der Zielerreichung ausgewählter Ausgliederungsmotive (in % der meldenden Gemeinden)



Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

4.4.2 Plausibilitätsüberlegungen zu Ausgliederungszielen

Einem **Vergleich** der vorliegenden Ergebnisse **mit anderen Studien** waren Grenzen gesetzt: So konnten z. B. im Rahmen der Studie des BKA (2011) zur Evaluierung der Ausgliederungen keine Indikatoren gebildet werden, die quantitative Angaben zur Erreichung der Ausgliederungsziele auf kommunaler Ebene ermöglicht hätten. In der KDZ-Studie (Biwald et al., 2008) konzentrierten sich die Erkenntnisse auf folgende drei Aussagen: Nahezu alle rückmeldenden Städte gaben an, dass das Ziel der steuerlichen Optimierung erreicht wurde. Rund 90% der Städte sahen ein flexibles Personalmanagement umgesetzt und rund 65% verzeichneten Effizienzsteigerungen. So kann das gegenständliche Ergebnis, dass der Zielerreichungsgrad bei der Nutzung steuerrechtlicher Vorteile hoch einzustufen ist, bestätigt werden. Ferner dürften bei mehr als 70% der Ausgliederungen Effizienzgewinne, die in der gegenständlichen Studie unter Stärkung betriebswirtschaftlicher Grundsätze und der Erzielung von Einsparungspotenzialen einzuordnen wären, erreicht worden sein.

4.4.3 Ergebnisse des Fragebogens zum Themenkomplex des Beteiligungsmanagements

- Von den meldenden Gemeinden wurden im Durchschnitt 6 (arithmetisches Mittel; Tabelle 14: Kombination von Instrumenten) und am häufigsten 5 (Modus) verschiedene **Instrumente des Beteiligungsmanagements** in Anspruch genommen. 94% der meldenden Gemeinden verwendeten zumindest 3 Instrumente zur Steuerung des ausgegliederten Bereichs (Tabelle 14, Kombination von Instrumenten).
- Den ausgegliederten Einheiten wurden am häufigsten **Berichts- und Dokumentationspflichten** gegenüber der Gemeinde auferlegt (86% der Fälle; Grafik 5). Bei 83% der meldenden Gemeinden wurden ausgegliederte Einheiten verpflichtet, **Finanzierungsvereinbarungen** dem Gemeinderat vorzulegen. Ferner verfügten 81% der meldenden Gemeinden über **Prüfrechte** beim ausgegliederten Bereich.
- Von verhältnismäßig geringer Bedeutung bei der Ausübung von Beteiligungsmanagementaktivitäten (Grafik 5) waren die fachliche Unterstützung und Beratung entsandter Vertreter (38% der Fälle) und die Festlegung strategischer Ziele (50 % der Fälle).
- Mehr als die Hälfte (58%) der erhobenen **Entscheidungsprozesse und Abläufe** im Rahmen des Beteiligungsmanagements wurden in standardisierter Form mit Rechtsverbindlichkeit organisiert und erfolgten zumindest einmal im Jahr (Tabelle 14). Standardisierte, zumindest jährliche Prozesse ohne Rechtsverbindlichkeit waren merklich seltener verbreitet und erreichten 14% der erhobenen Prozesse. Im Vergleich dazu waren Prozesse, die in mehrjährigen Abständen ablaufen, weniger bedeutsam.
- Bezogen auf die Anzahl der meldenden Gemeinden (Grafik 5) wird die Bedeutung der jährlichen, standardisierten Prozesse mit Rechtsverbindlichkeit untermauert: 85% der Gemeinden organisierten ihre Prozesse im Rahmen des Beteiligungsmanagements auf diese Art.
- Unabhängig von der Periodizität der Prozesse wurden Entscheidungsprozesse und Abläufe **vorrangig mit Rechtsverbindlichkeit** ausgestattet (Tabelle 14, Grafik 5).

4.4.4 Plausibilitätsüberlegungen zum Beteiligungsmanagement

Der Vergleich der Ergebnisse mit anderen Studien war durch unterschiedliche Fragestellungen bzw. Ausgestaltung der Antwortmöglichkeiten eingeschränkt: Auf Basis der KDZ-Erhebung unter den Mitgliedern des Städtebundes (Biwald et al., 2008) erfolgte die Steuerung kommunaler Unternehmen primär durch das Statut (bei 42% der Mehrheitsbeteiligungen), gefolgt von Jahreszielvorgaben, die bei 28% der Mehrheitsbeteiligungen Anwendung fanden. Man könnte davon ausgehen, dass die im Rahmen der gegenständlichen Studie erhobenen Instrumente des Beteiligungsmanagements größten-

teils im Statut bzw. Gesellschaftsvertrag verankert wurden. Der KDZ-Studie war ferner zu entnehmen, dass den Gemeinden zur Steuerung zahlreiche Informationen seitens der ausgegliederten Einheiten zur Verfügung gestellt wurden. Im Rahmen des Berichtswesens an die Gemeinde stellten vor allem Geschäftsberichte und (jährliche oder unterjährige) Leistungsberichte die wichtigsten Formen dar. Es war allerdings kein Hinweis zu finden, ob diese Berichterstattung verpflichtend (etwa über entsprechende Ausgestaltung der Statuten) erfolgte. Im Rahmen der Evaluierungsstudie des BKA (2011) wurde zum Themenkomplex des Beteiligungsmanagements ausschließlich die Frage nach der Einrichtung eines Beteiligungscontrollings gestellt, ohne nach einzelnen Instrumenten zu differenzieren. In 6 von 10 Fällen wurde dies positiv beantwortet.

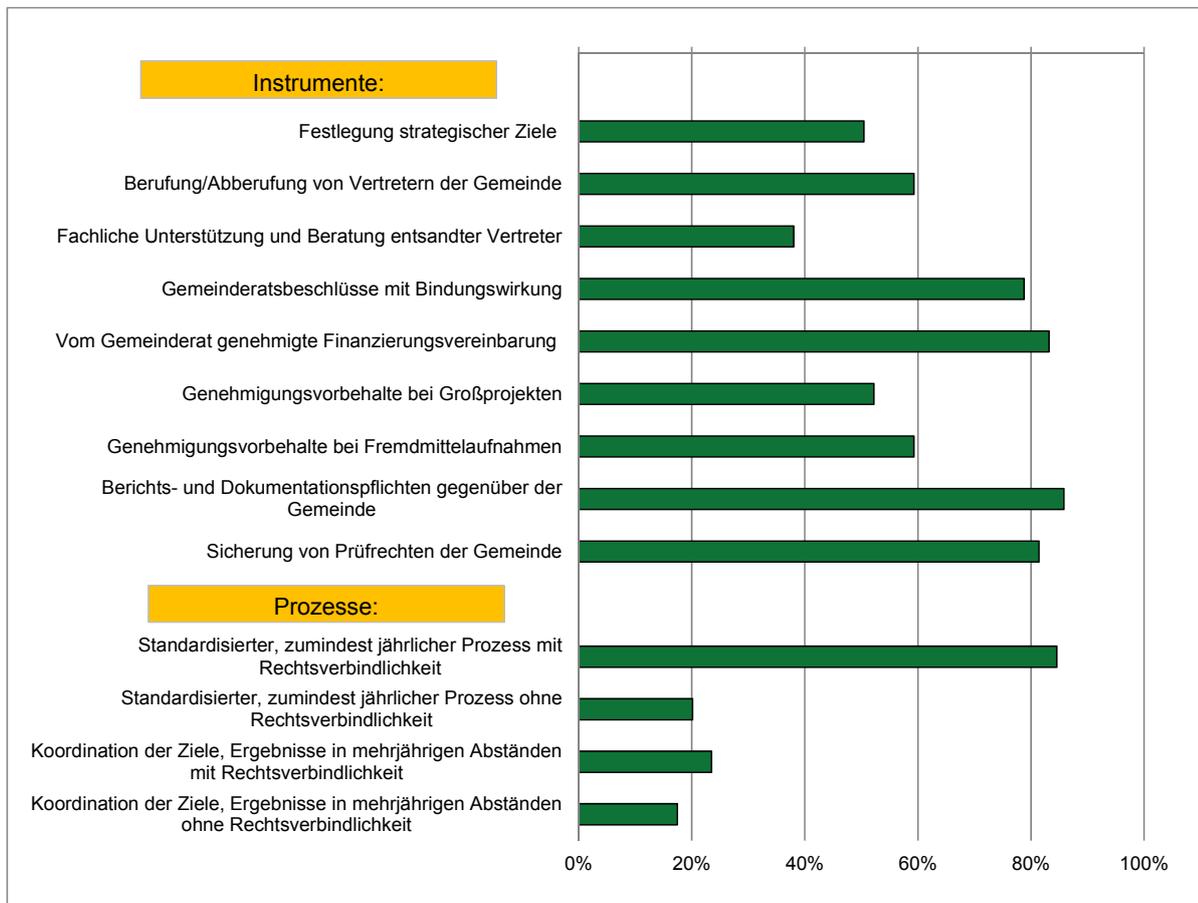
Tabelle 14: Häufigkeit und Kombination von Instrumenten und Prozessen des kommunalen Beteiligungsmanagements (Fragebogenergebnisse)

Instrumente des Beteiligungsmanagements			Kombination von Instrumenten		
	Häufigkeit der Nennung		Mehrfachnennungen pro Gemeinde		
	absolut	relativ	Anzahl der Instrumente	Zahl der Gemeinden	relative Häufigkeit
Festlegung strategischer Ziele	57	8,6%	1	3	2,7%
Berufung/Abberufung von Vertretern der Gemeinde	67	10,1%	2	4	3,5%
Fachliche Unterstützung und Beratung entsandter Vertreter	43	6,5%	3	8	7,1%
Gemeinderatsbeschlüsse mit Bindungswirkung	89	13,4%	4	14	12,4%
Vom Gemeinderat genehmigte Finanzierungsvereinbarung	94	14,1%	5	21	18,6%
Genehmigungsvorbehalte bei Großprojekten	59	8,9%	6	18	15,9%
Genehmigungsvorbehalte bei Fremdmittelaufnahmen	67	10,1%	7	18	15,9%
Berichts- und Dokumentationspflichten gegenüber der Gemeinde	97	14,6%	8	8	7,1%
Sicherung von Prüfrechten der Gemeinde	92	13,8%	9	19	16,8%
Gesamt	665	100,0%	-	113	100,0%
Prozesse des Beteiligungsmanagements			Kombination von Prozessen		
	Häufigkeit der Nennung		Mehrfachnennungen pro Gemeinde		
	absolut	relativ	Anzahl der Prozesse	Zahl der Gemeinden	relative Häufigkeit
Standardisierter, zumindest jährlicher Prozess mit Rechtsverbindlichkeit	126	58,1%	1	96	64,4%
Standardisierter, zumindest jährlicher Prozess ohne Rechtsverbindlichkeit	30	13,8%	2	44	29,5%
Koordination der Ziele, Ergebnisse in mehrjährigen Abständen mit Rechtsverbindlichkeit	35	16,1%	3	3	2,0%
Koordination der Ziele, Ergebnisse in mehrjährigen Abständen ohne Rechtsverbindlichkeit	26	12,0%	4	6	4,0%
Gesamt	217	100,0%	-	149	100,0%

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

Grafik 5: Bedeutung einzelner Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements (Häufigkeit der Nennung in % der meldenden Gemeinden)



Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

4.5 Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zu folgenden Fragestellungen der Erhebung präsentiert:

- Volumen der außerbudgetären Verschuldung der Gemeinden
- Volumen der außerbudgetären Investitionen auf kommunaler Ebene und
- Zinsstruktur der außerbudgetären Verschuldung.

Auf die Präsentation von Ergebnissen zur Fragestellung über das Ausmaß der finanziellen Verflechtung (Nettoausgaben) der Gemeinden mit ihren ausgegliederten Einheiten musste verzichtet werden, da die Rückmeldungen bei dieser Frage sehr lückenhaft waren und Plausibilitätskontrollen Missverständnisse hinsichtlich der Fragestellung nahelegten.

Für die außerbudgetäre Verschuldung und die außerbudgetären Investitionen werden nicht nur die Fragebogenergebnisse, sondern auch Hochrechnungen auf die Grundgesamtheit präsentiert und deren Ergebnisse mit anderen Studienergebnissen und Datenquellen verglichen. Zu den vorliegenden **Hochrechnungen** und deren **Aussagekraft** sind folgende Aspekte anzuführen:

- Der Stichprobenumfang war mit 69 (Frage 7: außerbudgetäre Verschuldung) bzw. 82 (Frage 5:

außerbudgetäre Investitionen; Tabelle 15) rückmeldenden Gemeinden erheblich geringer als bei den Fragen zur Existenz und Anzahl der ausgegliederten Einheiten. Durch die höhere Zahl der **Antwortausfälle** könnte sich die Grundgesamtheit in der Stichprobe weniger adäquat widerspiegeln und dürften „**Ausreißer**“ in der Stichprobe stärker zum Tragen kommen. Statistische Verzerrungen sind insbesondere bei hochgerechneten **Detailergebnissen nach Bundesländern** durch die Inhomogenität der Grundgesamtheit nicht auszuschließen.

- Nur 53% jener Gemeinden, die über ausgegliederte Einheiten mit dominierendem Einfluss der Gemeinde und eigener Rechtspersönlichkeit verfügten, lieferten **Informationen über den Schuldenstand** ihrer außerbudgetären Einheiten (63% im Kontext der Investitionen). Da Ausgliederungen in der Regel zur Realisierung von Investitionsvorhaben vorgenommen werden und diese durchwegs über Fremdmittel finanziert werden, sind aus Sicht der Autoren die Antwortausfälle nicht als ein Schuldenstand von null (bzw. keine Investitionen), sondern als Leermeldung zu interpretieren. Bei den Darstellungen der Fragebogenergebnisse (Tabelle 15) und bei den Hochrechnungen (Tabelle 16) wurden dennoch aus Transparenzgründen beide Varianten (mit und ohne Leermeldungen) in den Tabellen ausgewiesen. Die **Bereinigung des Datensets um Leermeldungen** bei den Fragen in Bezug auf den Schuldenstand und die Investitionen unterstellt, dass alle Gemeindeausgliederungen mit dominierendem Gemeindeeinfluss über Fremdmittel verfügen und investieren (Tabelle 15: Spalten 4 und 8 sowie Tabelle 16: Spalten 3 und 5).
- Die Wahrscheinlichkeit eines **systematischen Fehlers** durch das „Auswahlverfahren“ in Form der freiwilligen Teilnahme der Gemeinden nimmt bei Fragestellungen zu budgetären Aspekten zu: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Gemeinden mit verhältnismäßig geringer außerbudgetärer Verschuldung überrepräsentiert sind. Vor diesem Hintergrund sind die hochgerechneten Ergebnisse im **Aggregat als Untergrenze** zu verstehen.
- Es ist davon auszugehen, dass die **ausgegliederten Einheiten** von **Wien nicht** in den Erhebungsergebnissen **enthalten** sind.³¹
- Angesichts der Erhebungsprobleme können die Fragebogenergebnisse (einschließlich der Hochrechnungen) über die **außerbudgetäre Verschuldung** und über die **außerbudgetären Investitionen nur Anhaltspunkte für Größenordnungen** liefern. Die ökonomische Relevanz dieser Informationen und der Mangel an verfügbaren alternativen Ergebnissen sprach – trotz der genannten Einschränkungen – für die Präsentation dieser Ergebnisse.

4.5.1 Auswertung des Fragebogens und Hochrechnung

- Der **Schuldenstand** des außerbudgetären Bereichs jener 69 Gemeinden, die Angaben im Rahmen der Fragebogenerhebung machten, belief sich Ende 2010 in Summe auf 2 Mrd EUR (Tabelle 15). Die Gesamtsumme war wesentlich durch die ausgegliederten Einheiten der Großstädte geprägt (Gemeinden über 50.000 Einwohner), die für rund 80% des gemeldeten Volumens verantwortlich waren. Das außerbudgetäre Verschuldungsvolumen verteilte sich zu 40% **auf Gemeindeimmobiliengesellschaften**, zu 32% auf **Stadtwerke** oder ähnliche Organisationen sowie zu 28% auf **sonstige Unternehmen** mit dominierendem Gemeindeeinfluss.³²
- Der durchschnittliche **Schuldenstand kommunaler Ausgliederungen** lag im Jahr 2010 **pro meldende Gemeinde** bei **28 Mio EUR** (Tabelle 15; Fragebogenergebnisse). Tendenziell nimmt der durchschnittliche außerbudgetäre Schuldenstand einer Gemeinde erwartungsgemäß mit höherer Gemeindegrößenklasse zu.
- Die **Hochrechnung** des **außerbudgetären Verschuldungsvolumens** auf die Grundgesamtheit der Gemeinden Österreichs (ohne Wien) ergab Ende 2010 in Summe **6,6 Mrd EUR** (Teilergebnisse gewichtet nach Größenklasse, ohne Leermeldungen; Tabelle 16) **bzw. 9,9 Mrd EUR** (Teilergebnisse gewichtet nach Bundesland, ohne Leermeldungen; Tabelle 16). Die Höhe der außer-

³¹ Wien wurde im Rahmen dieser Fragestellungen auch nicht zur Grundgesamtheit der Gemeinden gezählt.

³² Auf Detailinformationen zu den Gesellschaftsformen wurde wegen der niedrigen Stichprobengröße verzichtet.

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

budgetären **Verschuldung** 2010 war **von den großen Gemeinden und Städten** mit über 50.000 Einwohnern **geprägt**, deren Anteil bei über 60% lag. Die regionale Heterogenität der Stichprobe kam bei der Hochrechnung der Ergebnisse nach Bundesländern besonders stark zum Tragen und dürfte **in Einzelfällen** (z. B. für Niederösterreich und Vorarlberg) eine **Überschätzung** nach sich gezogen haben.

- In Bezug auf die Verzinsungsform der außerbudgetären Verschuldung **schätzten** 91 meldende Gemeinden, dass ihre **außerbudgetären Gemeindegenschaften** im Durchschnitt über folgende **Zinsstruktur bei der Verschuldung** verfügen (Grafik 6):
 - 48% der Gemeindegenschaften dürften eine Verschuldung aufweisen, die zu mehr als 75% variabel verzinst ist;
 - bei 15% der Gemeindegenschaften dürfte eine variable Zinsstruktur in einer Bandbreite von 25% und 75% gegeben sein und
 - bei 37% der Gemeindegenschaften dürfte die Verschuldung zu weniger als 25% variabel verzinst sein.
- Das Gesamtvolumen der ausgelagerten **Investitionen** der 82 meldenden Gemeinden lag im Jahr 2010 bei 0,3 Mrd EUR (Tabelle 15). Davon entfielen 72% auf den außerbudgetären Bereich der Gemeindegrößenklasse mit über 50.000 Einwohnern. Das außerbudgetäre Investitionsvolumen verteilte sich zu 42% **auf Gemeindeimmobiliengesellschaften**, zu 22% auf **Stadtwerke oder ähnliche Organisationen** sowie zu 36% auf **sonstige Unternehmen** mit dominierendem Gemeindeeinfluss.
- Im Jahr 2010 erreichte das durchschnittliche **Investitionsvolumen** der ausgegliederten Einheiten **pro meldende Gemeinde 3,6 Mio EUR** (Tabelle 15). Der Mittelwert der außerbudgetären Investitionen nahm erwartungsgemäß – analog zum durchschnittlichen Schuldenstand – mit höherer Gemeindegrößenklasse zu.
- **Hochgerechnet** auf alle Gemeinden Österreichs (ohne Wien) lag das **Investitionsvolumen im außerbudgetären Bereich** 2010 in Summe je nach Art der Gewichtung bei **1,2 Mrd EUR** (Teilergebnisse gewichtet nach Größenklasse, ohne Leermeldungen; Tabelle 16) bzw. bei **1,6 Mrd EUR** (Teilergebnisse gewichtet nach Bundesland, ohne Leermeldungen; Tabelle 16). Vom hochgerechneten Investitionsvolumen entfiel **rund die Hälfte** auf die **Gemeinden und Städte mit über 50.000 Einwohnern**.
- Die präsentierten **Ergebnisse** für das Jahr 2010 im Aggregat können anhand eines Ergebnisvergleichs mit dem Jahr 2008 sowohl im Zusammenhang mit der außerbudgetären Verschuldung als auch mit den außerbudgetären Investitionen als **robust** bezeichnet werden.³³

4.5.2 Plausibilitätsüberlegungen

Ein **Vergleich der Ergebnisse** in Bezug auf den außerbudgetären Schuldenstand und die außerbudgetären Investitionen mit anderen Studien bzw. Datenquellen war nur eingeschränkt möglich, da die vorliegenden Ergebnisse **erste konkrete Anhaltspunkte** über den bislang intransparenten Bereich der **Gemeindegenschaften** (ausgegliederte Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit und dominierendem Gemeindeeinfluss) lieferten. Bislang standen ausschließlich Schätzungen über die Größenordnung der außerbudgetären Verschuldung der Gemeinden auf Basis der **Haftungen der Gemeinden** zur Verfügung. Die Gemeinden übernehmen zur Erzielung besserer Finanzierungsbedingungen für Schuldaufnahmen ihrer Gesellschaften oft die Haftung. Bei der Schätzung wurde unterstellt, dass die an Statistik Austria gemeldeten Angaben zu den Haftungsübernahmen vollständig waren und dass diese Haftungen für Verbindlichkeiten der (eigenen) Gemeindeunternehmen bestanden.³⁴ Nach dieser Schätzung (Kommunalkredit Austria, 2011) erreichte zum Jahresende 2010 der auf die Grund-

³³ Auf eine Darstellung der Ergebnisse des Jahres 2008 wurde angesichts höherer Antwortverweigerungen verzichtet.

³⁴ Die Schätzung basiert auf Haftungsdaten der Statistik Austria, die für rund zwei Drittel der Gemeinden vorliegen.

gesamtheit hochgerechnete Stand an Gemeindehaftungen (ohne Wien) die Höhe von 6,6 Mrd EUR. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie (hochgerechnetes außerbudgetäres Verschuldungsvolumen von 7 bis 10 Mrd EUR für die Gemeinden ohne Wien) lagen etwas über den geschätzten Haftungsvolumina. Vor dem Hintergrund, dass nicht für alle Verbindlichkeiten der ausgegliederten Einheiten auch Haftungsverpflichtungen der Gemeinden bestehen (müssen), erscheinen beide Größenordnungen vergleichbar. In der BKA-Studie (2011) wurden – auf Basis von 10 divergierenden Organisationseinheiten – ein Median (8,9 Mio EUR) und Min-Max-Werte (0,5 Mio EUR bzw. 47 Mio EUR) für die außerbudgetäre Verschuldung für das Jahr 2009 ausgewiesen. Anhand dieser Werte ließen sich allerdings keine Plausibilitätskontrollen vornehmen. Insgesamt sprechen die bislang vorliegenden Informationen dafür, dass die gegenständlichen Studienergebnisse erstmals **plausible Anhaltspunkte für Größenordnungen** zum außerbudgetären Verschuldungsvolumen und der außerbudgetären Investitionen der Gemeindegesellschaften mit dominierendem Gemeindeeinfluss im **Aggregat** liefern.³⁵

Tabelle 15: Außerbudgetäre Verschuldung und Investitionen 2010 (Fragebogenergebnisse nach Größenklassen und Bundesländern in 1.000 EUR)

Größenklasse	außer-budgetärer Schuldenstand lt. Erhebung	Zahl der meldenden Gemeinden	Mittelwert der außerbudgetären Verschuldung (ohne Leermeldung) ¹⁾	Mittelwert der außerbudgetären Verschuldung (inkl. Leermeldung) ²⁾	außer-budgetäre Investitionen lt. Erhebung	Zahl der meldenden Gemeinden	Mittelwert der außerbudgetären Investitionen (ohne Leermeldung) ¹⁾	Mittelwert der außerbudgetären Investitionen (inkl. Leermeldung) ²⁾
1 bis 500 EW	0	0	-	0	0	0	-	0
501 - 1.000 EW	6.073	6	1.012	434	543	8	68	39
1.001 - 1.500 EW	7.441	12	620	324	7.486	13	576	325
1.501 - 2.000 EW	14.924	11	1.357	829	7.440	10	744	413
2.001 - 2.500 EW	4.767	7	681	367	4.472	7	639	344
2.501 - 3.500 EW	3.550	2	1.775	394	4.821	6	804	536
3.501 - 5.000 EW	19.594	10	1.959	1.031	14.319	15	955	754
5.001 - 10.000 EW	56.976	9	6.331	4.070	12.546	10	1.255	896
10.001 - 20.000 EW	16.076	4	4.019	2.679	6.667	4	1.667	1.111
20.001 - 50.000 EW	274.760	5	54.952	27.476	24.394	6	4.066	2.439
über 50.000 EW	1.552.172	3	517.391	388.043	216.409	3	72.136	54.102
Summe	1.956.333	69	28.353	14.934	299.097	82	3.648	2.283

Bundesländer	außer-budgetärer Schuldenstand lt. Erhebung	Zahl der meldenden Gemeinden	Mittelwert der außerbudgetären Verschuldung (ohne Leermeldung) ¹⁾	Mittelwert der außerbudgetären Verschuldung (inkl. Leermeldung) ²⁾	außer-budgetäre Investitionen lt. Erhebung	Zahl der meldenden Gemeinden	Mittelwert der außerbudgetären Investitionen (ohne Leermeldung) ¹⁾	Mittelwert der außerbudgetären Investitionen (inkl. Leermeldung) ²⁾
Bglid	2.997	4	749	749	128	1	128	32
Ktn	2.180	2	1.090	436	5.709	4	1.427	1.142
NÖ	252.408	11	22.946	10.517	19.385	14	1.385	808
OÖ	25.566	18	1.420	673	21.522	23	936	566
Slbg	14.457	9	1.606	803	6.037	12	503	335
Stmk	48.121	14	3.437	2.187	12.493	16	781	568
Tirol	3.634	4	909	404	3.443	4	861	383
Vlbg	54.798	4	13.700	7.828	13.970	5	2.794	1.996
über 50.000 EW	1.552.172	3	517.391	388.043	216.409	3	72.136	54.102
Gesamt	1.956.333	69	28.353	14.934	299.097	82	3.648	2.283

- 1) Durchschnittlicher Schuldenstand und durchschnittliche Investitionen der meldenden Gemeinden. Leermeldungen von Gemeinden mit Ausgliederungen bleiben außer Ansatz.
- 2) Durchschnittlicher Schuldenstand und durchschnittliche Investitionen bezogen auf die jeweilige Gemeindeanzahl mit Ausgliederungen. Leermeldungen bei diesen beiden Fragestellungen werden als null (keine Verschuldung bzw. Investition) interpretiert.

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

³⁵ In Zukunft sollten auf Basis der Meldeverpflichtungen aller Gebietskörperschaften gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2011 und der EU-Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der EU-Mitgliedstaaten, die bis spätestens Ende 2013 umzusetzen ist, detaillierte Daten zum außerbudgetären Bereich zur Verfügung stehen.

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

Tabelle 16: Hochrechnung der außerbudgetären Verschuldung und Investitionen 2010 (nach Größenklassen und Bundesländern)

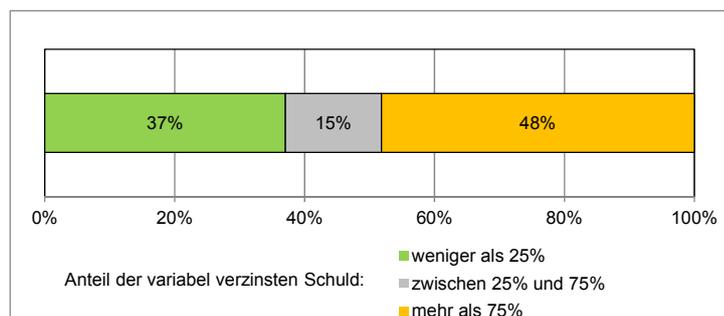
Beträge in 1.000 EUR		Hochrechnung nach GK-Gewichtung			
Größenklasse (GK)	Zahl der Gemeinden mit a. E.	Außerbudgetäre Verschuldung (ohne Leermeldung) ¹⁾	Außerbudgetäre Verschuldung (inkl. Leermeldung) ²⁾	Außerbudgetäre Investitionen (ohne Leermeldung) ¹⁾	Außerbudgetäre Investitionen (inkl. Leermeldung) ²⁾
1 bis 500 EW	13	-	0	-	0
501 - 1.000 EW	131	132.761	56.898	8.897	5.084
1.001 - 1.500 EW	166	102.893	53.684	95.545	54.004
1.501 - 2.000 EW	135	182.648	111.618	100.159	55.644
2.001 - 2.500 EW	91	61.971	33.369	58.136	31.304
2.501 - 3.500 EW	82	145.487	32.330	65.858	43.906
3.501 - 5.000 EW	76	148.914	78.376	72.550	57.277
5.001 - 10.000 EW	87	549.502	353.251	108.899	77.785
10.001 - 20.000 EW	46	184.874	123.249	76.675	51.117
20.001 - 50.000 EW	17	934.184	467.092	69.117	41.470
über 50.000 EW ³⁾	8	4.139.125	3.104.344	577.091	432.818
Summe	851	6.582.360	4.414.212	1.232.927	850.408

Beträge in 1.000 EUR		Hochrechnung nach BL-Gewichtung			
Bundesländer (BL)	Zahl der Gemeinden mit a. E.	Außerbudgetäre Verschuldung (ohne Leermeldung) ¹⁾	Außerbudgetäre Verschuldung (inkl. Leermeldung) ²⁾	Außerbudgetäre Investitionen (ohne Leermeldung) ¹⁾	Außerbudgetäre Investitionen (inkl. Leermeldung) ²⁾
Bgld	34	25.622	25.622	4.378	1.094
Ktn	65	70.850	28.340	92.778	74.222
NÖ	139	3.181.873	1.458.358	192.002	112.001
OÖ	200	283.996	134.525	187.106	113.248
Slbg	82	131.225	65.613	41.099	27.399
Stmk	238	818.196	520.670	185.865	135.174
Tirol	100	90.923	40.410	86.144	38.286
Vlbg	84	1.150.758	657.576	234.699	167.642
über 50.000 EW ³⁾	8	4.139.125	3.104.344	577.091	432.818
Gesamt	950	9.892.569	6.035.458	1.601.161	1.101.886

- 1) Durchschnittlicher Schuldenstand und durchschnittliche Investitionen der (bei diesen beiden Fragestellungen) meldenden Gemeinden hochgerechnet auf die jeweilige Gemeindeanzahl mit Ausgliederungen.
- 2) Hochgerechneter durchschnittlicher Schuldenstand und hochgerechnete durchschnittliche Investitionen bezogen auf die jeweilige Gemeindeanzahl mit Ausgliederungen. Leermeldungen bei diesen beiden Fragestellungen werden als null (keine Verschuldung bzw. Investition) interpretiert.
- 3) Gemeinden über 50.000 Einwohner (ohne Wien).

Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

Grafik 6: Zinsstruktur der außerbudgetären Verschuldung der Gemeinden (Häufigkeit der Nennung in % der meldenden Gemeinden)



Quelle: Fragebogenerhebung des Staatsschuldenausschusses Ende 2011 und eigene Berechnungen.

4.6 Zusammenfassung der Fragebogenergebnisse

4.6.1 Allgemeines

- Die Autoren der Studie danken den bei der Erhebung teilgenommenen **Gemeinden**, dem **Österreichischen Gemeindebund**, dem **Österreichischen Städtebund** sowie der **jeweiligen Gemeindeaufsicht der Länder** für hilfreiche Hinweise bzw. für ihre Teilnahme an der freiwilligen **Erhebung des Staatsschuldenausschusses** zum Thema Ausgliederungen im Gemeindebereich.
- Die vorliegenden **Erhebungsergebnisse** zum Thema **Ausgliederungen im Gemeindebereich** und die darauf aufbauenden Hochrechnungen für alle Gemeinden in Österreich bestätigen die Bedeutung von Gemeindegesellschaften als Bereitsteller von Infrastruktur. Die auf die Grundgesamtheit hochgerechneten Daten liefern **plausible Anhaltspunkte für Größenordnungen** bei Betrachtung aller Gemeinden **in Summe**.
- Die Fragebogenergebnisse (einschließlich Hochrechnungen) in der Untergliederung der Gemeinden nach **Größenklassen** und in regionaler Gliederung nach **Bundesländern** konnten mangels alternativer Informationen nur sehr eingeschränkt auf Plausibilität überprüft werden. Interpretationen sollten mit **Vorsicht** erfolgen, da der Stichprobenfehler bei kleinen Samples höher ist und Verzerrungen („Ausreißer“) stärker als im Aggregat zum Tragen kommen. Insbesondere bei den hochgerechneten **Detailergebnissen** nach **Bundesländern** ist von **Schätzfehlern** infolge der Inhomogenität der Grundgesamtheit auszugehen.
- Geht man von der Annahme aus, dass Gemeinden mit wenigen oder keinen Ausgliederungen in der Stichprobe angesichts der freiwilligen Teilnahme bei der Erhebung überrepräsentiert sind, so sind die folgenden hochgerechneten **Ergebnisse als Untergrenze** zu verstehen.

4.6.2 Leistungsspektrum und Organisationsformen ausgegliederter Einheiten auf Gemeindeebene (Hochrechnungen)

- Die **Zahl der Gemeinden**, die über **ausgegliederte Einheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss** in Österreich verfügten, dürfte hochgerechnet auf die Grundgesamtheit – je nach Art der Gewichtung der Teilergebnisse – zwischen etwa 850 Gemeinden bzw. etwa 950 erreicht haben. Gemessen an der Gemeindezahl in Österreich (2.357) lag der Anteil der Gemeinden mit ausgegliederten Einheiten je nach Gewichtung bei 36,2% bzw. bei 40,6% (Tabellen 8 und 9).
- Angesichts der **kleinteiligen Gemeindestruktur** in Österreich zählten **mehr als die Hälfte der Gemeinden mit Ausgliederungen** zu den **Größenklassen von 500 bis 2.000 Einwohnern**. In regionaler Gliederung dürften **Oberösterreich** und die **Steiermark** mit jeweils mehr als 200 Gemeinden (mit Ausgliederung) über die größte Anzahl in Österreich verfügen (Tabellen 8 und 9).
- Die **Anzahl an ausgegliederten Einheiten** pro Gemeinde lag im Schnitt etwas über 1 (mit steigender Anzahl nach Größenklassen; Tabelle 8). Die Hochrechnungen nach Größenklasse (Tabelle 8) oder Bundesland (Tabelle 9) ergaben in Summe etwa **2.000 bzw. 2.600 ausgegliederte Einheiten** mit dominierendem Gemeindeeinfluss in Österreich. Nach Rechtsform (Tabelle 10; Fragebogenergebnisse) dominierten Personengesellschaften (z. B. KG; GmbH & CoKG; Verein & CoKG) gefolgt von Kapitalgesellschaften in Form von „Einzelgesellschaften“.
- Nach **Leistungsbereichen** betrachtet (Tabelle 11; Fragebogenergebnisse), lagerten die Gemeinden insbesondere die **Liegenschaftsverwaltung** aus (durchschnittlicher Anteil an den Ausgliederungen: 65%). Als Leistungsbereiche wurden vor allem Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Amtsgebäude sowie Sport- und Freizeitaktivitäten angegeben. Die Leistungsbereiche Wasser, Abwasser und Abfallwirtschaft erreichten einen Anteil von durchschnittlich 11% aller Ausgliederungen.
- In den Jahren **2012 und 2013** sind weitere Ausgliederungen und Gemeindekooperationen ge-

Fragebogenergebnisse und Hochrechnungen

plant. Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit ist je nach Gewichtung mit einer zusätzlichen Zahl von etwa 400 bzw. von etwa 600 Einheiten zu rechnen. Von diesen zusätzlichen Einheiten dürften rund 60% auf rechtlich verankerte Gemeindekooperationen entfallen.

4.6.3 Ausgliederungsziele und Beteiligungsmanagement (Fragebogenergebnisse)

- Mit der Ausgliederung konnten insbesondere **steuerliche Vorteile** genutzt (80% der Fälle), **betriebswirtschaftliche Grundsätze** gestärkt (78% der Fälle) und die **Planungssicherheit** bzw. Verstetigung der Finanzierungsmittel gewährleistet (76% der Fälle) werden. Ferner wurde bei 70% der meldenden Gemeinden die angestrebte **Entlastung des Gemeindebudgets** im Sinne von **Maastricht** durch Ausgliederungen erreicht (Tabelle 13; Fragebogenergebnisse).
- 94% der meldenden Gemeinden verwendeten zumindest 3 Instrumente zur Steuerung des ausgegliederten Bereichs. Am häufigsten wurden den ausgegliederten Einheiten **Berichts- und Dokumentationspflichten** gegenüber der Gemeinde auferlegt (86% der Fälle). Bei 83% der meldenden Gemeinden müssen ausgegliederte Einheiten dem Gemeinderat **Finanzierungsvereinbarungen** vorlegen. Ferner verfügten 81% der meldenden Gemeinden über **Prüfrechte** beim ausgegliederten Bereich. Die Festlegung **strategischer Ziele** (50 % der Fälle) war von geringerer Bedeutung (Tabelle 14; Fragebogenergebnisse).
- 85% der meldenden Gemeinden organisierten die **Entscheidungsprozesse und Abläufe** im Rahmen des **Beteiligungsmanagements** in standardisierter Form mit Rechtsverbindlichkeit jährlich. Prozesse, die in mehrjährigen Abständen ablaufen, waren weniger bedeutsam (Tabelle 14; Fragebogenergebnisse).

4.6.4 Budgetäre Aspekte von Ausgliederungen

- Die Hochrechnung des **außerbudgetären Verschuldungsvolumens** auf die Grundgesamtheit der Gemeinden Österreichs (ohne Wien) ergab Ende 2010 in Summe 6,6 Mrd EUR (Teilergebnisse gewichtet nach Größenklasse, ohne Leermeldungen) bzw. 9,9 Mrd EUR (Teilergebnisse gewichtet nach Bundesland, ohne Leermeldungen). Die regionale Heterogenität dürfte in Einzelfällen (z. B. für Niederösterreich und Vorarlberg) eine Überschätzung nach sich gezogen haben (Tabelle 16).
- Das außerbudgetäre Verschuldungsvolumen verteilte sich (auf Basis der Fragebogenergebnisse) zu 40% auf **Gemeindeimmobiliengesellschaften**, zu 32% auf **Stadtwerke** oder ähnliche Organisationen sowie zu 28% auf **sonstige Unternehmen** mit dominierendem Gemeindeeinfluss.
- Die meldenden Gemeinden schätzten, dass 48% der Gemeindegesellschaften eine **Verschuldung** aufweisen, die zu mehr als 75% **variabel verzinst** ist. Bei 37% der Gemeindegesellschaften dürfte die Verschuldung zu weniger als 25% variabel verzinst sein (Grafik 6).
- Das **Investitionsvolumen** im **außerbudgetären** Bereich lag 2010 hochgerechnet auf alle Gemeinden Österreichs (ohne Wien) in Summe je nach Art der Gewichtung bei 1,2 Mrd EUR (Teilergebnisse gewichtet nach Größenklasse, ohne Leermeldungen; Tabelle 16) bzw. bei 1,6 Mrd EUR (Teilergebnisse gewichtet nach Bundesland, ohne Leermeldungen; Tabelle 16).
- Die präsentierten Ergebnisse für das Jahr 2010 können anhand eines Ergebnisvergleichs mit dem Jahr 2008 als **robust** bezeichnet werden.

5 RECHTSFORMWAHL KOMMUNALER ORGANISATIONSEINHEITEN

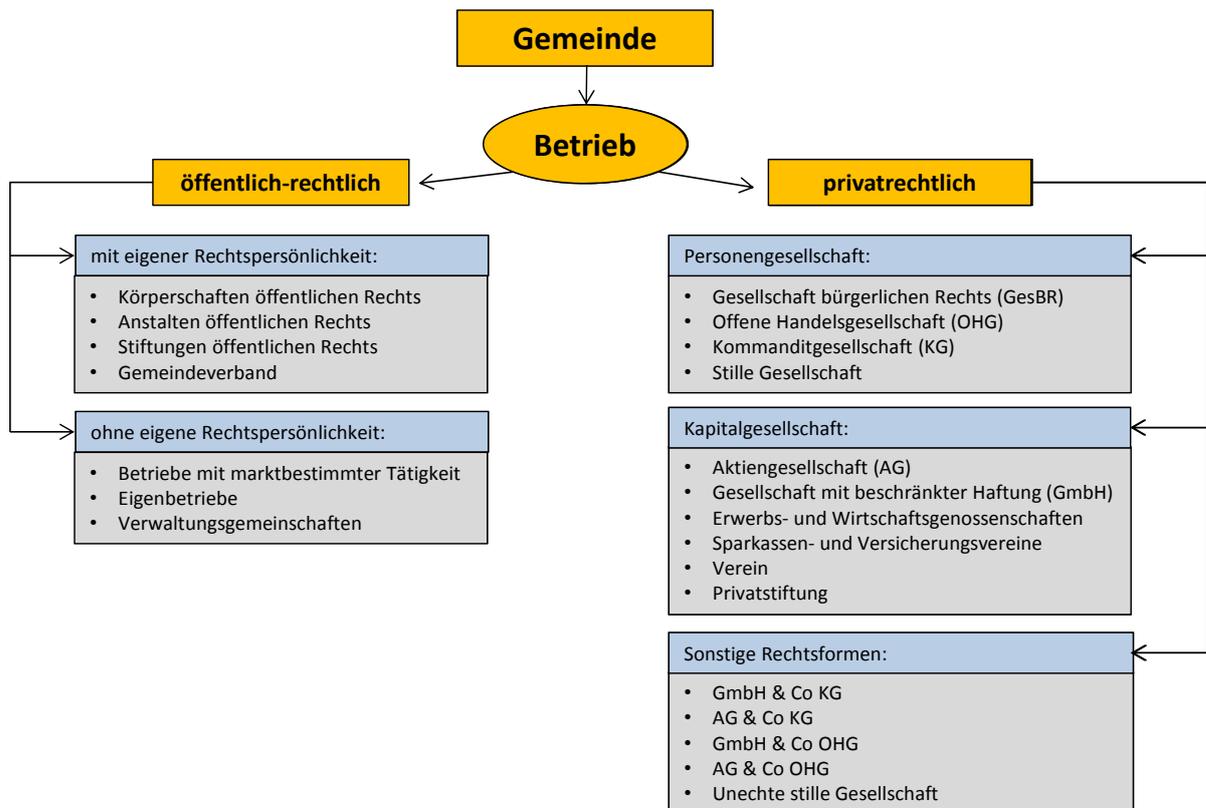
Kommunale Aufgaben können gemäß Art. 116 Abs. 2 B-VG, der den Gemeinden das Recht zum Betreiben wirtschaftlicher Unternehmen einräumt, sowohl in öffentlich-rechtlicher (z. B. Körperschaften öffentlichen Rechts, Gemeindeverband) oder in privatrechtlicher Form (z. B. Personen- oder Kapitalgesellschaften) erbracht werden (siehe auch Kapitel 3).

Dieses Kapitel gibt einen **Überblick** über **Rechtsformen**, die zur Erbringung kommunaler Leistungen zur Verfügung stehen, und skizziert die **Charakteristika gängiger Organisationsformen** in der kommunalen Praxis in Österreich. Ferner werden wichtige **Kriterien für die Rechtsformwahl** (z. B. steuer- und vergaberechtliche Aspekte) von öffentlichen Unternehmen dargestellt.

5.1 Rechtsformen öffentlicher Leistungserbringer in der kommunalen Praxis³⁶

Bei der Erbringung kommunaler Leistungen stehen den Gemeinden zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, die von der ausschließlichen Eigenerstellung durch die öffentliche Hand bis hin zur vollkommenen Privatisierung der Aufgabenbesorgung reichen und in unterschiedlichen Rechtsformen ausgestaltet sein können (Grafik 7).

Grafik 7: Rechtsformen kommunaler Leistungserbringer



Quelle: Biwald und Parzer, 2008.

³⁶ Die Ausführungen orientieren sich an Biwald/Parzer (2008). Weiterführende Literatur: z. B. Matschek (2011) und Achatz et al. (2008).

Rechtsformen kommunaler Leistungserbringer

In **Österreich** sind die Kommanditgesellschaft (KG), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) sowie die GmbH & Co KG häufig anzutreffende **privatrechtliche Organisationsformen**.³⁷ Nach einer Befragung der Mitglieder des Städtebundes (Biwald et al., 2008) ist die GmbH, gefolgt von der KG, die am häufigsten gewählte Rechtsform in Österreich. Dieses Bild wird durch eine aktuelle Studie des BKA (2011), die allerdings nur auf einer sehr geringen Fallzahl von Gemeindeausgliederungen basiert, bestätigt.³⁸ Aktiengesellschaften (AG) sind häufig Teil einer Holdingkonstruktion mit mehreren Tochtergesellschaften, wie z. B. Energieversorger, Verkehrsbetriebe und Immobilien-gesellschaften (z. B. Graz AG oder Linz AG), die die Möglichkeit zur Gruppenbesteuerung bietet. Aktiengesellschaften sind üblicherweise nur bei großen Städten zu finden (Biwald et al., 2008).

5.1.1 Kommanditgesellschaft (KG)

Die KG ist eine **Personengesellschaft** mit eigener Rechtspersönlichkeit, an der mindestens zwei Gesellschafter beteiligt sein müssen: ein persönlich und unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementär) sowie ein teilhaftender Gesellschafter (Kommanditist), dessen Haftung mit seiner Einlage begrenzt ist. Auf kommunaler Ebene kommt in vielen Fällen die Rolle des **Komplementärs** der **Gemeinde** zu, während eine Person (in der Regel der **Bürgermeister**) mit einer geringen Einlage als **Kommanditist** fungiert (z. B. bei den weit verbreiteten Orts- und Infrastrukturentwicklungs-Kommanditgesellschaften in der Steiermark und in Niederösterreich). Es existieren aber auch Modelle, bei denen ein **Verein** die Stellung des **Komplementärs** und die **Gemeinde** jene des **Kommanditisten** einnimmt (siehe Abschnitt 5.1.3).³⁹ Die Geschäftsführung und Vertretung der KG obliegen dem Komplementär (Prinzip der „Selbstorganschaft“), während dem Kommanditisten v. a. Kontrollrechte zukommen. Diese Kontrollrechte des Kommanditisten können durch den Gesellschaftsvertrag ausgeweitet und adaptiert werden (z. B. Zustimmungsvorbehalt bei außergewöhnlichen Geschäften).

Als Vorteile für die kommunale Leistungserbringung in Form einer KG werden in der Literatur folgende angeführt: die rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit, die Möglichkeit zur Nutzung steuerlicher Vorteile (z. B. Vorsteuerabzug⁴⁰), geringe Gründungskosten, keine Buchführungspflicht (solange keine unternehmerische Tätigkeit entfaltet wird) und die Möglichkeit der Inhouse-Vergabe⁴¹. Die direkte, uneingeschränkte Haftung des Komplementärs wird als Nachteil gesehen.

5.1.2 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Die GmbH ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren Gesellschafter mit Einlagen auf das Stammkapital beteiligt sind. Die Haftung der Gesellschafter ist grundsätzlich mit deren Einlage beschränkt.⁴² Für Verbindlichkeiten haftet die Gesellschaft als juristische Person selbst. Die Geschäftsführung und Vertretung obliegen dem Geschäftsführer (Prinzip der „Drittorganschaft“), allerdings nimmt die Gesellschafterversammlung (Generalversammlung) die zentrale Rolle bei der Willensbildung der Gesellschaft ein. Dies dokumentiert sich anhand des Weisungsrechtes und Abberufungsrechtes der Gesellschafter gegenüber der Geschäftsführung.

In der Literatur werden u. a. folgende Vorteile angeführt, die eine Gemeinde durch die Gründung einer GmbH nutzen kann: Übertragung des Risikos auf die Gesellschaft (aus rechtlicher Sicht), Möglichkeit zur Nutzung steuerlicher Vorteile analog zur KG, Professionalisierungsmöglichkeit durch Drittorganschaft, weitreichende Durchgriffsrechte gegenüber der Geschäftsführung sowie die Möglichkeit zur Inhouse-Vergabe, sofern die Gesellschaft mehrheitlich im öffentlichen Eigentum steht.

³⁷ Die Rechtsformen der GesBR und OHG kommen in der kommunalen Praxis in Österreich nicht vor.

³⁸ In Deutschland werden mittlerweile rund 57% aller öffentlichen Unternehmen als GmbH geführt (KPMG, 2011).

³⁹ Beispielhaft hierfür sind zahlreiche oberösterreichische Gemeinden, die als Kommanditist zu 100% am Vermögen einer KG beteiligt sind und wo die Komplementäreigenschaft von einem eigens errichteten Infrastrukturverein, der als reiner Arbeitsgesellschafter mit der Geschäftsführung betraut ist, wahrgenommen wird (Achatz et al., 2008, und Land Oberösterreich, 2010).

⁴⁰ Siehe Box 1. Auf Basis des 1.Stabilitätsgesetzes 2012 (BGBl I Nr. 22/2012) fällt die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs weg.

⁴¹ Zu den vergaberechtlichen Aspekten siehe Abschnitt 2.2.

⁴² Eine Ausnahme stellt z. B. die Ausfallhaftung bei Nichterbringung der Einlage durch Mitgesellschafter dar.

Nachteile stellen die Einbringung eines Mindeststammkapitals sowie anfallende Kosten (Gründerwerbsteuer und Eintragungsgebühr in das Grundbuch) bei Rückführung einer Immobilie an die Gemeinde dar.⁴³

Box 1: Vergleichsrechnung zur Abwicklung eines Investitionsvorhabens über den Gemeindehaushalt und eine ausgegliederte KG

Dieses **Rechenbeispiel** geht von folgenden Annahmen aus: Eine Gemeinde errichtet ein Schulgebäude auf gemeindeeigenem Grund mit geschätzten Gesamtinvestitionskosten von 2 Mio EUR netto. Seitens des Landes wurden 200.000 EUR an Bedarfszuweisungen zugesagt. Tabelle 17 zeigt eine Gegenüberstellung der Gesamtkosten im Fall einer Abwicklung über den außerordentlichen Haushalt der Gemeinde (ohne Vorsteuerabzugsmöglichkeit) und einer Ausgliederungsvariante in Form einer KG. Bei der Vergleichsrechnung wird eine Darlehenslaufzeit von 20 Jahren zugrunde gelegt und werden Nebenkosten für die Gründung und den Betrieb der KG berücksichtigt.

Die **Gesamtkosten** der Abwicklung des Investitionsvorhabens über den außerordentlichen **Gemeindehaushalt** würden sich auf **2,8 Mio EUR** belaufen, während die Gesamtkostenbelastung bei einer Ausgliederung in eine **KG** bei **2,4 Mio EUR** läge. Daraus ergibt sich ein **Kostenvorteil** für die Gemeinde durch die Ausgliederung in Höhe von 0,4 Mio EUR.

Eine ausführliche Darstellung dieser Ausgliederungsvariante einschließlich der Vergleichsrechnung findet sich im Anhang 8.2.

Tabelle 17: Kostenvergleich ausgewählter Finanzierungsvarianten für ein kommunales Investitionsvorhaben

Finanzierungsvariante	Gemeindehaushalt (ohne Vorsteuerabzug)	ausgegliederte KG
Gebäudeumbau- bzw. Neuerrichtungskosten, netto ohne Mehrwertsteuer	2.000.000	2.000.000
Bedarfszuweisungen bzw. Mittel von Dritter Seite	-200.000	-200.000
Umsatzsteuer	400.000	
Fremdfinanzierungsvolumen	2.200.000	1.800.000
Rückführung der Fremdmittel in Jahren	20	20
jährliche Belastung Darlehen (halbjährliche Verzinsung)¹⁾	138.286	113.144
Belastung über die gesamte Laufzeit vor Nebenkosten:	2.765.720	2.262.880
Nebenkosten:		
Gründungskosten ausgegliederter Rechtsträger		8.000
lfd. Kosten ausgegliederter Rechtsträger (Buchhaltung etc.) in den ersten beiden Jahren		8.000
lfd. Kosten ausgegliederter Rechtsträger (Buchhaltung etc.) Jahr 3 bis 20		27.000
Umsatzsteuerbelastung aus der Miete verrechnet von der KG an die Gemeinde (für 10 Jahre) ²⁾		58.000
Gesamtkostenbelastung aus heutiger Sicht inklusive Nebenkosten:	2.765.720	2.363.880

1) Konstante Annuität; Indikatorwert für Zinsanpassungen: 6 Monats-EURIBOR (Aufschlag 1,00%); Ausgangswert: 1,3% vom 24.2.2012; Annahme: keine Zinsschwankung über die Laufzeit sowie identischer Zinssatz für beide Varianten, da Gemeinde in der Regel für Finanzverbindlichkeiten der KG Haftung übernimmt.

2) 20% USt von der jährlichen Mietenzahlung (Gesamtinvestitionskosten abzüglich Bedarfszuweisungen, davon 1,5% zuzüglich EUR 2.000 p.a. für Betriebskosten).

Quelle: Pilz (2012).

⁴³ Als Beispiel einer erfolgreichen Ausgliederung in Form einer GmbH dient die Sportpark Walding GmbH (Oberösterreich), einer kostendeckend geführten Sport- und Freizeitanlage (Grünberger, 2009). Die Übertragung von bebauten Liegenschaften der Stadt Krems an die Tochtergesellschaft Kremser Immobiliengesellschaft m.b.H. wurde hingegen vom Rechnungshof sehr kritisch bewertet (Rechnungshof, 2006).

5.1.3 Sonderformen - GmbH & Co KG und Verein & Co KG

Die GmbH & Co KG stellt eine Sonderform der KG dar (Pilz, 2008), bei der eine GmbH die Stelle des persönlich und unbeschränkt haftenden Komplementärs einnimmt.⁴⁴ Die Gemeinde ist sowohl Gesellschafter der GmbH als auch Kommanditist der GmbH & Co KG. Diese gesellschaftsrechtliche Konstruktion wurde z. B. bei zahlreichen Bergbahngesellschaften in Salzburg, Tirol und Vorarlberg, aber auch für Thermalbäder (Steiermark) und Biomasse-Heizwerke (Vorarlberg) gewählt. Beim Modell des Vereins & Co KG tritt an die Stelle der GmbH ein Verein als Komplementär. Diese Form ist vor allem für Fälle geeignet, bei denen zwei oder mehrere Gemeinden kommunale Aktivitäten in einen gemeinsamen Rechtsträger auslagern möchten. Die Gemeinden sind einerseits Mitglied des Vereins und übernehmen wie beim GmbH & Co KG-Modell andererseits auch die Rolle der Kommanditisten.⁴⁵ In beiden Fällen ist die Haftung der Gemeinde beschränkt, da die unbeschränkte Haftung des Komplementärs bei der GmbH mit dem Gesellschaftsvermögen bzw. dem Verein mit dessen Vereinsvermögen liegt. Die Vorteile eines Vereins gegenüber der GmbH bestehen darin, dass sowohl die Gründung als auch der laufende Betrieb günstiger sind. Ferner bieten beide Rechtsformen die Möglichkeit, strategisch wichtige Akteure (z. B. Partnergemeinden, Förderer, Meinungsträger) einfach einzubinden.

5.2 Kriterien für die Rechtsformwahl von öffentlichen Unternehmen

Die wesentliche Herausforderung bei privatrechtlichen Rechtsformen besteht darin, die einschlägigen gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen mit den Entscheidungs- und Kontrollmechanismen der Gemeinde (demokratiepolitische Anforderungen) und der Gemeindeordnungen zu vereinbaren (siehe Kapitel 3). Bezüglich der Auswahl der Organisations- und Rechtsform bestehen keine allgemein gültigen Entscheidungskriterien, sondern nur individuelle Lösungen (Hödl/Maimer, 2009). In weiterer Folge werden einige wichtige Gesichtspunkte für die Wahl der Rechtsform vorgestellt.⁴⁶

5.2.1 Aufgaben und Aufgabenumfeld

Die präzise **Beschreibung und Abgrenzung der Aufgabe** sind Voraussetzung, um die Anforderungen an die gewählte Rechtsform formulieren zu können. Nach Obermann et al. (2002) hängt die Wahl der Rechtsform insbesondere davon ab, ob hoheitliche, gemeinwirtschaftliche oder privatwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen sind.

Ferner ist für die Rechtsformwahl von Bedeutung, in welchem **Umfeld die Aufgaben** wahrgenommen werden. Ein Unternehmen, das beispielsweise einem harten Wettbewerb ausgesetzt ist, benötigt unter Umständen eine Organisationsform, die schnellere Entscheidungsprozesse ermöglicht, als eine zwar nach unternehmerischen Maßstäben geführte Einheit, die aber ohne kompetitives Umfeld agiert.

Erfolgt die Aufgabenwahrnehmung nicht ausschließlich durch den Aufgabenträger (Gemeinde), kann auf zahlreiche Misch- und Kooperationsformen zurückgegriffen werden. Neben den traditionellen und etablierten Bereichen und Formen der Zusammenarbeit (informelle Kooperation zwischen Gemeinden, Gemeindeverbänden, Verwaltungsgemeinschaften) kommen vermehrt neue Formen der Kooperation zum Einsatz wie z. B. die Zusammenarbeit mit privaten Partnern (Contracting⁴⁷, Public-Private-Partnership-Modelle). Bei der Wahl der Rechtsform sollten die unterschiedlichen Möglich-

⁴⁴ Da bei der GmbH & Co KG keine natürliche Person die unbeschränkte Haftung gegenüber den Gläubigern der Gesellschaft übernimmt, wird diese Sonderform durch den Gesetzgeber in bestimmten Bereichen (z. B. bei den Rechnungslegungsvorschriften) einer Kapitalgesellschaft gleichgestellt bzw. auch als solche behandelt (Matschek, 2011).

⁴⁵ Z. B. die „Vereine zur Erhaltung und Erneuerung der Infrastruktur der Gemeinde X & Co KG“ im Burgenland und in Niederösterreich sowie die „Vereine zur Förderung der Infrastruktur der Gemeinde X & Co KG“ in Oberösterreich.

⁴⁶ Aufbau und behandelte Themen orientieren sich an KPMG (2011).

⁴⁷ Das ist die vertragliche Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an private Unternehmen. Die beauftragten privaten Unternehmen sind zwar für Durchführung und Erbringung der Aufgaben verantwortlich, jedoch liegt die politische Verantwortung (Gewährleistung) weiterhin beim öffentlichen Träger.

keiten, strategische **Partnerschaften und Kooperationen** – auch nachträglich – mit anderen öffentlichen oder privaten Partnern einzugehen, etwa um Synergien nutzen zu können oder die Positionierung am Markt zu unterstützen, berücksichtigt werden.

Eine wesentliche Vereinfachung und Erweiterung der Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit wurde durch das **Bundesverfassungsgesetz zur Stärkung der Rechte der Gemeinden** (BGBl. I Nr. 60/2011) geschaffen. Durch diese Gesetzesänderung können Gemeinden auch hoheitliche Aufgaben (z. B. Einrichtung eines gemeinsamen Meldeamts) sowie Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich gemeinsam – auch über Ländergrenzen hinweg – erledigen. Zusätzlich wurden Vereinbarungen zwischen Gemeinden jedweder Art gestattet, sofern durch Landesgesetze die Rahmenbedingungen dafür geschaffen wurden.

5.2.2 Steuerliche Aspekte⁴⁸

Gemeinden stellen im abgabenrechtlichen Sinne **Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR)** dar. KöR unterliegen nicht pauschal der **Körperschaftsteuer (KöSt)**, sondern lediglich ihre Betriebe gewerblicher Art (BgA). Ein BgA liegt vor, wenn es sich um eine wirtschaftlich selbstständige Einheit handelt, die einer überwiegend privatwirtschaftlichen Tätigkeit von wirtschaftlichem Gewicht (Bagatellgrenze bezüglich Umsatz) mit Einnahmenerzielungsabsicht nachgeht. Allerdings werden einige Tätigkeiten – unabhängig von der Erfüllung dieser Kriterien – immer als hoheitliche Tätigkeiten qualifiziert und folglich nicht der KöSt unterworfen (z. B. Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung, Friedhöfe). Darüber hinaus haben land- und forstwirtschaftliche sowie vermögensverwaltende Tätigkeiten, wie etwa die Vermietung und Verpachtung von Wohn- und Geschäftsgebäuden von Gemeinden, keinen gewerblichen Charakter und unterliegen ebenfalls nicht der KöSt. Ebenso gelten im **Umsatzsteuerrecht** für Gemeinden Sonderregelungen: Für KöR gilt nur die eingeschränkte Unternehmereigenschaft im Sinne des Umsatzsteuergesetzes (UStG), wonach Gemeinden nur im Rahmen ihrer BgA und bestimmte Hoheitsbetriebe (z. B. Wasser, Müll) ex lege Unternehmereigenschaft besitzen. Folglich ist die Gemeinde nur in diesen Bereichen steuerbar und zum Vorsteuerabzug berechtigt.

Mit der Gründung einer **Kapitalgesellschaft** geht die uneingeschränkte KöSt-Pflicht einher. Folglich wird jede wirtschaftliche Betätigung, die als Einkunftsquelle gilt, von der KöSt erfasst.⁴⁹ Davon sind auch Tätigkeiten betroffen, die auf Gemeindeebene nicht steuerbar sind („Hineinwachsen in die KöSt-Pflicht“). Gewinnausschüttungen aus Kapitalgesellschaften bleiben auf Gemeindeebene steuerfrei. Werden Kapitalgesellschaften mit der Intention der Einnahmenerzielung tätig, begründen sie – unabhängig davon, ob die Merkmale eines BgA erfüllt werden – die Unternehmereigenschaft und unterliegen der USt. Dadurch besteht nun auch z. B. für die Vermietung und Verpachtung von Gebäuden und Grundstücken die Umsatzsteuerpflicht und kann der Vorsteuerabzug geltend gemacht werden.

Bei **Personengesellschaften** werden betriebliche Einkünfte auf der Ebene der Gesellschafter besteuert (Einkommensteuer), d. h. sie unterliegen nicht der KöSt. Die Steuerpflicht besteht in diesem Kontext allerdings nur dann, wenn die in die Personengesellschaft ausgelagerte Tätigkeit auf Ebene der KöR auch einen BgA begründet hätte. Folglich bleiben z. B. vermögensverwaltende Tätigkeiten (insbesondere Vermietung und Verpachtung von Liegenschaften) im Rahmen einer KG ebenfalls nicht steuerbar. Zur Umsatzsteuer gelten aufgrund der Rechtsformneutralität des Umsatzsteuerrechts die Ausführungen zu den Kapitalgesellschaften sinngemäß.

Ferner fällt bei Einbringung von Liegenschaften in eine ausgegliederte Personen- oder Kapitalgesellschaft grundsätzlich **Grunderwerbsteuer** an. Diese kann entfallen, sofern nach Art. 34 Budgetbegleitgesetz 2001 mit der Ausgliederung auch die Aufgabe in ihrer Gesamtheit übertragen⁵⁰ oder per

⁴⁸ Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf Pilz (2008) und behandeln nur ausgewählte Aspekte.

⁴⁹ Durch die Mindest-KöSt-Pflicht kommt es auch dann zu einer steuerlichen Belastung, wenn gar keine Gewinne erzielt werden.

⁵⁰ Im Fall der Übertragung einer einzelnen Liegenschaft besteht Rechtsunsicherheit, ob das Erfordernis der Aufgaben-

Rechtsformen kommunaler Leistungserbringer

Gesetz eine Steuerbefreiung wie z. B. im Zusammenhang mit dem Verkauf der Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH (BUWOG) festgelegt wird.

Zusätzlich ist die **Kommunalsteuer** zu entrichten, die im Wesentlichen auf Unternehmer im Sinne des UStG anknüpft. Folglich unterliegen sowohl Personen- und Kapitalgesellschaften der Gemeinde als auch die Betriebe gewerblicher Art einer KÖR grundsätzlich der Kommunalsteuer. Allerdings ist für jeden Einzelfall zu prüfen, ob Befreiungen gemäß § 8 Z 2 Kommunalsteuergesetz 1993 zur Anwendung kommen.⁵¹

5.2.3 Vergaberechtliche Aspekte

Das Vergaberecht soll einerseits einen möglichst effizienten Einsatz öffentlicher Mittel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und andererseits die faire und gleiche Behandlung aller potenziellen Bewerber und Bieter gewährleisten. Es ist unbestritten, dass die vergaberechtlichen Vorschriften weder auf Ebene des Gemeinschaftsrechts noch auf jener der innerstaatlichen Umsetzungsgesetze zur Anwendung kommen, wenn ein öffentlicher Auftraggeber die nachgefragte Leistung selbst erbringt (Holoubek/Segalla, 2002). Ebenso unterliegen Aufträge an eigene Unternehmen nicht dem Vergaberecht, wenn der Auftraggeber auf das Unternehmen eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben kann („Inhouse-Vergabe“).

Folglich kommen vergaberechtliche Aspekte vor allem dann zum Tragen, wenn private Partner bei der Leistungserbringung einbezogen werden. Es handelt sich in diesem Zusammenhang weniger um eine Frage der Rechtsform, als vielmehr um die Frage des **Einflusses der Gebietskörperschaft auf die ausgegliederte Einheit**. Die Beurteilung, ob eine Kontrollmöglichkeit wie über eine eigene Dienststelle gegeben ist, ist aber im Fall einer Aktiengesellschaft selbst als 100%ige Tochtergesellschaft nicht eindeutig: Während nach Holoubek/Segalla (2002) bei 100%igen Tochtergesellschaften die Voraussetzungen einer Inhouse-Vergabe jedenfalls vorliegen, verneinte der EuGH das „Inhouse-Privileg“ am Beispiel der Brixen Stadtwerke AG u. a. aufgrund der fehlenden Abhängigkeit einer AG, die sich aus „der Natur dieser Gesellschaftsform“ ergibt (Sachs/Hahnl, 2008). Eine GmbH mit Beteiligung des öffentlichen Auftraggebers von mehr als 50% am Gesellschaftskapital, dem das Recht der Gesellschafterweisung zukommt, oder die Gründung eines Zweckverbandes stellen vergaberechtsfreie Alternativen dar. Aber auch bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen sind Inhouse-Vergaben nur dann möglich, wenn die **ausgegliederte Einheit im Wesentlichen nur für die Gemeinde als Auftraggeber tätig** wird (Sachs/Hahnl, 2008). In diesem Fall wird unterstellt, dass keine Nachfrage des öffentlichen Auftraggebers am Markt vorliegt.⁵²

An diesen Rahmenbedingungen dürfte sich auch in Zukunft nichts ändern: Im Vorschlag der Europäischen Kommission vom 20.12.2011 für die **EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe** ist keine generelle Ausnahme für öffentliche Auftragsvergaben an staatsnahe Einheiten enthalten. Nach Einschätzung des Österreichischen Gemeindebundes könnten allerdings einzelne Aufgabenbereiche, wie z. B. die Wasserver- und Abwasserentsorgung, zukünftig stärker dem Wettbewerbsregime der EU ausgesetzt sein.⁵³ Die **Novelle 2012 des Bundesvergabegesetzes** fokussiert andere Themen wie z. B. die Erhöhung des Schwellenwertes für die Inanspruchnahme der Direktvergabe oder ein neues Verfahren der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung.

übertragung erfüllt ist (Achatz et al., 2008).

⁵¹ Aus budgetärer Sicht der Gemeinde wäre eine Kommunalsteuerbelastung allerdings neutral, da die Gemeinde die Kommunalsteuer als eigene Gemeindeabgabe auch vereinnahmt.

⁵² Die Ausführungen gelten auch sinngemäß zwischen ausgegliederten Unternehmen („Schwester“-Beziehungen).

⁵³ Siehe <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=1437&m=5&sm=16>.

5.2.4 Öffentliches Dienstrecht und Arbeitsrecht⁵⁴

Ausgliederungen bringen in der Regel neue arbeitsrechtliche Bedingungen für die Beschäftigten und ermöglichen damit mehr Flexibilität der Personalpolitik: **Aufnahmen** von Mitarbeitern erfolgen nach Ausgliederungen auf Basis privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse, die nicht dem dienst-, besoldungs- und haushaltsrechtlichen Rahmen der staatlichen Verwaltung (z. B. Stellenplan, Gehaltsschema) unterliegen.

Von der Auslagerung einer bislang öffentlich erbrachten Leistung in eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft sind aber meist auch Mitarbeiterressourcen einer öffentlichen Dienststelle betroffen. Durch die **Zuweisung öffentlich Bediensteter** („Leihbeamte“) treffen in der ausgegliederten Einheit öffentliches Dienstrecht und Arbeitsrecht aufeinander. Dies geschieht vor allem dann, wenn in bestehende Verträge nicht eingegriffen wird bzw. werden kann (z. B. keine Änderung der Rechtsstellung von Beamten).⁵⁵ Dies erschwert nicht nur die Ausgestaltung einzelner Arbeitsverhältnisse, sondern auch die Anwendung kollektivvertraglicher Regelungen oder von Rechtsgrundlagen für die Belegschaftsvertretung.

Nach Studienergebnissen des BKA (2011) überwiegen die Nachteile bei **unterschiedlichen Besoldungssystemen** innerhalb einer Organisationseinheit (z. B. administrativer Aufwand, Unzufriedenheit der Mitarbeiter infolge unterschiedlicher Entlohnung bei gleicher Leistung).

5.2.5 Kontrolle der ausgegliederten Einheit

Mit Ausgliederungen kommunaler Leistungen in Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit geht die **Verlagerung der Kontrollbefugnis** von öffentlichen Institutionen (z. B. Gemeinderat, Gemeindeaufsichtsbehörde) auf die gesellschaftsrechtliche vorgegebene Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat und die Haupt- bzw. Generalversammlung sowie durch die externe Abschlussprüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer einher (siehe auch Kapitel 3). Mitgliedern der **Aufsichtsgremien** kommt – unabhängig von der Rechtsform – eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen Gemeinde und ausgegliederter Einheit zu. Ihre Primäraufgabe ist es, Risiken für das ausgelagerte Unternehmen sowie für die Gemeinde (gegebenenfalls auch persönliche Haftungsrisiken) zu erkennen. Dies setzt eine entsprechende **Qualifikation und Unterstützung** durch die Gemeindeverwaltung (Informationstransfer) voraus.

Ferner kommen bei der Etablierung und Besetzung von Kontrollgremien **demokratiepolitische Aspekte** zum Tragen, sofern durch Ausgliederungen die Möglichkeiten demokratisch legitimierter Entscheidungsgremien wie des Gemeinderats zur Kontrolle und Einflussnahme begrenzt und die politische Willensbildung in Richtung der neugeschaffenen Einheiten und deren Leitungsgremien verlagert werden. In diesem Kontext bildet ein **effektives Beteiligungsmanagement** ein wichtiges Steuerungs- und Kontrollinstrument, das zusätzlich die Aufsichtsgremien bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen kann.

5.3 Zusammenfassung

- Die kommunale Leistungserbringung kann in öffentlich-rechtlichen (z. B. Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit, Gemeindeverband) und privatrechtlichen (z. B. Personen- oder Kapitalgesellschaften) **Organisationsformen** erfolgen. Die Politik wird durch Ausgliederungen aber nicht von ihrer Entscheidungs- und Gewährleistungsverantwortung entbunden. Die politischen Entscheidungsträger bleiben für die Bereitstellung, die Qualität und den Preis der kommunalen Dienstleistung verantwortlich.

⁵⁴ Weiterführende Literatur zu personalrechtlichen Fragestellungen bei Ausgliederungen siehe z. B. BMF, 2003.

⁵⁵ Üblicherweise wird den öffentlich Bediensteten die Übernahme neuer Dienstrechts- und Gehaltsschemata angeboten und der Übertritt durch Bonifikationen gefördert (z.B. höhere Einstufung, Ausgleichszahlungen). Außerdem kommt es im Fall von Einbußen in der Regel zur Kompensation, z. B. durch Umschulungen, Sozialpläne, Personalentwicklungsmaßnahmen (Rossmann/Leitsmüller, 2001).

Rechtsformen kommunaler Leistungserbringer

- Die Formen einer **GmbH & Co KG** sowie eines **Vereins & Co KG** sind vor allem für Kooperationen, bei denen zwei oder mehrere Gemeinden kommunale Aktivitäten in einen gemeinsamen Rechtsträger auslagern möchten, geeignet. In beiden Fällen ist die Haftung der Gemeinden beschränkt, da die unbeschränkte Haftung des Komplementärs bei der GmbH mit dem Gesellschaftsvermögen bzw. dem Verein mit dessen Vereinsvermögen liegt.
- Die Wahl der im Einzelfall am besten geeigneten Rechtsform muss von der Gemeinde im Hinblick auf die Art der zu „erfüllenden“ Aufgabe beurteilt und entschieden werden. Wichtige **Kriterien für die Rechtsformwahl** eines öffentlichen Unternehmens sind das Aufgabenumfeld (z. B. Existenz von Wettbewerb), steuer- und vergaberechtliche Aspekte sowie Möglichkeiten zur Bewahrung von Einfluss- und Kontrollrechten. Eine nachträgliche Änderung einer bereits gewählten Rechtsform ist aufwändig und mit Kosten verbunden.
- In der Vergangenheit stellte die Möglichkeit der Inanspruchnahme des **Vorsteuerabzugs** ein wesentliches Kriterium für die Rechtsformwahl dar. Während bei Investitionen im Hoheitsbereich bzw. bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen die Umsatzsteuer ohne Abzugsmöglichkeit der Vorsteuer anfällt, konnten bei Investitionen über eine privatrechtliche Gesellschaft die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten durch den Vorsteuerabzug entsprechend reduziert werden.
- Um den Vorsteuerabzug über eine **privatrechtliche Einheit in Anspruch nehmen zu können**, müssen **neue Steuerpflichten** (z. B. KöSt,) sowie ein administrativer und finanzieller **Aufwand für die Gründung und den Betrieb** der Gesellschaft in Kauf genommen werden. Ferner geht ein Teil des Steuervorteils durch die in den ersten 10 Jahren anfallende Umsatzsteuer bei der Rückmietung von Immobilien von ausgegliederten Rechtsträgern durch die Gemeinde wieder verloren.
- Mit dem **Stabilitätsgesetz 2012 der Bundesregierung** („Konsolidierungspaket“) fällt in Zukunft die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs und damit das Hauptmotiv für Ausgliederungen auf kommunaler Ebene weg.
- Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge kommt das **Vergaberecht** nicht zum Tragen, sofern die Gemeinde als öffentlicher Auftraggeber die nachgefragte Leistung selbst erbringt („In-house-Vergabe“) oder bei Leistungserstellung über eine ausgegliederte Einheit der dominierende **Einfluss der Gemeinde** auf die ausgegliederte Einheit gewährleistet und die ausgegliederte Einheit im Wesentlichen **nur für die Gemeinde als Auftraggeber tätig** wird. Der EuGH verfolgt allerdings bei der Beurteilung von Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien eine strenge Judikatur.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

6.1 Gegenstand der Studie

In den letzten Jahren nahmen **Ausgliederungen von investiven Gemeindeaufgaben in Infrastruktur- und Immobiliengesellschaften** vor dem Hintergrund budgetärer Restriktionen zu. Solche Gemeindegellschaften 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 Gemeindefluss (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, welche kommunale Aufgaben erfüllen und von der Gemeinde (im Sinne 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 Gemeindegellschaften – 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,
- um **aufsichtsrechtliche Fragestellungen** der auf Landesebene angesiedelten **Gemeindeaufsicht** und
- um Gründe für die Wahl von spezifischen **Rechtsformen bei Ausgliederungen**.

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

6.2 Schlussfolgerungen

6.2.1 Volumen der außerbudgetären Verschuldung und Investitionen verhältnismäßig hoch

- Die bislang vorliegenden Informationen über **außerbudgetäre Gemeindegenschaften** sprechen dafür, dass die gegenständlichen Studienergebnisse **erstmalig adäquate Anhaltspunkte für Größenordnungen** zum **außerbudgetären Verschuldungsvolumen** und zu den **außerbudgetären Investitionen** der **Gemeindegenschaften** 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 Gemeindegenschaften (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 Gemeindegenschaften (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 der 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.

6.2.2 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 Verstärkung der Finanzierungsmittel gewährleistet und die **Entlastung des Gemeindebudgets** im Sinne von **Maastricht** erreicht werden. Der Budgetentlastungseffekt durch Nutzung des Vorsteuerab-

zuges (für die Einzelgemeinde) wurde in der Studie durch eine Beispielsrechnung aufgezeigt (siehe Box 1). 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** (inkl. Wien) – u. a. auch durch Ausgliederungen – positiv zum **Finanzierungssaldo** des Staates im Sinne 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 sogar Überschüsse der Gemeinden an die Länder übertragen werden.

6.2.3 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 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 Gemeindegenschaften zwar ein **selbstständiges, rechtliches Konstrukt** darstellen, **zum Teil** materiell aber weithin

Schlussfolgerungen und Ausblick

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**.

6.2.4 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 Gesellschaften 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 den 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 ableitet 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 Staats 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.

6.3 Weitere Forschungsfelder

Die gegenständliche Studie lieferte erstmals Anhaltspunkte zu Größenordnungen im Bereich der ausgegliederten Einheiten (ohne Wien) mit dominierendem Gemeindeeinfluss. Diese hochgerechneten Fragebogenergebnisse für das Jahr 2010 lieferten Informationen zur dritten Säule staatlicher bzw. staatsnaher Aktivitäten, die zusätzlich zur Gemeindeebene im Sinne 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. die:

- 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).

7 LITERATUR

Achatz, M., Brassloff, P., Brenner, F. und R. Schauer (2008). Kommunale KG-Modelle und Rechnungsabschlüsse auf dem Prüfstand. In: Schriftenreihe (RFG) Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 3/2008.

Amt der Salzburger Landesregierung (2008). Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds. Salzburg.

Amtsblatt der Europäischen Union L 306/47/2011. RICHTLINIE 2011/85/EU DES RATES vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Bartel, R. (2011). Re-Kommunalisierung durch Regionalpolitik. In: Daseinsvorsorge durch Re-Kommunalisierung. Hrsg.: Klug, F. Kommunale Forschung in Österreich, Band 121. Linz.

Biwald, P. (2011). Schulden- und Transferbremse: Die Entwicklung der Gemeindefinanzen analytisch betrachtet. In: Forum Public Management. 2011, 4, S. 22-23.

Biwald, P., Mitterer, K. und Ph. Parzer (2008). Organisation und Steuerung kommunaler Daseinsvorsorge Formen der Leistungserbringung – Beteiligungsmanagement. Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages 2008 in Innsbruck. Wien.

Biwald, P., Hödl, M. und A. Maimer (2009). Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiele – Perspektiven. KDZ, Band 11. Wien.

BKA Bundeskanzleramt Österreich (2011). Evaluierung ausgegliederter Rechtsträger. Eine Studie zu ausgewählten Organisationen von Bund, Ländern und Gemeinden. Wien.

BMF - Bundesministerium für Finanzen (2003). Ausgliederungshandbuch. Wien.

Bodenhöfer, H.-J. und M. Bliem (2009). Evaluierung und Weiterentwicklung des Modells objektiver Bedarfswweisungen. IHS Kärnten, Studie im Auftrag der Kärntner Landesregierung. Klagenfurt.

Böheim, M. (2011). Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – theoretische Grundlagen. In: WIFO-Monatsbericht 9/2011. Wien.

Bundesgesetzblatt Nr. 10/2012. Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 – BVerg-GVS 2012 und Änderung des Bundesvergabegesetzes 2006. Wien.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) i.d.g.F.

Burgenländischer Landes-Rechnungshof (2010). Prüfungsbericht betreffend die Überprüfung der Abteilung 2 – Gemeinden und Schulen – im Bereich des Referates Gebarungsaufsicht Gemeinden. Eisenstadt.

Daldoss, M. und T. Angelini (2005). Bonitätsbeurteilung von Gemeinden. In: Der Schweizer Treuhänder, 4/2005. Zürich.

Drimmel, N., Fraiß, D. und C. Rumpold (2012). Vergaberechtspaket der EU: Neue Hürden für Gemeinden. <http://www.gemeinebund.at/news.php?id=1437&m=5&sm=16> (Abfrage: 2.2.2012).

Europäische Kommission (2011). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe vom 20.12.2011. Brüssel.

- Finanzverfassungsgesetz (1948). BGBl. Nr. 45/1948.
- Funk, B.-C. (1994). Budgetausgliederungen aus juristischer Sicht. In: Gantner, M. (Hrsg.). Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen? Manz-Verlag, 23–44. Wien.
- GAF–Richtlinien: Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds (2008).
- Gemeindeordnungen der Bundesländer (in der jeweils gültigen Fassung vom 24.2.2012).
- Grossmann, B., E. Hauth (2010). Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich. Studie im Auftrag des Staatsschuldenaussschusses. Wien.
- Grünberger, H. (2009). Der Sportpark Walding - eine Erfolgsstory. In: Moore Stephens Austria. Public Sector Bulletin, Ausgabe 03/2009. Wien.
- Hödl, M. und A. Maimer (Hrsg.) (2009). Kommunale Infrastrukturbetriebe – ein wichtiger Faktor in den Gemeinden und Regionen. In: KDZ Forum Public Management, Heft 02/2009. Wien. 12-14.
- Holoubek, M. und P. Segalla (2002) Instrumente kommunaler Daseinsvorsorge – Evaluierung und Fortentwicklung. In: Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg.). 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Manz-Verlag: Wien. 63-105.
- Kahl, A. (2007). Art 119a B-VG. In: Rill/Schäffer (Hrsg.). Bundesverfassungsrecht - Kommentar (Lieferung 2007). Verlag Österreich, Wien.
- Kommunalkredit Austria (2011). Gemeindefinanzbericht 2011. Ergebnisse, Analysen, Prognosen (Rechnungsjahr 2010). Wien.
- Kommunalnet, „Ausgelagerte Schulden: Statistik Austria ermahnt OÖ“. <https://www.kommunalnet.at/default.aspx?menuonr=0&detailonr=71694> (Abfrage: 25.2.2012)
- KPMG/Institut für den öffentlichen Sektor (2011). Kriterien für die Rechtsformwahl von öffentlichen Unternehmen. In: Public Governance. Zeitschrift für öffentliches Management. Berlin. 12-15.
- Land Oberösterreich (2010). KG-Modell. Vorsteuerabzug für Gemeinde-KGs. Linz.
- Landesrechnungshof Oberösterreich (2006). Initiativprüfung – Gemeindeabteilung – Bericht. Beilage 849/2006 zum kurzschriftlichen Bericht des Oö. Landtages, XXVI. Gesetzgebungsperiode. Linz.
- Landes-Rechnungshof Vorarlberg (2006). Prüfbericht über die finanzielle Kontrolle der Gemeinden durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc). Bregenz.
- Leitsmüller, H. und B. Rossmann (2001). Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt – eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht. In Kropf K. (Hrsg.): Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich. Wien.
- Mathis, G. (2008). Interkommunale Zusammenarbeit: Neue Ansätze und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit als Folge veränderter struktureller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. In: Platzer/Hink/Pilz (Hrsg.). So managen wir Österreich. Manz-Verlag: Wien. 219-233.
- Matschek, M. (2011). Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). In: Schriftenreihe (RFG) Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 2/2011.

Literaturverzeichnis

- Neuhofer, H. (1998). Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. 2. Auflage. Springer-Verlag. Wien.
- Obermann, G., Obermair, A. und W. Weigel (2002). Evaluierung von Ausgliederungen. Kriterien für eine umfassende Bewertung. Studie im Auftrag der Standortpartnerschaft WKÖ-GÖD. Wien.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2006). Initiativprüfung „Gemeindeabteilung“. Linz.
- Österreich Konvent (2005). Endbericht. Teil 3, Beratungsergebnisse. Wien.
- Pilz, P. (2008). Interkommunale Zusammenarbeit: Steuerliche Aspekte. In: Platzer/Hink/Pilz (Hrsg.). So managen wir Österreich. Manz-Verlag: Wien. 233-245.
- RH - Rechnungshof (2006). Stadt Krems, Teilgebiete der Gebirgung. Reihe Niederösterreich 2006/5. Wien
- RH - Rechnungshof (2011a). Verwaltungsreform 2011. Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. In: Positionen. Reihe 2011/1. Wien
- RH - Rechnungshof (2011b). Stadt Hohenems. Reihe Vorarlberg 2011/3. Wien
- Sachs, M., K. Hahnl (2008). Das neue Bundesvergaberecht. Leitfaden für Länder und Gemeinden, 2. Auflage. In: Schriftenreihe (RFG) Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 1-2/2008.
- Schauer, R. (1994). Kommunale Dienstleistungen – Rechtliche Gestaltung, Leistungsauftrag, Erfolgsmaßstäbe. In: Gantner, M. (Hrsg.). Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen? Manz-Verlag, 165–188. Wien.
- Schauer, R. (2000). Betriebswirtschaftliche Überlegungen zu den ‚Kernkompetenzen‘ öffentlicher Verwaltungen: In: Schauer, R. und D. Budäus (Hrsg.): Public Management, Arbeitsberichte und Forschungsergebnisse, 3. Forschungskolloquium Linz-Hamburg, Johannes Kepler Universität Linz. Linz. 28-40.
- Schlager, C. (Hrsg.) (2010). Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz. Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien“, Band 15. Wien.
- STA - Staatsschuldenausschuss (2011). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2010. Wien.
- Weber, K. (2002). Gemeindeaufgaben. In: Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg.). 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Manz-Verlag, 31–62. Wien.
- Wirth, K. und W. Oberascher (2011). Anhang: Evaluierung Public Management, Ergebnisse der Online Befragungen mit Einschätzungen der Expertenrunde. KDZ. Wien.

8 ANHANG

8.1 Fragebogen

Fragebogen zum Thema "Ausgliederungen im Gemeindebereich"

Identifikationsmerkmale der Gemeinde (bitte zutreffende Antwortmöglichkeit auswählen *)

Bundesland

Bitte auswählen...

Größenklasse auf Basis der Einwohnerzahl zum Jahresende 2010

Bitte auswählen...

*) Bei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von über 50.000 ist keine Angabe über das Bundesland notwendig.

Abgrenzung des Erhebungsumfanges und Begriffsklärungen:

Unter dem Begriff "Ausgliederungen" sind alle aus dem Budget ausgegliederten Einheiten zu verstehen, die von der Gemeinde kontrolliert werden (z.B. Immobiliengesellschaften). Eine Gemeinde kontrolliert (gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) eine "eigenständige Einheit", wenn sie

- über mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Gesellschaftsanteile verfügt oder
- auf anderem Wege mehr als die Hälfte der Stimmrechte der Anteilseigner ausüben kann.

Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften zählen nicht zu den ausgegliederten Einheiten (werden separat behandelt).

Der Fragebogen unterscheidet bei den ausgegliederten öffentlichen Unternehmen zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften als "Einzelgesellschaft" (ohne Holding- und Konzernkonstruktionen) sowie Holdings und Konzern inklusive deren Töchter.

Neben der Muttergesellschaft sind auch Konzerntöchter ersten Grades und im Rahmen von Holdingkonstruktionen die Holding als Dachgesellschaft, die Konzernmütter und deren Töchter ersten Grades Gegenstand des Fragebogens, sofern sie von der Gemeinde direkt oder indirekt kontrolliert werden. Unternehmensbeziehungen ohne bestimmenden Einfluss der Gemeinde (z. B. mit einem Beteiligungsverhältnis von weniger als 50%) oder Enkeltöchter von Konzernen sind nicht von Belang.

Sollte Ihre Gemeinde über kein ausgegliedertes öffentliches Unternehmen mit dominierendem Gemeindeeinfluss verfügen, so übermitteln Sie bitte eine Leermeldung mit Angabe des Bundeslandes und der Größenklasse Ihrer Gemeinde.

Inhalt des Fragebogens:

Der Fragebogen richtet sich sowohl an alle Gemeinden als auch an alle Städte. Der Fragebogen erhebt u. a. die Anzahl, die Leistungsbereiche, die Investitions- und Finanzierungsvolumina der oben definierten ausgegliederten Einheiten sowie Ziele der Ausgliederung. Durch Ausfüllen des Fragebogens können Sie dazu beitragen, die Erfahrungen ihrer Gemeinde aus der Praxis in die Auswertung einfließen zu lassen.

Es handelt sich um einen anonymisierten Fragebogen, der keinen Rückschluss auf ihre Gemeinde zulässt.

Allgemeine Hinweise:

1. Bitte verwenden Sie bei der Eingabe der Daten NICHT die Enter-Taste.
2. Es besteht die Möglichkeit, Ihre bereits eingegebenen Daten zu speichern. Dazu klicken Sie bitte auf den Button "Zwischenspeichern" am Ende des Fragebogens. Sie werden aufgefordert, einen Namen sowie ein Passwort (beides frei wählbar) einzugeben, um Ihre Daten zu einem späteren Zeitpunkt nochmals abrufen zu können. Haben Sie eine Zwischenspeicherung vorgenommen, können Sie Ihre Daten mit Klick auf den Button "Zwischengespeicherte Umfrage laden" erneut einsehen und den Fragebogen vervollständigen.

Geben Sie bitte die Anzahl der ausgegliederten Organisationseinheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss (z.B. Beteiligung von mehr als 50%) mit Zuordnung der angeführten Leistungsarten in Ihrer Gemeinde an. (Zuordnung der Einheiten nach Leistungsart gemäß dem Tätigkeitsschwerpunkt; Stand zum Erhebungszeitraum *)

*) Beispiel: Eine Gemeinde verfügt über eine Immobiliengesellschaft in Form einer Personengesellschaft (z. B. KG), die primär Schulen baut und renoviert, aber auch Feuerwehrhäuser instand setzt. Darüber hinaus erfolgt die Abfallwirtschaft im Rahmen eines marktbestimmten Betriebes (Abschnitte 85 - 89).

Die Gemeinde verfügt demnach insgesamt über 1 ausgegliederte Einheit (Immobiliengesellschaft), deren Anzahl ("1") entsprechend ihrem Tätigkeitsschwerpunkt unter der Rubrik "Schulen (einschließlich Musikschulen) und Kinderbetreuungseinrichtungen/Personengesellschaften" anzugeben ist.

Ausgegliederte Einheiten mit sehr breitem Aufgabenspektrum, wo kein Tätigkeitsschwerpunkt klar erkennbar ist (z.B. Holdings), sind unter der Leistungsart "Sonstiges" einzuordnen.

Fragebogen

	Personengesellschaften (z.B. KG; GmbH & CoKG; Verein & CoKG) in Form von "Einzelgesellschaften"	Kapitalgesellschaften (z.B. AG, GmbH) in Form von "Einzelgesellschaften"	Holdings und Konzernmütter (ohne Tochterunternehmen)	Holding- und Konzerntöchter mit Beteiligungsverhältnis von mehr als 50%
Abfallwirtschaft	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Wasserversorgung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Abwasserbeseitigung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Infrastruktur Straßen und Schutzwasserbau	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Infrastruktur öffentlicher Verkehr	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bauhof und Abfallsammelzentren	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Amtsgebäude	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Gemeindewohnungen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Spitäler, Pflegeheime, sonstige soziale Einrichtungen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Schulen (einschl. Musikschulen) und Kinderbetreuungseinrichtungen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Feuerwerrüsthäuser	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Veranstaltungshallen, Museen, etc.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sport- und Freizeiteinrichtung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bestattung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sonstige Gebäudebereitstellung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sonstiges	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

In welchen Leistungsbereichen ist Ihre Gemeinde an einem Gemeindeverband oder in rechtlich verankerten Verwaltungsgemeinschaften beteiligt? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)

	Gemeindeverbände	Verwaltungsgemeinschaften
Abfallwirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wasserversorgung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abwasserbeseitigung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Infrastruktur Straßen und Schutzwasserbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Infrastruktur öffentlicher Verkehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bauhof und Abfallsammelzentren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Amtsgebäude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindewohnungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spitäler, Pflegeheime, sonstige soziale Einrichtungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schulen (einschl. Musikschulen) und Kinderbetreuungseinrichtungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Feuerwerrüsthäuser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veranstaltungshallen, Museen, etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sport- und Freizeiteinrichtung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bestattung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstige Gebäudebereitstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges (inkl. Tourismus)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sind in den Jahren 2012 und 2013 weitere Ausgliederungen sowie Gemeindekooperationen (Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften etc.) geplant?

(Bitte um Angabe der Anzahl pro Leistungsart (Einheitenzuordnung nach schwerpunktmäßiger Tätigkeit))

	Personengesellschaften (z.B. KG; GmbH & CoKG; Verein & CoKG) in Form von "Einzelgesellschaften"	Kapitalgesellschaften (z.B. AG, GmbH) in Form von "Einzelgesellschaften"	Holdings und Konzernmütter (ohne Tochterunternehmen)	Holding- und Konzerntöchter mit Beteiligungsverhältnis von mehr als 50%	Gemeindekooperationen
Abfallwirtschaft	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Wasserversorgung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Abwasserbeseitigung	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Infrastruktur Straßen und Schutzwasserbau	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Infrastruktur öffentlicher	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Verkehr					
Bauhof und Abfallsammelzentren					
Amtsgebäude					
Gemeindewohnungen					
Spitäler, Pflegeheime, sonstige soziale Einrichtungen					
Schulen (einschl. Musikschulen) und Kinderbetreuungseinrichtungen					
Feuerwehrrüsthäuser					
Veranstaltungshallen, Museen, etc.					
Sport- und Freizeiteinrichtung					
Bestattung					
Sonstige Gebäudebereitstellung					
Sonstiges					

Wurden die gesetzten Ziele der Ausgliederungen im Regelfall erreicht? (eine Antwort pro Zeile)

	ja	eher ja	eher nein	nein
Stärkung betriebswirtschaftlicher Grundsätze	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planungssicherheit u. Verstärkung der Finanzierungsmittel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erzielung von Einsparungspotenzialen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flexibilisierung und Qualifizierung des Personaleinsatzes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stärkung der Autonomie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nutzung von steuerrechtlichen Aspekten (z. B. Vorsteuerabzug)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entlastung des Gemeindebudgets im Sinne von Maastricht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vermeidung von Leistungseinschränkungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie hoch waren die Investitionen netto (ohne USt) im ausgegliederten Unternehmensbereich mit dominierendem Einfluss der Gemeinde in den Jahren 2008 und 2010 *) **) (Beträge in 1.000 EUR)

*) Zuwachs an beweglichem und unbeweglichem Sachanlagevermögen einschließlich Großreparaturen und Umbauten.
 **) Aus Vereinfachungsgründen wird in dieser und in den Folgetabellen auf das Berichtsjahr 2009 verzichtet.

	2008	2010
Immobilienesellschaften	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Stadtwerke oder ähnliche Organisationen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sonstige Unternehmen mit dominierendem Einfluss der Gemeinde	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Summe der Zahlungsströme zwischen dem Gemeindehaushalt und den ausgegliederten öffentlichen Unternehmen mit dominierendem Gemeindeeinfluss und eigener Rechtspersönlichkeit (Beträge in 1.000 Euro)

	2008	2010
Ausgaben der Gemeinde in Summe	<input type="text"/>	<input type="text"/>
davon: Weitergabe von Fördermitteln Dritter (z. B. des Landes)	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Fragebogen

davon: Zuschüsse *)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
davon: Darlehensgewährung	<input type="text"/>	<input type="text"/>
davon: Mieten und Pachtzahlungen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Einnahmen der Gemeinde in Summe	<input type="text"/>	<input type="text"/>
davon: Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
davon: Gewinnentnahmen und Dividenden	<input type="text"/>	<input type="text"/>

*) Z. B. Investitions-, Tilgungs- und Gesellschafterzuschüsse, laufende Transferzahlungen zur Abgangsdeckung.

Finanzschuldenstand (Darlehen, Anleihen) der ausgegliederten Unternehmen mit dominierendem Gemeindeeinfluss zum Jahresende der Jahre 2008 und 2010 (Beträge in 1.000 EUR zu Nominalwerten)

	2008	2010
Immobilienesellschaften	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Stadtwerke oder ähnliche Organisationen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sonstige Unternehmen mit dominierendem Einfluss der Gemeinde	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Wie hoch schätzen Sie den Anteil an variabel verzinsten Schuldkategorien in % der Finanzschuld der ausgegliederten Unternehmen mit dominierendem Gemeindeeinfluss zum Jahresende 2010 ein?

(Bitte Zutreffendes ankreuzen, ein Eintrag je Organisationsform)

Anteil der variabel verzinsten Schuld in % der Finanzschuld zum Jahresende 2010

	weniger als 25%	zwischen 25% und 75%	mehr als 75%
Immobilienesellschaften	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stadtwerke oder ähnliche Organisationen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstige Unternehmen mit dominierendem Einfluss der Gemeinde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie erfolgt die Steuerung bzw. das Beteiligungsmanagement in Ihrer Gemeinde für ausgegliederte Unternehmen mit dominierendem Gemeindeeinfluss (Bitte ankreuzen; Mehrfachnennungen möglich)?

	Personen- und Kapitalgesellschaften mit dominierendem Gemeindeeinfluss (ohne Holding- und Konzernkonstruktionen)	Holding- und Konzernkonstruktionen
Festlegung strategischer Ziele	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Berufung/Abberufung von Vertretern der Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fachliche Unterstützung und Beratung entsandter Vertreter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeinderatsbeschlüsse mit Bindungswirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vom Gemeinderat genehmigte Finanzierungsvereinbarung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genehmigungsvorbehalte bei Großprojekten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genehmigungsvorbehalte bei Fremdmittelaufnahmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Berichts- und Dokumentationspflichten gegenüber der Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sicherung von Prüfrechten der Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wie sind die Entscheidungsprozesse und Abläufe im Rahmen des Beteiligungsmanagements sowie der Gemeindekooperationen organisiert (Bitte ankreuzen; Mehrfachnennungen möglich)?

	Personen- und Kapitalgesellschaften mit dominierendem Gemeindeeinfluss (ohne Holding- und Konzernkonstruktionen)	Holding- und Konzernkonstruktionen	Gemeindekooperationen (z.B. Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften, etc.)
Standardisierter, zumindest jährlicher Prozess mit Rechtsverbindlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardisierter, zumindest jährlicher Prozess ohne Rechtsverbindlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koordination der Ziele, Ergebnisse in mehrjährigen Abständen mit Rechtsverbindlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koordination der Ziele, Ergebnisse in mehrjährigen Abständen ohne Rechtsverbindlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Allgemeine Hinweise:

1. Bitte verwenden Sie bei der Eingabe der Daten NICHT die Enter-Taste.
2. Es besteht die Möglichkeit, Ihre bereits eingegebenen Daten zu speichern. Dazu klicken Sie bitte auf den Button "Zwischenspeichern" am Ende des Fragebogens. Sie werden aufgefordert, einen Namen sowie ein Passwort (beides frei wählbar) einzugeben, um Ihre Daten zu einem späteren Zeitpunkt nochmals abrufen zu können. Haben Sie eine Zwischenspeicherung vorgenommen, können Sie Ihre Daten mit Klick auf den Button "Zwischengespeicherte Umfrage laden" erneut einsehen und den Fragebogen vervollständigen.

Absenden

Umfrage verlassen und löschen

Zwischengespeicherte Umfrage laden

Zwischenspeichern

8.2 Beispiel: Immobilienausgliederung im Gemeindebereich

Autor: Prof. Dietmar Pilz (Kommunal-s GmbH)

8.2.1 Allgemeines

Mit den Maastricht-Kriterien und dem innerösterreichischen Stabilitätspakt (ÖStP) wurden die österreichischen Gemeinden verpflichtet, mit ausgeglichenen Haushalten (Nulldefizit) ihren Beitrag zur Konsolidierung der staatlichen Finanzen zu leisten. Davon betroffen sind auch gemeindeeigene Immobilien, die seither verstärkt durch ausgegliederte Rechtsträger errichtet werden. Das geschieht mit Hilfe von Rechtskonstruktionen, die sich mit den schon bisher bewährten Immobilien-Leasingmodellen vergleichen lassen. Beim Immobilienleasing – wie auch im Fall einer Ausgliederung – errichtet ein Dritter die Immobilie und vermietet sie in der Regel an die Trägerkörperschaft bzw. an den Leasingnehmer.

Die Gemeinden selbst sind gemäß Art. 116 B-VG dazu ermächtigt, im Rahmen der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben, d. h. Ausgliederungen vorzunehmen. Dabei werden vorrangig Rechtsformen des privaten Gesellschaftsrechtes (Personen- oder Kapitalgesellschaften, Vereine) gewählt.

Die Ausgliederung ist begrifflich als ein Vorgang zu verstehen, bei dem eine öffentlich-rechtliche Körperschaft eine Aufgabe auf eine von ihr verschiedene juristische Person überträgt, wobei letztere aufgrund von Kapitalbeteiligungen und/oder sonstigen Beeinflussungen (z. B. Leistungsverträge, Finanzierungsverträge) in der Nähe zur öffentlichen Hand steht (siehe Achatz in RFG 2003/16).

Der österreichische Gesetzgeber hat mit Art. 34 Budgetbegleitgesetz 2001 sowie auch mit Randzahl (RZ) 274 der Umsatzsteuerrichtlinien, soweit es die Körperschaften öffentlichen Rechts betrifft, die Voraussetzungen für diese Ausgliederungsmodelle geschaffen.

8.2.2 Ablauf einer Gemeindeausgliederung am Beispiel der Steiermark

Eine Gemeinde beabsichtigt die Errichtung eines Schulgebäudes auf gemeindeeigenem Grund mit geschätzten Gesamtinvestitionskosten (GIK) von 2 Mio EUR netto, wobei 200.000 EUR an Bedarfszuweisungen seitens des Landes zugesagt wurden.

- **Beschluss des Gemeinderates:** Gestützt auf Art. 116 B-VG ist die „Unternehmung“ bzw. der Gesellschaftsvertrag vom Gemeinderat zu beschließen. Die Errichtung einer Personen- oder Kapitalgesellschaft bedarf danach der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Die Aufsichtsbehörde kann die Gesellschaftsgründung verweigern, wenn etwa gegen die Prinzipien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit verstoßen wird.
- **Gesellschafterstruktur einer Gemeinde KG:** Als optimale Rechtsform bietet sich für das beschriebene Projekt (Errichtung eines Schulgebäudes) die Ausgliederung in eine Personengesellschaft, insbesondere in eine Kommanditgesellschaft (KG), an. Der Gemeinde kommt in der KG die Stellung eines Komplementärs (unbeschränkte Haftung) zu, und eine weitere Person (in der Regel der Bürgermeister) tritt mit einer zu bestimmenden Einlage der Gesellschaft als Kommanditist bei (Haftungsbeschränkung bis zur Höhe der Einlage).¹
- **Kontrollinstanz – Beirat:** Als Kontrollinstanz innerhalb der KG wird in der Regel ein Beirat

¹ Neben der Rechtsform der KG besteht durchaus die Möglichkeit, die Investitionen über eine Kapitalgesellschaft (GmbH) oder über eine andere Form der Personengesellschaft (GmbH & Co KG) abzuwickeln. Das ändert nichts an der Ausgliederungskonstruktion als solcher, sondern lediglich an der Gesellschafter- und Haftungsstruktur.

eingrichtet, dem vom Gemeinderat vertraglich bestimmte Befugnisse eingeräumt werden.

- **Stellung des Gemeinderates:** Den Finanzrahmen für die KG bestimmt immer nur der Gemeinderat im Rahmen des jährlichen Voranschlags, so dass die Gesellschaft selbst keine autonome, finanzielle oder sonstige Entscheidung (mit Ausnahme der dem Beirat eingeräumten Befugnisse) treffen kann.
- **Einbringung des Grundstücks:** Für die Projektrealisierung sind die der Gemeinde gehörenden Liegenschaften unentgeltlich in die KG einzubringen, um den umsatzsteuerlichen Erfordernissen gerecht zu werden. Dieser Einbringungsvorgang erfolgt gemäß Art. 34 Budgetbegleitgesetz 2001 ohne steuerliche Belastung, weder für die Gemeinde noch für die KG.
- **Umsatzsteuer – KG-Variante:** Errichtet die Gemeinde das Schulgebäude über ihren außerordentlichen Haushalt, besteht mangels unternehmerischer Tätigkeit keine Vorsteuerabzugsberechtigung von den GIK. Hingegen begründet die KG umsatzsteuerlich ein eigenes rechtsfähiges Unternehmen, wenn sie im Wirtschaftsleben nach außen nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen auftritt, was im konkreten Fall durch die Vermietung des Schulgebäudes durch die KG an die Gemeinde zutrifft. Voraussetzung dafür ist das Zustandekommen eines von der Finanzverwaltung anerkannten Bestandsvertrages zwischen der KG und der Gemeinde. Dazu sehen die Umsatzsteuerrichtlinien (RZ 274) des Bundesministeriums für Finanzen folgende **Entgeltsbestandteile** zur Anerkennung der **Mindestmiete** vor:
 - Die **Afa-Tangente**, das ist die Abschreibung von den Anschaffungs- und Herstellungskosten des Objektes sowie vom Wert des Altbestandes (Afa-Tangente: GIK gekürzt um gewährte Bedarfszuweisungsmittel des Landes – im Beispielsfall EUR 200.000, davon 1,5% p. a.).
 - Die **Betriebskosten** gemäß § 21 – 24 Mietrechtsgesetz.Ist beides gegeben, besteht für die KG voller Vorsteuerabzug von den GIK. Allenfalls zufließende Subventionen (Landesmittel etc.) oder Zuschüsse der Gemeinde an die KG unterliegen weder der Umsatzsteuer noch ist eine Körperschaftsteuer abzuführen.
- **Umsatzsteuer bei der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken:** Die entgeltliche Nutzungsüberlassung von Grund und Boden sowie Gebäuden (hier durch die KG) begründet eine unternehmerische Tätigkeit im Sinne des Umsatzsteuergesetzes 1994. Ab EU-Beitritt (01.01.1995) sind die Mieten und Pachtzinsen von Grundstücken von der Umsatzsteuer befreit, bei gleichzeitigem Vorsteuerabzugsverbot. Ausgenommen von der Befreiung und somit steuerpflichtig bleibt die Vermietung von Räumen, die überwiegend Wohnzwecken dienen. Sind hingegen die Miet- und Pachteinnahmen, die die KG der Gemeinde vorschreibt, dem Regelsteuersatz von derzeit 20% USt unterworfen (Annahme der Option gemäß § 6 Abs 2 UStG 1994 – diese Option ist dem Finanzamt nicht gesondert zur Kenntnis zu bringen), besteht die Berechtigung des Vorsteuerabzuges von den GIK. Diese Option muss zumindest 10 Jahre lang wahrgenommen werden, andernfalls wäre eine Vorsteuerkorrektur (aliquote Rückzahlung der beantragten Vorsteuern) vorzunehmen.

8.2.3 Vergleichsrechnung: Investitionsvorhaben über den Gemeindehaushalt oder über eine ausgegliederte KG

Die Gemeindeaufsichtsbehörde in der Steiermark verlangt vor Inangriffnahme von Baumaßnahmen eine Vergleichsrechnung der Finanzierungsvarianten.

Bezogen auf das **Beispielprojekt** der Errichtung eines Schulgebäudes (Anschaffungskosten: 2 Mio EUR netto, Bedarfszuweisungen des Landes: 200.000 EUR, Darlehenslaufzeit: 20 Jahre) ergibt eine Gegenüberstellung der Gesamtkosten im Falle einer Abwicklung über den außerordentlichen Haushalt (a.o.H.) der Gemeinde und einer Ausgliederungsvariante (KG) unter Berücksichtigung sonstiger externer Kosten Folgendes (Tabelle 1):

Ausgliederungsbeispiel

- Gesamtkosten der Abwicklung über den a.o.H.: 2.765.720 EUR
- Gesamtkosten der Variante KG: 2.363.880 EUR
- Kostenvorteil der Variante KG: 401.840 EUR

Vom finanziellen Gesichtspunkt spricht dieser Vergleich eindeutig für die Ausgliederungsvariante.

Tabelle 1: Kostenvergleich ausgewählter Finanzierungsvarianten für ein Investitionsvorhaben

Finanzierungsvariante (in EUR)	Gemeindehaushalt (ohne Vorsteuerabzug)	ausgegliederte KG
Gebäudeumbau- bzw. Neuerrichtungskosten, netto ohne Mehrwertsteuer	2.000.000	2.000.000
Bedarfszuweisungen bzw. Mittel von Dritter Seite	-200.000	-200.000
Umsatzsteuer	400.000	
Fremdfinanzierungsvolumen	2.200.000	1.800.000
Rückführung der Fremdmittel in Jahren	20	20
jährliche Belastung Darlehen (halbjährliche Verzinsung) ¹⁾	138.286	113.144
Belastung über die gesamte Laufzeit vor Nebenkosten:	2.765.720	2.262.880
Nebenkosten:		
Gründungskosten ausgegliederter Rechtsträger		8.000
lfd. Kosten ausgegliederter Rechtsträger (Buchhaltung etc.) in den ersten beiden Jahren		8.000
lfd. Kosten ausgegliederter Rechtsträger (Buchhaltung etc.) Jahr 3 bis 20		27.000
Umsatzsteuerbelastung aus der Miete verrechnet von der KG an die Gemeinde (für 10 Jahre) ²⁾		58.000
Gesamtkostenbelastung aus heutiger Sicht inklusive Nebenkosten:	2.765.720	2.363.880

- 1) Konstante Annuität; Indikatorwert für Zinsanpassungen: 6 Monats-EURIBOR (Aufschlag 1,00%); Ausgangswert: 1,3% vom 24.2.2012; Annahme: keine Zinsschwankung über die Laufzeit sowie identischer Zinssatz für beide Varianten, da Gemeinde in der Regel für Finanzverbindlichkeiten der KG Haftung übernimmt.
- 2) 20% USt von der jährlichen Mietenzahlung (Gesamtinvestitionskosten abzüglich Bedarfszuweisungen, davon 1,5% zuzüglich EUR 2.000 p.a. für Betriebskosten).

Quelle: Pilz, 2012.

8.2.4 Ausblick

Durch die im „1. Stabilitätsgesetz 2012“ (BGBl I Nr. 22/2012) enthaltene Einschränkung der Vorsteuerabzugsfähigkeit bei Ausgliederungen (sowie auch beim Immobilienleasing) werden künftige Ausgliederungsmodelle de facto unterbunden. Daher wird sich die kommunale Investitionstätigkeit (die österreichischen Gemeinden sind nach wie vor der größte öffentliche Investor) verteuern, was die Maastricht-Ergebnisse der Gemeinden entsprechend verschlechtern wird.