

# Band 125 - Stabile Finanzwirtschaft in Gemeinden

## Kurzfassung

**Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW**

### Verwaltungsreformatorische Vorschläge

#### Öffentliche Ziele (Klug)

Die weltweite Finanzkrise verursacht eine Wirtschaftskrise und damit einer Budgetkrise auf allen staatlichen Ebenen, von der EU über die einzelnen Mitgliedsstaaten, die Regionen bzw. Bundesländer bis zu den Gemeinden. Die vielfältigen Probleme von der ‚Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, von Mensch und Tier bis zur drückenden Not und Arbeitslosigkeit führen die Welt dazu, dass wir am Rand des Abgrunds stehen und in die Schwindel erregende Tiefe einer katastrophalen Krise schauen.

Gerade die Gemeinden stehen an der Basis und kennen die Bedürfnisse der Bevölkerung von Jung bis Alt am besten und wissen genau, dass die Lösung nicht allein darin liegt, dass noch mehr gespart wird, sondern dass die Kommunen Instrumente zur effektiven und wirtschaftlichen Haushaltsführung benötigen und dass nicht nur der gewinnorientierte Markt, sondern dass auch politisch-ökonomische Ziele angestrebt werden müssen. Im Zentrum der Betrachtung sind daher nicht allein erwerbs- und wettbewerbsorientierte Ziele, sondern auch öffentlich-wirtschaftliche Erfolgskategorien, nämlich die folgenden öffentlichen Ziele:

- Finanzielles Gleichgewicht mit Nachweis des Deckungserfolges (ausgeglichener Haushalt) und Deckungsverlauf (endgültige Deckung der Ausgaben, insbesondere des Schuldendienstes durch ordentliche Einnahmen).
- Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit als volks- und sozialwirtschaftliche Ziele sind die primären Ziele des öffentlichen Sektors.
- Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit haben dienende Funktion zur Erreichung der öffentlichen Sachziele zur Wohlfahrtsmehrung.

Die Ursachen der Krise sind systemisch bedingt und liegen im Verlust an ethischen Werten, im Egoismus, in Gier, Geiz und Machtmissbrauch begründet, die eine virtuelle „Schattenfinanzwirtschaft“ ohne realen Hintergrund aufgebläht und den öffentlichen Dienst in den Hintergrund gedrängt hat. Der Druck zur Einsparung und Privatisierung wurde immer größer. Das gewinnorientierte Rechenwerk der Doppik wird forciert, obwohl dieses die Katastrophe sogar verursacht hat. Der Rechnungsstil hängt von den verfolgten Zielen ab, die sich im öffentlichen Bereich fundamental von der Privatwirtschaft unterscheiden.

Benötigt wird ein bedarfsorientiertes, mehrdimensionales öffentliches Rechnungswesen, das volks-, finanz- und betriebswirtschaftlichen Zielen optimal entspricht und für eine konsistente Schnittstelle zwischen Finanz-, Volks- und Betriebswirtschaft sorgt. Die drückenden Finanznöte der öffentlichen Hand lassen sich durch nach dem öffentlichen Recht nicht erlaubte Spekulationen mit Derivaten nicht lösen. Spekulationen wären der öffentlichen Hand grundsätzlich zu verbieten. Die Banken hätten derartige Geschäfte gar nicht anbieten dürfen, sondern vielmehr ihrer Aufklärungs- und Warnpflicht nachkommen müssen.

Die Budgetkrise ist auf die Missachtung des ökonomischen Prinzips von Leistung und Gegenleistung durch Entrichtung von Steuern und Entgelten zurückzuführen. Die hinterzogenen Abgaben werden vielmehr in Steueroasen geparkt, für spekulative Finanztransaktionen eingesetzt und nur dann Schuldnerländern zur Abgangsdeckung nur dann zur Verfügung gestellt, wenn die Allgemeinheit als Bürge und Zahler fungiert. Die politische Gestaltungsmöglichkeit der Regierungen geht damit immer mehr verloren und die Abhängigkeit steigt. Die Hauptursache der Krise ist also eine systemimmanente Disharmonie in der Verteilung der Finanzen, Produktionsfaktoren, Ressourcen, des Einkommens und Vermögens.

Durch Beschlussfassung von Gesetzen und Verordnungen werden die Gemeinden in zunehmendem Maße finanziell belastet, weshalb im Rahmen einer Folgekostenrechnung die finanziellen Auswirkungen ermittelt werden sollten. Dies ist für die Aufrechterhaltung des Haushaltsgleichgewichtes wegen des zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vereinbarten Konsultationsmechanismus und Stabilitätspaktes unabdingbar. Die Praxis zeigt allerdings, dass die Folgekosten nicht exakt ermittelt und die finanziellen Ausgaben den Gemeinden nicht ersetzt werden. Konsultationsgremien werden nicht einberufen, sodass sich Verfahren in die Länge ziehen und die Gefahr besteht, dass die Stabilitätsziele nicht erreicht werden.

## Wege aus der Finanzkrise (Müller)

Folgende Problemfelder werden als Ursache der Finanzkrise der Gemeinden aufgezeigt:

- Gemeinden haben keine Gesetzgebungskompetenz und daher auch kein Steuerfindungsrecht
- Erosion der gemeindeeigenen Steuern, wie Verlust der Getränkesteuer und Einbrüche bei der Kommunalsteuer in Zeiten der Rezession
- Abhängigkeit von den Bundesabgabenertragsanteilen in konjunktureller und rechtlicher Hinsicht (Steuerreformen)
- Ungerechtes Transfersystem durch Landesumlagen für Krankenanstalten, Sozialhilfe und Pflege, die zu einem Transferminus zu Lasten der Gemeinden führen
- Umverteilung über die „Hintertüre“ durch Verschieben von Belastungen auf Gemeinden durch Gesetze während der Finanzausgleichsperiode

Lösungsansätze:

- Umsetzung des aufgabenorientierten Finanzausgleichs und Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung
- Aufgabentflechtung und Reduktion der Transferzahlungen an die Länder
- Reduzierung der Gemeindeanzahl und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten von Magistraten und Bezirkshauptmannschaften
- Aufgabenübertragung auf Regionen mit eigenem Statut und Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, Zusammenlegung von Gemeinden unter Wahrung der Identität und des Ortsnamens
- Stärkung der Regionen und der Daseinsvorsorge
- Finanzierung der Gemeinden durch die Bundesfinanzierungsagentur
- Finanzierung der kommunalen Infrastruktur durch temporäre, zweckgebundene Abgaben
- Neuordnung der Krankenanstalten-Finanzierung und Übertragung der Sozial- und Krankenanstalten-Agenden auf die Länder
- Reform der Grundsteuer und Aktualisierung der Einheitswerte

## **Verwaltungs- und Strukturreformen für Gemeinden (Wimmer)**

Folgende Reformansätze könnten einen Beitrag zur Lösung der finanziellen Probleme vieler Gemeinden leisten:

- Aufgabenverteilung durch interne Reformen und Zusammenlegung von Funktionen
- Lose Zusammenarbeit (Kooperation) über Vereinbarungen, Vereine und Verbände; zusätzliche Verwaltungsebenen und ineffiziente Abläufe wären zu vermeiden
- Enge Zusammenarbeit im Rahmen von Verwaltungsgemeinschaften und Bündelung von Kompetenzen
- Gemeinsames Dach durch einen Gemeindeverband oder eine Gebietsgemeinde, wobei die Ortsgemeinden erhalten bleiben
- Zusammenschluss (Fusion) freiwilliger Natur oder zwangsweise, der allerdings sachlich gerechtfertigt sein muss
- Dringend erforderlich wäre eine Reform der Transferzahlungen zwischen Ländern und Gemeinden

## **Instrumente zur Stabilisierung der kommunalen Finanzwirtschaft**

### **Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung (Maimer)**

Ein zentrales Element für die Steuerung der Gemeinde und ihrer Betriebe ist die Kosten- und Leistungsrechnung, die auf dem kameralen Haushalt abzuleiten ist und deren flächendeckende Einführung empfohlen wird. Die Kostenartenrechnung geht von den Posten laut VRV aus und ist um kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen zu ergänzen, was eine Vermögensrechnung voraussetzt. Die Kostenstellen stellen den Ort der Kostenentstehung dar, die Kostenträgerrechnung rechnet die Kosten den Produkten und Dienstleistungen zu und im Rahmen der Periodenerfolgsrechnung wird der Kostendeckungsgrad ermittelt. Das Berichtswesen ist bedarfsgerecht zu gestalten und liefert Grundlagen für die Steuerung mittels Kennzahlen.

### **Mittelfristiger Finanz- und Investitionsplan (Biwald)**

Im Mittelpunkt steht die Sicherung des nachhaltigen Haushaltsgleichgewichts, das durch vier Parameter bestimmt ist: Öffentliches Sparen zur Finanzierung der Investitionen und Folgekosten, des Schuldendienstes und der Substanzerhaltung des öffentlichen Vermögens auf Basis des Voranschlags- und Rechnungsquerschnitts laut VRV.

Die Ausgabenseite der Gemeinden ist zu rund einem Drittel der laufenden Ausgaben wegen der Transferzahlungen für Krankenanstalten, Sozialhilfe und Landesumlage nicht beeinflussbar und steigt wesentlich stärker als die Abgabenertragsanteile. Die mittelfristige Finanzplanung und Einführung von Haftungsobergrenzen und eventuelle Sanktionen sind nicht imstande, dieses fundamentale Problem der Kommunen zu lösen. In mehreren Phasen erfolgt eine integrierte Planung durch den „KDZ-Praxisplaner“ von der Erfassung der Investitionen und der Folgekosten, über die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs, die Rücklagen- und Schuldenentwicklung bis zur Abstimmung mit den Vorgaben des Stabilitätspaktes bezüglich Ausgabenbremse und Schuldentilgungsquote. Die mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung ist jährlich anzupassen und auf einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren auszurichten. Aus der Mittelfristplanung ist der Jahresvoranschlag abzuleiten und die Basis für ein einheitliches, mehrdimensionales Kennzahlensystem bilden.

### **Kennzahlen zum Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt (Köfel)**

Ausgangspunkt und wertvolle Basis für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage einer Gemeinde ist der „Querschnitt“ laut VRV, bestehend aus laufender Gebarung, Vermögensgebarung und Finanztransaktionen, aus dem Kennzahlen im Rahmen eines „KDZ-Quicktests“ entwickelt werden können, nämlich Ertrags- und Eigenfinanzierungskraft, Verschuldung und finanzielle Leistungsfähigkeit zur Finanzierung von Investitionen und des Schuldendienstes aus eigener Ertragskraft.

Weitere Kennzahlen sind die Verschuldungsdauer (Dauer der Rückzahlung der Schulden ohne neue Investitionen zu tätigen), die Schuldendienstquote (Anteil der Abgaben, der für den Schuldendienst aufzuwenden ist) und die Quote der freien Finanzspitze (laufende Gebarung abzüglich fortdauernder Tilgungen in Relation zu den laufenden Einnahmen). Aus den Kennzahlen werden Punktwerte ermittelt, die in einer Benotung münden, was die umfassende Beurteilung des Gemeindehaushaltes auf einen Blick im Rahmen einer Grafik ermöglicht.

### **Verwaltungsmanagement nicht ohne Controlling (Tropper-Malz)**

Funktionierendes Controlling in der öffentlichen Verwaltung ist ohne Zusammenspiel von Politik und Verwaltung nicht möglich. Der Controlling-Regelkreis findet in fünf Phasen statt:

1. Zielsetzung und Analyse der Einflussfaktoren inklusive Leitbild und Mission

2. Maßnahmen- und Ressourcenplanung in zwei Schritten: Mittelfristige Planung und kurzfristige Planung mit Budgetierung und Maßnahmenplanung
3. Realisierung/Umsetzung durch die Verwaltung
4. Kontrolle und Steuerung auf Grundlage der Abweichungsanalyse mit vorausschauender Kontrolle im Controllingprozess im Rahmen der strategischen und operativen Kontrolle erreichter Wirkungen
5. Informationsversorgung auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung und von Kennzahlen mit Berichterstattung an die politischen und administrativen Führungskräfte

Der flächendeckende und ganzheitliche Controllingeinsatz in den österreichischen Gemeinden ist derzeit noch nicht erkennbar. Rund 50 % der Kommunen über 5.000 EW setzen noch keine Controllingaktivitäten. Neben dem Nutzen des operativen Controllings sollten auch jener des strategischen Controllings erkannt und ganzheitlich eingesetzt werden.

### **Bedarfsorientiertes Berichtswesen (Kemptner)**

Das kommunale Rechnungswesen ist neben der finanzwirtschaftlichen Betrachtungsweise auch auf die Steuerung des betriebswirtschaftlichen Erfolges fokussiert, weshalb auch der Ressourcenverbrauch festgestellt und ein vollständiger Vermögens- und Schuldennachweis samt Rückstellungen geführt werden muss, was derzeit nicht in umfassender Weise erfolgt. Wünschenswert wäre die Herstellung eines Zusammenhanges durch Ableitung der Erfolgsrechnung aus der Vermögensrechnung. An Hand praktischer Beispiele wird dargelegt, welche Unterschiede sich im Informationsgehalt aus der kameralen und ressourcenorientierten Rechnungslegung ergeben. Darauf aufbauend sollte ein auf den jeweiligen Berichtsempfänger abgestimmtes, informatives Berichtswesen aufgebaut werden.

### **Fremdfinanzierung und Spekulationsverbot**

### **Kommunales Finanzmanagement (Maurer)**

Zum Finanzmanagement gehört die Finanzierung, Veranlagung und das Cash Management. Finanzierungen werden mit fixer oder variabler Verzinsung angeboten und abgeschlossen. Variable Verzinsungen beziehen sich auf einen Indikator des Geldmarktes, der nach jedem Rolltermin neu festgelegt wird. Fixe Verzinsungen knüpfen an einen Indikator des Kapitalmarktes an, eine vorzeitige Kündigung ist nur unter

bestimmten Bedingungen möglich. Im Rahmen der strategischen Jahresplanung wird das Portfolio analysiert und die aktiv- und passivseitige Verzinsung festgelegt. Die Tilgung der Kredite erfolgt in Kapitalraten (lineare Tilgung mit fallenden Zinsen), Pauschalraten (Annuität mit steigender Tilgung und fallenden Zinsen) und endfällige Tilgung mit laufender Zinszahlung.

Bei der Geldanlage ist das „magische Dreieck“ Sicherheit, Liquidität und Rentabilität maßgebend. Gemeinden unterliegen im Hoheitsbereich der 25%igen KEST-Pflicht.

### **Swap 4175 – „Ja, dürfen ´s denn das?“ (Stieger)**

Kein Ansatz zur Lösung der Finanzprobleme einer Stadt sind Derivate. Im konkreten Fall hat die Bawag alle gesetzlichen Grenzen im Umgang mit einer Gemeinde gesprengt. Die Rechtsfrage ist zu klären, ob das Swap-Geschäft überhaupt rechtswirksam abgeschlossen wurde, zumal es aus haushalts- und gemeinderechtlicher Sicht gar nicht erlaubt gewesen wäre. Die Statuierung eines absoluten Spekulationsverbots für öffentliche Gebietskörperschaften könnte derartige Geschäfte am wirkungsvollsten verhindern.