
Kommunale Finanzwirtschaft im Überblick

Rezension von: Dietmar Pilz, Reinhard
Platzer, Wilfried Stadler (Hrsg.),
Handbuch der
kommunalen Finanzwirtschaft.
Kommunaler Haushalt -
Kooperationsmodelle -
Finanzierungslösungen, Manz
Verlag, Wien 1996, 276 Seiten,
öS 540,-.

Das vorliegende Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft gibt vor dem Hintergrund einer aktuellen Darstellung der Finanzsituation österreichischer Städte und Gemeinden einen Überblick über aktuelle Aufgabenstellungen der kommunalen Finanzwirtschaft, wobei innovative Formen kommunalwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung ebenso wie Instrumente der Projektfinanzierung und Methoden kommunalen Finanzmanagements behandelt werden. Besondere Berücksichtigung finden jedoch Neuerungen, die sich für die Gemeindefinanzierung aus der EU-Mitgliedschaft Österreichs ergeben.

Die kommunalen Aufgabenstellungen haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Traditionelle Schwerpunkte in den Bereichen Wohnbau, Bildung, Freizeit, Ver- und Entsorgung, Energie und Verkehr erfahren durch geänderte Bedürfnisse der Bürger eine zweifache Akzentverschiebung und Ergänzung. So hat sich in qualitativer Hinsicht der Akzent von der sozialen Versorgung zur sozialen Vernetzung verlagert; inhaltlich stellt die Umweltver-

träglichkeit in allen Bereichen eine neue Querschnittsmaterie dar.

Unter wachsendem politischem Innovationsdruck ist mittlerweile auch im kommunalen Sektor der Übergang vom reinen Angebotsmarkt zum Käufermarkt vollzogen worden. In vielen Infrastrukturbereichen stehen deshalb über die ambitionierten Stadt- und Dorferneuerungsprojekte hinaus Innovationen an, bei denen zur Erfüllung der gewandelten Anforderungen heutige planerische und technische Möglichkeiten umzusetzen sind. Die zunehmende Komplexität der Aufgabenstellung wird ergänzt durch die Einbindung in neue regionale Zielsetzungen. Aufgrund der EU-Mitgliedschaft Österreichs gewinnen hierbei Fragen der Regionalstruktur ebenso an Bedeutung wie die bewußte Neupositionierung von Standorten.

Die neuen Aufgaben sind mit Investitionsprojekten verbunden, die vielfach nicht mehr mit den traditionellen institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllbar sind. Die Vielfalt organisatorischer Auffächerungen zwischen öffentlichen und privaten Formen kommunaler Aufgabenerfüllung zeigt, daß die Tendenz zur Privatisierung in Form öffentlich-privatwirtschaftlicher Partnerschaften stark zunimmt. Die kommunale Projektfinanzierung kann sich dabei aller Finanzierungstechniken bedienen, die auch der Privatwirtschaft zur Verfügung stehen, vielfach sogar in einer Kombination spezifischer Vorteile öffentlich-rechtlicher und privater Finanzierungs-voraussetzungen. Hinsichtlich der Anwendung zeitgemäßer Finanzmanagementmethoden sind jedoch erst die rechtlichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen zu schaffen. Das Handbuch informiert über die aktuelle Finanzsituation österreichischer Städte und Gemeinden, wobei speziell auf Aspekte im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und der Erfül-

lung der Maastricht-Kriterien eingegangen wird.

Einer von insgesamt zehn Beiträgen befaßt sich mit Fragen der *kommunalen Standortpolitik* vor dem Hintergrund der EU-Förderpolitik. Die beiden Autoren Dietmar Pilz und Gerlinde Januska weisen darauf hin, daß eine der wichtigsten Aufgaben der EU darin besteht, den Wettbewerb innerhalb der Mitgliedstaaten vor Verzerrungen zu schützen. Grundlage des EG-Beihilfenrechts ist deshalb das allgemeine Förderungsverbot. Innerhalb der einzelnen Beihilfenregelungen widmen sich die Autoren im besonderen der Kleinunternehmensförderung, was aufgrund der Betriebsgrößenstruktur der österreichischen Wirtschaft von besonderer Bedeutung ist. Gefördert können demnach jene österreichischen Unternehmen werden, die nicht mehr als 50 Arbeitskräfte beschäftigen, einen Jahresumsatz von nicht mehr als rund 68 Mio. Schilling erzielen und die sich zu höchstens 25% im Besitz eines Großunternehmens befinden.

Die kommunale Wirtschaftsförderung konzentriert sich auf drei Instrumente, und zwar auf a) die europäische Regionalpolitik (Strukturfonds); b) die staatlichen Beihilfen (Beihilfenkontrolle) und c) das öffentliche Auftragswesen.

Für die österreichischen Gemeinden werden die Beihilfenregelungen und deren Notifizierungsverpflichtung bei Beachtung vor allem der KMU - Beihilfenregelungen keine wesentlichen Veränderungen des bisherigen Beihilfensystems (vor allem für Einzelörderungen) ergeben. Voraussetzung ist aber, so die beiden Autoren, daß mit Ausnahme der „de minimis“-Beihilfen alle Beihilfen zu notifizieren sind. Beihilfen in größerem Umfang erfolgen in der Regel in Österreich kumuliert, deshalb sind die Autoren der Ansicht, daß die Notifizierungsverpflichtung jener Förderstelle auferlegt werden soll, die den größten Beihilfenwert leistet.

Im Bereich der EU-Regionalförderung besteht der Vorteil aus den Strukturfondsförderungen für österreichische Gemeinden in den Zielgebieten generell aus dem Umstand, daß die Förderungen, die einzelne Fördernehmer erhalten, sich indirekt positiv auf die kommunale Struktur und wirtschaftliche Situation auswirken können. Voraussetzung ist allerdings, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenzen (z.B. Flächenwidmung, Ortsentwicklungsplanung) zukunftsorientiert und verantwortungsbewußt tätig waren und sind, und dadurch selbst in durch Förderungen ausgelöste Entwicklungsprozesse steuernd eingreifen können. Der Beitrag wird noch durch umfangreiche Tabelle und graphische Darstellungen der österreichischen Förderlandschaft ergänzt, was der „Brauchbarkeit“ sehr förderlich ist.

Ein weiterer Schwerpunkt befaßt sich mit der *Finanzierungssituation der österreichischen Städte und Gemeinden*. Einleitend wird in diesem Abschnitt, der von Bertram Hüttner und Dietmar Pilz verfaßt worden ist, auf die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper, auf Grundsätze für ihre Finanzausstattung und auf die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung kurz eingegangen. Der Hauptteil befaßt sich mit der Struktur der Gemeindeeinnahmen allgemein und im einzelnen. In einem eigenen Kapitel werden die Auswirkungen der Maastricht-Kriterien auf die Gemeindehaushalte diskutiert. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird insbesondere anhand von zwei Kriterien überprüft, nämlich a) dem Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP, wobei als Referenzwert 3% vorgesehen sind, und b) dem Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP mit einem Referenzwert von 60%. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, daß derzeit keiner der beiden Konvergenzwerte in Österreich erreicht wird. Im Konsolidierungsprogramm des Bundes

für die Jahre 1996 bis 1999 sind die einschneidenden Maßnahmen umrissen, die schon für das Jahr 1997 die Erreichung des 3%-Limits gewährleisten sollen, wobei der Bund von diesem Rahmen - rund 75 Mrd. Schilling - 90% für sich in Anspruch nimmt, während für die Länder und Gemeinden nur 0,3% des BIP, also 7,5 Mrd. Schilling verbleiben.

Aus den Maastricht-Kriterien läßt sich eine bedeutsame Konsequenz ableiten. Der öffentliche Schuldenstand darf, wenn er bei der „magischen“ Grenze von 60% des BIP liegt und weiterhin liegen soll, jährlich im selben Ausmaß wachsen wie das nominelle BIP. Das bedeutet aber mit anderen Worten, daß bei Einhaltung des 60%-Kriteriums beim Schuldenstand beim Defizit die 3%-Begrenzung gar nicht in vollem Ausmaß in Anspruch genommen werden darf. Erst ab einem BIP-Wachstum, so die beiden Autoren, von 5,26% kann die 3%-Grenze für das Defizit voll ausgeschöpft werden, ohne mit dem Schuldenstand-Kriterium in Konflikt zu geraten.

Was sich daraus für die Gemeinden als Konsequenz ergibt, kann nicht so ohne weiteres quantifiziert werden, da den einzelnen Ländern und Gemeinden nicht von vornherein ein bestimmter Anteil an den für sie reservierten 0,3% zugewiesen ist. Jedoch verstärkt sich der äußere Druck auf die Gemeindefinanzen auf allen Seiten, ohne daß von der Einnahmenseite her eine taugliche Antwort auf die neuen Herausforderungen gegeben werden kann. Legitim ist vielmehr, so die beiden Autoren, die Forderung, daß den Gemeindefinanzen nicht von außen her Schaden zugefügt werde, wie es Diskussionen um die Abschaffung von Gemeindesteuern - Stichwort: Getränkesteuer - anklingen lassen.

Ein Beitrag befaßt sich mit der den *Möglichkeiten von Zusammenarbeitsformen zwischen dem öffentlich-recht-*

lichen und dem privaten Bereich, die von Public-Private-Partnerships (ppPs) über Leasingfinanzierungen bis zu Ausgliederungen reichen können. Einleitend weist Wolfgang Habermayer darauf hin, daß die Deregulierung und Liberalisierung von Märkten öffentlicher Leistungserstellung gemeinsam mit der zunehmenden Akzeptanz der Prinzipien der freien Marktwirtschaft in den achtziger Jahren die ersten großen Privatisierungen öffentlicher Leistungserstellung, insbesondere in Großbritannien, ausgelöst haben. Beschleunigt wurde der Gedanke der privatwirtschaftlichen Einbindung in die Leistungserstellung öffentlicher Aufgaben, d.h. insbesondere privatwirtschaftlich finanzierter Infrastrukturprojekte, durch die wachsende strukturellen Probleme vieler öffentlicher Haushalte.

Vor diesem Hintergrund steigt bei vielen Kommunen das Interesse, alternative Lösungsmöglichkeiten für die Organisation und die damit verbundene Finanzierung zu prüfen. In jedem Einzelfall muß daher die Gebietskörperschaft die jeweils kostengünstigste Organisationsform und Finanzierungsform finden, ohne jedoch sich der hoheitlichen Pflichtaufgaben entledigen zu können. Die organisatorische Entlastung, nach Habermayer ein wesentlicher Vorteil von PPPs, bringt erfahrungsgemäß eine Minimierung der Gesamtkosten. Beispiele zeigen, daß durch PPPs Kosteneinsparungen von bis zu 30% erzielt wurden. Die praktische Erfahrung hat jedoch auch demonstriert, daß es keine Patentrezepte für die Minimierung von Kosten gibt. Zur Zeit bestehen bei vielen kommunalen Aufsichtsbehörden Unsicherheiten, ob und inwieweit Organisationsformen einer gesetzlichen Genehmigungspflicht unterliegen, ob Fördermittel eingesetzt werden können u.ä.m., von einer echten Standardisierung der unterschiedlichen Organisationsformen ist man jedoch noch weit entfernt.

Mit den *kommunalen Aufgaben im Wandel* befaßt sich Helmut Mödlhammer. Der „Knackpunkt“ bei der Anpassung der Aufgabenstellungen und der Instrumente der Gemeinden im Wandel wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Rahmenbedingungen ist, daß neue Aufgabenstellungen ohne adäquaten finanziellen Ausgleich mit den bisherigen klassischen Aufgaben der Gemeinden kumulieren. Die von Bundes- und Landesgesetzgebung über Jahrzehnte geübte Politik, die Aufgaben der Gebietskörperschaften, insbesondere der Gemeinden nach dem „allgemein (politisch) erwarteten Soll“, nicht aber nach der eigentlichen Leistungskraft der Kommunen zu bestimmen, hat den überwiegenden Teil der Gemeindehaushalte durch Pflichtauf(bzw. aus)gaben vereinnahmt.

Im Hinblick auf die schwindende finanzielle Leistungskraft der Kommunen einerseits und den sachlichen Zwang der Annahme neuer Herausforderungen andererseits gewinnt der optimale Einsatz, so Mödlhammer, verbliebener Steuerungsinstrumente ebenso größte Bedeutung wie die Suche nach Partnern über Gemeindegrenzen hinweg. Ein weiterer kommunalpolitischer Schwerpunkt wird in dem Versuch liegen, Probleme - vor allem im regionalen Bereich - dort zu lösen, wo sie entstehen, und nicht (erst) dort, wo sie sich auswirken. Ebenso wichtig wie im örtlichen Bereich wird auch hier das Suchen nach vernetzten Lösungen und im konsequenten Verfolgen der einzelnen Planungsziele liegen.

Das Investitionsverhalten der Gemeinden wird sich aber auch in Zukunft nicht nur an geänderten Aufgabenstellungen, sondern aufgrund sinkender Eigenmittel auch weiterhin an den zur Verfügung stehenden Fremdmitteln (Kreditbedingungen), insbesondere aber an Bedarfszuweisungen, Zweckzuschüssen und sonstigen Beiträgen des Bundes und der Länder orientieren.

Der härtere Wettbewerb der Standorte wird bei aller regionaler und überregionaler Kooperation und Partnerschaft innerhalb der Gemeinden, so Mödlhammer nicht ausbleiben. Stadt- und Ortsmarketing sind hier nur ein Bestandteil, aber kein alleiniger Ausweg. Entscheidend wird die Qualität, nicht die Quantität der öffentlichen Dienstleistungen vor allem im Planungsbereich sein. Die Last öffentlicher Abgaben z.B. für Wasser-, Energie- oder Abfallversorgung erfordert hohe Transparenz und Kostenwahrheit. Der Autor führt weiters aus, daß Bildungs-, Sozial- und Kultureinrichtungen fortlaufend auf ihren Bedarf und ihre Angemessenheit hin beobachtet werden müssen. Mit anderen Worten: In finanziell angespannten Zeiten werden Einsparungen in Zukunft primär von diesen drei Sektoren getragen werden müssen. Diesem Ansinnen ist gerade aus Arbeitnehmersicht entschieden entgegenzutreten.

Neben diesen kurz skizzierten Beiträgen werden noch *Reformansätze im kommunalen Rechnungswesen* (Alfred Riedl) diskutiert; die *Ausgliederung und Vergesellschaftung kommunaler Wirtschaftsbetriebe* am Beispiel der Stadtwerke Ried im Innkreis/OÖ (Walter Lukas) vorgestellt; auf die Möglichkeit der *Gemeindefinanzierung durch Darlehensaufnahme bei Banken* (Hans Mitterhuber) eingegangen; das *kommunale Immobilienleasing* mit besonderer Berücksichtigung des Umsatzsteuergesetzes 1994 (Robert Kührer) vorgestellt sowie in zwei Beiträgen auf die *Finanzierung von Projekten im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft* (Gerhard Gangl) sowie auf die Förderung von Projekten in der Siedlungswasserwirtschaft (Danilo Fras) eingegangen.

Insgesamt liegt ein Handbuch vor, das den Anforderungen hinsichtlich eines schnellen und profunden Überblicks über diese schwierige Materie genügt.

Anzumerken bleibt u. a., daß in einigen Beiträgen zusätzliche Informationen von Vorteil gewesen wären. So hätte sich der Rezensent etwa von Bertram Hüttner, einem der profundesten Kenner der Finanzsituation der Gebiets-

körperschaft, erwartet, daß er die Datenbasis, die seinem Beitrag zugrunde liegt, um das Bundesland Wien erweitert hätte.

Josef Woldrich