

Die Gemeindebonität im kommunalen Planungskontext - *ein Planer sieht rot!*

Johann BRÖTHALER

(Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,
Technische Universität Wien, Karlsplatz 11, A-1040 Wien, Email: johann.broethaler+e267@tuwien.ac.at)

1 EINLEITUNG

In der politischen wie in der wirtschaftlichen Debatte spielen die Finanzierbarkeit und die finanziellen Folgewirkungen öffentlicher Maßnahmen eine zentrale Rolle. Für die politische Entscheidungsfindung ist es daher unerlässlich, umfassende Informationen über die kurz-, mittel- und langfristig zu erwartenden Folgeeinnahmen und -ausgaben der jeweils zu treffenden Entscheidung zu Verfügung zu stellen. Die Schätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen von Maßnahmen im kommunalen Planungskontext (örtliche Entwicklungsplanung, Flächenwidmungsplanung, Bebauungsplanung bzw. Infrastrukturplanung oder sektorale Fachplanung) ist demgegenüber eine in der Raumplanungspraxis kaum umgesetzte, etwa in den Raumordnungsgesetzen jedoch sehr wohl intendierte Planungsleistung.

Eine verstärkte Einbeziehung ökonomischer Aspekte in die kommunale Planung ist, insbesondere in Zeiten steigender Belastung der öffentlichen Haushalte und zunehmender Schwierigkeiten, die langfristige Aufgabenerfüllung sicherzustellen, sowohl von Seiten der Gemeinde als auch der Raumplanung von Bedeutung:

- ?? Maßnahmen sind in vielen Fällen für eine Gemeinde für einen langen Zeitraum bindend (z. B. Widmungsfestlegungen durch die Flächenwidmungsplanung). Durch sie entstehen komplexe langfristige Verpflichtungen (z. B. Erschließungsverpflichtungen) mit erheblichen Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt.
- ?? Eine Abschätzung der finanziellen Folgewirkungen ist vor allem auch in frühen Planungsphasen erforderlich, da die Beeinflussbarkeit der Kosten mit zunehmenden Planungsfortschritt sinkt (vgl. Schub/Stark, 1985, S. 17).
- ?? Die Ermittlung der bestehenden finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der finanziellen Folgewirkungen und des Finanzierungsbedarfs liefert Entscheidungsgrundlagen für die Dimensionierung und Auswahl von Planungsalternativen oder die notwendigen organisatorisch-institutionellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Planung.
- ?? Der Grad der Knappheit finanzieller Mittel ist vor allem eine der wesentlichsten Einflußgrößen der Umsetzungschancen geplanter öffentlicher Vorhaben.
- ?? Die kommunale Haushaltssituation ist vielfach Ausgangspunkt oder Anlaß von Planungsmaßnahmen. Umgekehrt bietet die Fachplanung die sachliche Grundlage für kommunale Haushaltsplanung (Voranschlag, mittelfristige Finanzplanung, Investitionsplanung, Folgelastenrechnung). Zudem ist die Abstimmung raumplanungsbezogener Maßnahmen mit sonstigen mittel- und längerfristigen Maßnahmenprogrammen im Rahmen der Haushaltsplanung von Bedeutung.

Im vorliegenden Beitrag stehen methodische Aspekte der Analyse und Beurteilung kommunaler Haushalte im Kontext kommunaler Planungsaufgaben im Mittelpunkt. In Kapitel 2 werden als inhaltlicher Rahmen die Grundlagen der mittelfristigen gemeindefiskalischen Wirkungsanalyse kurz beschrieben. In Kapitel 3 und 4 werden die software-technologischen und Informationsgrundlagen der kommunalen Haushaltsanalyse dargestellt. Kapitel 5 schließlich widmet sich dem Analyseverfahren - insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung bei der Gesamtbeurteilung der kommunalen Finanzlage.

2 GEMEINDEFISKALISCHE WIRKUNGSANALYSE

Bei der mittelfristigen gemeindefiskalischen Wirkungsanalyse der Planungsinhalte sind ausgehend von der Bestimmung der involvierten (aktiv beteiligten) Akteure und Träger von Vorhaben - Standortgemeinde, Nachbargemeinden, Land, Bund, EU, Parafisci wie z.B. Gemeindeverbände, Unternehmen in privaten oder Gemeinde-Eigentum, private Institutionen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte - die diesen zur Verfügung stehenden und für die Maßnahmenumsetzung anzuwendenden Instrumente festzustellen:

- ?? Normen: Verfügungs-, Verhaltensnormen (z. B. Bebauungsplan, Benützungsvorschriften),

- ?? Verträge: zivilrechtliche Vereinbarungen (z. B. widmungsgemäße Bautätigkeit innerhalb einer bestimmten Frist),
- ?? Anreize: ausgabeninduzierte Anreize (z. B. Subventionen, Beteiligungen, Darlehen) oder einnahmeninduzierte Anreize (z. B. anreizorientierte Gebühren, Geldstrafen, Lenkungssteuern),
- ?? staatliche Dienstleistungen: Investitionen, laufende Dienstleistungen.

Die gemeindefiskalische Wirkungsanalyse der Maßnahmen, bei denen die Gemeinde aktiv beteiligt ist und die einzusetzenden Instrumente finanzielle Folgewirkungen für die Gemeinde mit sich bringen, umfasst die folgenden Schritte:

- ?? Analyse und Beurteilung der bisherigen Entwicklung der kommunalen Finanzlage und der kommunalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen,
- ?? Ermittlung des finanziellen Handlungsspielraumes einer Gemeinde,
- ?? Prognose der kommunalen Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung der politisch oder sachlich jedenfalls erforderlichen Maßnahmen oder Investitionsvorhaben,
- ?? Ermittlung der haushaltsrelevanten mengenmäßigen Auswirkungen der Planungsmaßnahmen (i. w. Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur, zusätzliche Einwohner und Beschäftigte),
- ?? Ermittlung (Schätzung) der Investitionsausgaben für die Projekterrichtung,
- ?? Ermittlung (Schätzung) der einmaligen und laufenden Folgeausgaben und -einnahmen,
- ?? Simulation der maßnahmeninduzierten fiskalischen Auswirkungen (z. B. Finanzausgleichseffekte)
- ?? Beurteilung des Finanzierungsbedarfs für Projekterrichtung und Nettofolgelasten (Eigen-, Beteiligungs-, Fremdfinanzierung),
- ?? Reihung der Maßnahmen und abhängig von der Finanzierbarkeit eventuell iterativ Beurteilung ausgewählter Maßnahmenbündel oder adaptierter Planungsinhalte, ggf. unter geänderten organisatorisch-institutionellen Rahmenbedingungen (private Investoren, öffentlich-private Partnerschaften, interkommunale Kooperation, Bildung eines Verbandes),
- ?? Analyse der zukünftigen kommunalen Haushaltsentwicklung bei Maßnahmenumsetzung,

Die projektinduzierten Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt beinhalten in der Regel unmittelbar infrastrukturbezogene Ausgaben und Einnahmen - Investitionsausgaben, Zuschüsse, Beiträge, ggf. Darlehensaufnahmen, Zinsen, Tilgung; Folgeausgaben (Personal-, Sachausgaben) und Folgeeinnahmen (zweckgebundene Abgaben, Gebühren, Leistungsentgelte, Zuweisungen und Zuschüsse) - sowie sonstige projektinduzierte (direkte und indirekte) Steuereffekte einschließlich Finanzausgleichseffekte. Übersicht 1 bietet einen Überblick über die relevanten Arten von Ausgaben und Einnahmen für Errichtung und Betrieb der Infrastruktur als Voraussetzung für die Ansiedlung von Betrieben oder Wohnungen und die Arten von ansiedlungsbedingten Steuereinnahmen einer Standortgemeinde.

Übersicht 1: Arten von Ausgaben und Einnahmen einer Standortgemeinde im Zusammenhang mit Wohn- oder Betriebsansiedlung

| | Ausgaben | Einnahmen |
|--|---|--|
| <i>Infrastruktur:</i> | | |
| Errichtung | Investitionsausgaben | Zuschüsse, Beiträge (Schuldaufnahme) |
| Betrieb | Betriebsausgaben ggf. Schuldendienst | Benützungsgebühren laufende Transferzahlungen |
| <i>Ansiedlungsobjekt:</i> | | |
| Errichtung (direkte und indirekte Effekte) | | Kommunalsteuer Sonstige Gemeindesteuern abzüglich Kompensationseffekte |
| Betrieb (direkte und indirekte Effekte) | | Kommunalsteuer Sonstige Gemeindesteuern Ertragsanteile abzüglich Kompensationseffekte |

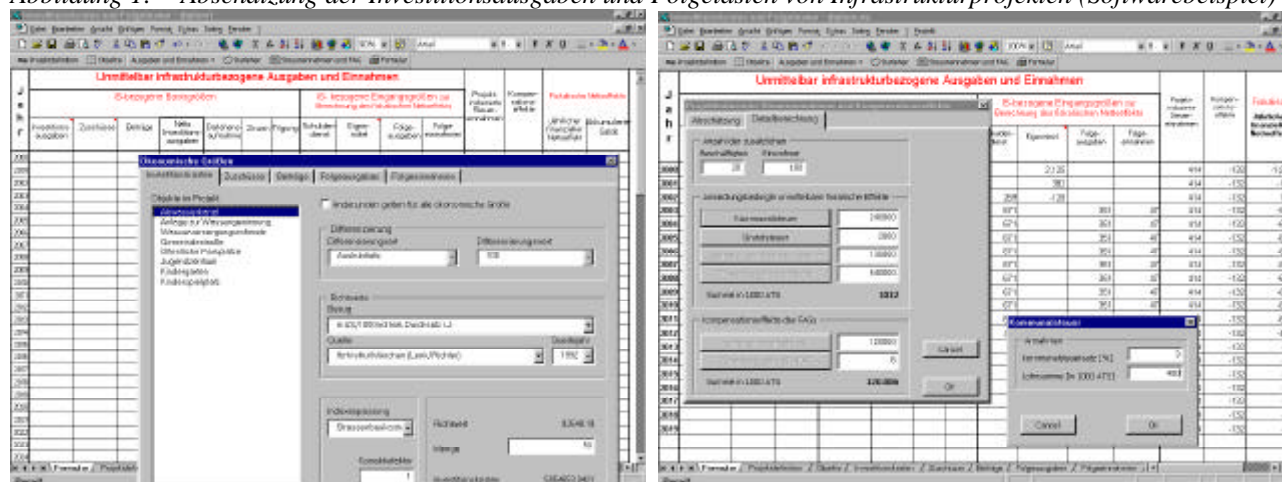
Quelle: W. Schönback et al., 1996.

In der Phase der Ansiedlung eines Betriebes oder eines Wohnhauses wird der Haushalt der Standortgemeinde durch Ausgaben zur *Herstellung* der infrastrukturellen Erschließung belastet (vor allem Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Erschließung durch Straßen, kommunale Bildungs-, Betreuungs- und Freizeiteinrichtungen sowie Grün- und Freiflächen). Weiters kommt es zu *Folgeausgaben* für infrastrukturelle Einrichtungen infolge des Betriebes sowie zu Tilgungs- und Zinszahlungen bei (teilweiser) Fremdfinanzierung der Errichtung der Infrastruktureinrichtungen. Während der *Errichtung* baulicher Anlagen fließen der Gemeinde Steuereinnahmen aus direkten (Kommunalsteuer für Beschäftigte auf der Baustelle), indirekten (Kommunalsteuer für zusätzliche Beschäftigte in Zulieferbetrieben) und sekundären Effekten (Kommunal- und Getränkesteuereinnahmen durch Konsumausgaben der zusätzlichen Beschäftigten) zu. Die wichtigste *direkte Einnahmenquelle* während des *Betriebes* der Anlagen stellen bei Betriebsprojekten die Kommunalsteuer und bei Wohnprojekten die Einnahmen aus Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (abzüglich Kompensationseffekte durch geänderte eigene Abgaben) dar. *Indirekte Steuereinnahmen* können durch Produktion bzw. Lieferung von Vorleistungen durch Betriebe innerhalb der Standortgemeinde an den neu angesiedelten Betrieb oder von Konsumgütern an die neu angesiedelten privaten Haushalte verursacht werden. Durch eine erhöhte Konsumgüternachfrage steigen auch die Getränkesteuereinnahmen.

3 SOFTWARESYSTEM

Für eine verstärkte Einbeziehung der oben genannten ökonomischen Fragestellungen in die kommunale Planungspraxis ist erforderlich, dass Instrumente entwickelt werden, die es mit vergleichsweise geringem zusätzlichem Aufwand erlauben, die finanziellen Auswirkungen kommunaler Planungsmaßnahmen - in frühen Planungsphasen grob (auf Basis von Richtwerten) und mit Planungsfortschritt zunehmend genauer - abzuschätzen. Ziel ist die Integration der verschiedenen Teilbereiche (Folgelastenabschätzung, Analyse, Prognose und Simulation kommunaler Haushalte, FAG-Simulation) zu einem Gesamtmodell für die mittelfristige gemeindefiskalische Wirkungsanalyse sowie die Verknüpfung auf der einen Seite mit den bestehenden Planungswerkzeugen der Raumplanung (bezüglich Haushaltssimulation und GIS siehe z. B. Bröthaler et al., 1997) und auf der anderen Seite mit kommunalen Verwaltungssystemen. Gleichzeitig muß aber betont werden, daß dieses Ziel in Form eines für alle Gemeinden anwendbaren, ausgereiften Softwarepakets, mit dem alle Schritte von der Datenerfassung bis hin zur Auswertung und Beurteilung automatisiert erfolgen, in diesem umfassenden Anspruch unrealistisch ist - angesichts des benötigten umfangreichen Datenmaterials und der methodischen Vielfalt bei sich laufend ändernden technologischen Rahmenbedingungen und rechtlichen Bestimmungen. Die wesentliche Hürde ist dabei die Verfügbarkeit laufend aktualisierter Daten. Das genannte Ziel ist hier als konzeptiver Rahmen für die prototypische oder auch anwendungsreife Entwicklung einzelner Teilbereiche zu verstehen. Beispiele sind ein Simulationsmodell für den Finanzausgleich (SIMFAG, 1995), eine Infrastrukturkostendatenbank (Iskodat, 1995) oder Werkzeuge zur Unterstützung bei der Abschätzung der gemeindefiskalischen Nettoeffekte von Planungsmaßnahmen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Abschätzung der Investitionsausgaben und Folgelasten von Infrastrukturprojekten (Softwarebeispiel)



Quelle: Iskodat, 1995; Screenshot: Fekete, 1999.

Für einen Kernbereich, der auch in diesem Beitrag im Mittelpunkt steht und bei dem es die Datenlage zuläßt, nämlich der Analyse und Beurteilung der Finanzlage, wurde in den letzten drei Jahren im Rahmen einer Forschungskoooperation des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (Ifip) der TU Wien mit dem Amt der oberösterreichischen Landesregierung ein umfassendes Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der (ober)österreichischen Gemeindehaushalte ("GemBon") entwickelt. Das Haushaltsinformationssystem ermöglicht die Erfassung und Verwaltung der (detaillierten) Haushaltsdaten und sonstigen analyserelevanten Daten aller österreichischen Gemeinden. Die wichtigsten Merkmale des Haushaltsinformationssystems sind: relationale Datenbank mit einer (physisch und logisch) verteilten Informationssystemarchitektur, flexible Schnittstellendefinition und Importfunktionen, freie Definition von Kennzahlen, verschiedene Datentransformationsfunktionen (Formeln, Aggregation, Filter) für die Kennzahlenberechnung, kontextsensitive Verbindung zum Internet/WWW zu sonstigen für Haushaltsanalyse relevanten Information („Gembon-InfoNet“). Das Gembon-Analysesystem dient als komfortables Endbenutzerwerkzeug für die Auswertung und Darstellung der Haushaltskennzahlen der kommunalen Finanzlage und soll sowohl die Detailanalyse bis auf Rechnungsabschlußebene ermöglichen als auch die Gesamtbeurteilung der kommunalen Haushaltssituation weitestgehend unterstützen. Neben den administrativen Haushaltsdaten können auch Gembon-extern ermittelte Haushaltsdaten, etwa Ergebnisse einer gemeindefiskalischen Wirkungsanalyse, erfaßt werden und auf diese Weise auch Simulationsergebnisse mit Hilfe des Analysesystems untersucht werden.

4 INFORMATIONSSYSTEM

Datengrundlagen

Für die Anwendung eines EDV-gestützten Analysesystems zur Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden werden grundsätzlich die detaillierten Haushaltsdaten und, sofern verfügbar, Daten zur mittelfristigen Finanzplanung der betrachteten Gemeinden benötigt. Die detaillierten Haushaltsdaten umfassen die nach Voranschlagsstellen gegliederten Transaktionen (Einnahmen, Ausgaben) des Rechnungsabschlusses und des Voranschlages, Haushaltsbestandsgrößen (Schulden-, Vermögenskonten) sowie verschiedene ergänzende haushaltsbezogene Größen (z. B. Personalstand, Steuerhebesätze, Informationen über Budgetausgliederungen). Da kommunale Haushaltsanalyse vor allem auch eine interkommunal vergleichende und im Zeitablauf betrachtende ist, werden weiters die Haushaltsdaten (zumindest aggregierte Haushaltskennzahlen) *aller* Gemeinden (eines Bundeslandes oder Österreichs) für mehrere Jahre (in der Regel 5 bis 10) benötigt.

Darüberhinaus sind als Rahmendaten für die Haushaltsanalyse und für die Abschätzung maßnahmeninduzierter Einnahmen und Ausgaben gesamt-, regional- und lokalwirtschaftliche Kenngrößen (z. B. BIP, Preisindizes, Vorleistungsverflechtungen; Betriebe, Beschäftigte, mittlere Lohnsummen), Kenngrößen zum Finanzausgleich, regionale und lokale sozio-demographische Daten, Informationen über Infrastrukturbestände und -nutzungen sowie Richtwerte für Infrastrukturbedarf bzw. Investitions- und Folgelasten erforderlich.

Datenverfügbarkeit

Die Voraussetzung für ein planungstaugliches, vor allem aufwendige Datenbeschaffung vermeidendes EDV-gestütztes Haushaltsanalysesystem ist die zentrale EDV-gerechte Verfügbarkeit der aktuellen, detaillierten Haushaltsdaten und sonstigen erforderlich Daten aller Gemeinden, wobei die laufende (jährliche) Datenerhebung zweckmäßigerweise im Rahmen der öffentlichen Verwaltung oder der amtlichen Statistik erfolgen muss. Ein wesentlicher Punkt ist in diesem Zusammenhang auch die Verknüpfung mit den kommunalen Verwaltungssystemen zur Erschließung der automatisiert verfügbaren gemeindegenspezifischen Daten.

Die wichtigste Informationsgrundlage für die kommunale Haushaltsanalyse bildet die „*Finanzstatistik*“, in der ausgewählte aggregierte Kenngrößen der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger, etc.) durch das Österreichische Statistische Zentralamt (ÖSTAT) erhoben und darauf aufbauend nach den international vergleichbaren Regeln des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) aufbereitet werden. Die jährliche Erhebung der Gebarungsdaten erfolgte allerdings bisher noch

weitgehend händisch in Form eines von der Gemeinde auszufüllenden Erhebungsformulars. Die Ineffizienzen des Erhebungsverfahrens (Medienbrüche, Erfassungs-, Prüfaufwand) führten dazu, dass die Daten erst mit fast zwei Jahren Verzögerung bereitgestellt werden, was den praktischen Nutzen der Daten erheblich einschränkt. Weitere Defizite ergeben sich durch uneinheitliche Kennzahlenberechnung, mangelnde Korrektheit, Unvollständigkeit und ungenügende Differenzierung der Haushaltskennzahlen sowie verschiedene Probleme der interkommunalen Vergleichbarkeit.

Derzeit ist eine Reform der Finanzstatistik-Erhebung im Gange, die ab dem Erhebungsjahr 2000 flächendeckend eine automatisierte Erhebung der Haushaltsdaten vorsieht. Die Neukonzeption der kommunalen Finanzstatistik besteht darin, dass unmittelbar die im Verwaltungsprozess verfügbaren, nach Voranschlagsstellen gegliederten Voranschlags- und Rechnungsabschlussdaten automationsunterstützt über eine einheitlich definierte Schnittstelle bereitzustellen sind. Die Datenintegration erfolgt in zwei Stufen über eine bundesländerweise Erhebung der Gemeindehaushaltsdaten durch das Land sowie anschließende Zusammenführung der Daten je Bundesland durch das ÖSTAT. Bezüglich der Rechnungsabschluss- und Voranschlagsdaten ist damit in den kommenden Jahren eine deutlich raschere Verfügbarkeit zu erwarten, wobei noch abzuwarten bleibt, in welcher Form und vor allem wie differenziert die Daten extern (für Planungszwecke) bereitgestellt werden.

Eine laufende Erhebung von Haushaltsprognosen oder Daten der mittelfristigen Finanzplanung ist derzeit noch nicht möglich, da gemäß VRV (1997) als vorausschauende Planung der kommunalen Finanzen nachwievor lediglich die einjährige Vorausschau des Voranschlags verbindlich vorgeschrieben ist und damit die in modernen EDV-Verwaltungssystemen bereits enthaltenen Module für kommunale Finanzplanung meist nicht genutzt werden und zudem die gesetzliche Grundlage für eine Erhebung fehlt.

Bei den sonstigen oben genannten Rahmendaten für Haushaltsanalyse sind insbesondere die Daten über die öffentliche Infrastruktur und Wirtschaft auf Gemeindeebene nur zu einem geringen Teil laufend aktualisiert verfügbar. Vor allem fehlt in Österreich noch eine laufende, institutionalisierte Erhebung von Investitionskosten- und Folgelastenrichtwerten. Anzumerken ist hier noch, dass in vielen Fällen Daten nicht mehr eigens in einer Datenbank erfasst werden müssen, sondern über Web-Angebote (z. B. der Landesstatistik oder der Gemeinden selbst) indirekt eingebunden werden können, sofern diese Daten nur als Zusatzinformation und nicht unmittelbar im Analyseverfahren erforderlich sind.

Exkurs: Kommunikationsinfrastruktur

Eine wesentliche Voraussetzung für die raschere (automatisierte) Übermittlung und Aufarbeitung kommunalstatistischer Daten ist der Aufbau einer verwaltungsübergreifenden Informations- und Kommunikationsinfrastruktur. Die Informationstechnik-Offensive des Bundes (BKA, 1998) sieht als primäre Ziele den verstärkten IKT-Einsatz in der Verwaltung zur effizienteren Abwicklung administrativer Aufgaben, den Aufbau und Ausbau einer österreichweit verfügbaren Telekommunikationsplattform für die Verwaltung (Behörden-Intranet; siehe BKA, 1998 b) sowie die Nutzung neuer Medien für Information und Interaktion zwischen Verwaltung und Privaten vor. Betreffend die Gemeinden wurden innerhalb der letzten beiden Jahre in einzelnen Ländern die politischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für landesweite Behördennetze geschaffen sowie massive Anstrengungen und Initiativen zum Aufbau der technischen und organisatorischen Infrastruktur für die Vernetzung aller Gemeinden gestartet (Gemeindenetz Burgenland, CNC - Corporate Network Carinthia, Salzburger Gemeindenetz, Steirisches Gemeindenetz, CNT - Corporate Network Tirol, CNV - Corporate Network Vorarlberg; siehe hierzu z. B. J. Bröthaler, 1999). Die Ziele, die mit den zum Teil noch im Probetrieb laufenden Gemeindenetzen verfolgt werden, sind unter anderem: Einbindung in das Intranet aller österreichischen Behörden (Corporate Network Austria), Zugang zum Internet unter Berücksichtigung entsprechender Vorkehrungen für Datenschutz und Übertragungssicherheit, zum Teil Bereitstellung von Web- und Mail-Services, Präsentation von Gemeinden im Internet und Nutzung von Informationssystemen übergeordneter Verwaltungsinstitutionen. Deklariertes Ziel einzelner Länder ist, innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahre alle Gemeinden, deren Bereitschaft vorausgesetzt, in das Gemeindenetz einzubinden.

Mit der Einbindung der Gemeinden in ein Behörden-Intranet zeichnen sich im Verbund mit den neuen Gestaltungs- und Interaktionsmöglichkeiten der "neuen Medien" eine Vielzahl potentieller Anwendungsbereiche für den Aufbau neuer Informationswege innerhalb der Verwaltung bzw. für kommunale Planungsprozesse ab. Anwendungsbereiche sind etwa:

- ?? Erhebung von Daten für verschiedene Bereiche der Kommunalstatistik (neben der jährlichen Erhebung der Finanzstatistik etwa Wanderungsstatistik, Wohnbaustatistik, Fremdenverkehrsstatistik, Personalstatistik, Online-Sonder-/Stichprobenerhebungen, z. B. Investitionsbedarfserhebung),
- ?? (gesicherter) Zugriff auf statistische Informationssysteme der Landesstatistik, auf rechtliche und geographische Informationssysteme der Länder über WWW- und Datenbank-Services, übergeordnete Informationssysteme und Datenregister des Bundes oder der amtlichen Statistik (ISIS-Datenbank, Rechtsinformationssystem, Grundstücksdatenbank/Grundbuch, Verkehrsinformationssystem, etc.) und auf Informationsangebote sonstiger gemeinderelevanter Organisationen (gesetzliche Interessensvertretungen, Gemeinde-, Regionalverbände),
- ?? Aufbau regionaler Internet-Plattformen (Gemeinde-/Städte-Netzwerke, Kooperation, Interessenbündelung, laufende Erfassung und Bereitstellung planungsrelevanter Daten, z. B. Richtwerte für Investitionskosten- und Folgekosten kommunaler Infrastruktureinrichtungen; Leistungskennzahlen),
- ?? Strukturierte Bereitstellung erhobener (kommunalstatistischer) Daten z. B. durch die Länder für automatisierte Übernahme in das kommunale Verwaltungssystem zur Nutzung im Rahmen kommunaler Planungs- und Entscheidungsaufgaben (z. B. standardisiertes Haushaltskennzahlenprofil mit Durchschnittswerten unterschiedlicher regionaler Aggregate für interkommunal vergleichende Haushaltsanalyse oder zur Berücksichtigung regionaler Trends bei der Budgetprognose oder Finanzplanung einzelner Gemeinden).

Hierarchisches System kommunaler Haushaltsindikatoren

Die Grundlage der Haushaltsanalyse bildet ein hierarchisches System kommunaler Haushaltskennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Lage der Gemeinden. Die Haushaltsdaten werden dabei ausgehend von unterschiedlichen theoretischen Budgetanalysekonzepten (ordentlicher/außerordentlicher Haushalt, laufender/Vermögenshaushalt, ESGV) auf unterschiedlichen Differenzierungsniveaus nach haushaltswirtschaftlichen, funktionellen und ökonomischen Kriterien gegliedert (auf gröbster Ebene ca. 50 Kennzahlen) und schließlich zu möglichst aussagekräftigen Indikatoren der Finanzlage verdichtet (Indikatoren der Finanzkraft, der Leistungserbringung, des Finanzierungsspielraumes, Schulden-/Vermögensindikatoren, insgesamt etwa 15 Haushaltsindikatoren).

5 ANALYSESYSTEM

Analyseverfahren

Das Verfahren zur Analyse und Beurteilung der Finanzsituation einer Gemeinde besteht grundsätzlich darin, dass

- ?? die einzelnen Indikatoren des hierarchischen Kennzahlensystems
- ?? in unterschiedlicher Ausprägung (real/nominell, absolut, pro Kopf, relativ, etc.)
- ?? interkommunal vergleichend mit unterschiedlichen regionalen Aggregaten und
- ?? im Zeitablauf

quantitativ untersucht werden, wobei auch die Zusammenhänge zwischen den Indikatoren und finanzielle Verflechtungen mit anderen öffentlichen Rechtsträgern zu berücksichtigen sind und je nach Erkenntnisinteresse oder abhängig von der Problemlage punktuell vertiefende (Ursachen-)Analysen erforderlich sein können.

In die Gesamtbeurteilung der kommunalen Finanzlage sind grundsätzlich sämtliche Indikatoren einzubeziehen, gleichwohl im kommunalen Planungskontext insbesondere der Handlungsspielraum für investive Zwecke sowie die Beurteilung der Tragbarkeit von Schuldenaufnahmen (bei Fremdfinanzierung) und der Folgekosten von Planungsmaßnahmen im Vordergrund stehen. Auch wenn die Erhebung der Haushaltsdaten und Kennzahlenberechnung automatisiert unterstützt werden, so ist der Aufwand für die Analyse der kommunalen Finanzlage - als "Nebenaspekt" der Fachplanung betrachtet - nicht unerheblich, zumal eine umfassende Beurteilung der Finanzsituation

- ?? für die bisherige Entwicklung und mittelfristig vorausschauend
- ?? für unterschiedliche Status quo-Prognosen (Nullfallszenarien),
- ?? für unterschiedliche Planungsvarianten oder Maßnahmenbündel,
- ?? in den verschiedenen Planungsphasen ggf. in unterschiedlicher Detaillierung

erforderlich ist.

Daraus folgt, dass die Bemühungen bei der Entwicklung eines Haushaltsanalysesystems vor allem auch dahin gehen müssen,

- ?? die Haushaltsindikatoren zu Gesamtindikatoren im Sinne einer qualitativen, zusammenfassenden Beurteilung zu verdichten ("Bonität"),
- ?? angesichts der Fülle des Datenmaterials neben Standardgraphiken auch signalisierende Darstellungsformen anzubieten ("Analyse-Methoden") und
- ?? den Auswertungsablauf selbst zu unterstützen ("Analyse-Strategien").

Gemeindebonität

Bonität bezeichnet grundsätzlich Information über den Ruf von Personen oder Unternehmen hinsichtlich ihrer Zahlungsfähigkeit (KDZ, 1995, S. 46). Üblicherweise wird der Begriff Bonität im Zusammenhang mit einer Kreditwürdigkeitsbeurteilung verwendet und darunter die Fähigkeit eines institutionellen oder individuellen Schuldners, in der Zukunft seinen Schuldendienstverpflichtungen nachzukommen, i. e. S. die Quantifizierung des Grades der zukünftigen Schuldendienstfähigkeit eines Schuldners verstanden. Im vorliegenden Zusammenhang wird die Gemeindebonität allgemein als (wie auch immer definierter) Gesamtindikator für die Finanzsituation einer Gemeinde in Bezug auf ein bestimmtes Analyseziel verstanden, wobei vor allem der synoptische Kennzahlencharakter im Vordergrund steht. Analyseziel ist z. B. die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes, die Feststellung der Finanzlage als Teilaspekt der Kreditwürdigkeit oder Förderungswürdigkeit oder die Beurteilung eine maastrich-konformen Konsolidierungspolitik. Im engeren Sinn ist die Gemeindebonität eine Kennzahl für das öffentlich-wirtschaftliche Eigenfinanzierungspotential der Gemeinde und die damit beeinflusste Kreditwürdigkeit.

Die Ermittlung der Bonität geht allgemein von einer Untersuchung der Zusammenhänge zwischen einzelnen Kennzahlen, ihrer Aussagekraft und einer (subjektiven) Einschätzung der empirischen Werte (qualitativen Bewertung von Wertebereichen oder Grenzwerten der Kennzahlen) aus. Die einzelnen Kennzahlen werden nach einem einheitlichen Schema bewertet und nach einem festzulegenden Verfahren zu einem Gesamtindikator verdichtet werden, wobei je nach Analyseziel unterschiedliche Haushaltskennzahlen herangezogen werden können. Bei dem im Rahmen von Gembon realisierten Bewertungsverfahren ist je Kennzahl für die unterschiedlichen Analyseziele die Ausrichtung (je höher der Wert, desto günstiger oder schlechter für das Analyseziel) und eine grobe Gewichtung der Kennzahlen untereinander festzulegen. Die normierte Bewertung der Kennzahlen kann über eine Klassenzuordnung oder sonstige kompatible Transformation (z. B. relative Abweichung) erfolgen.

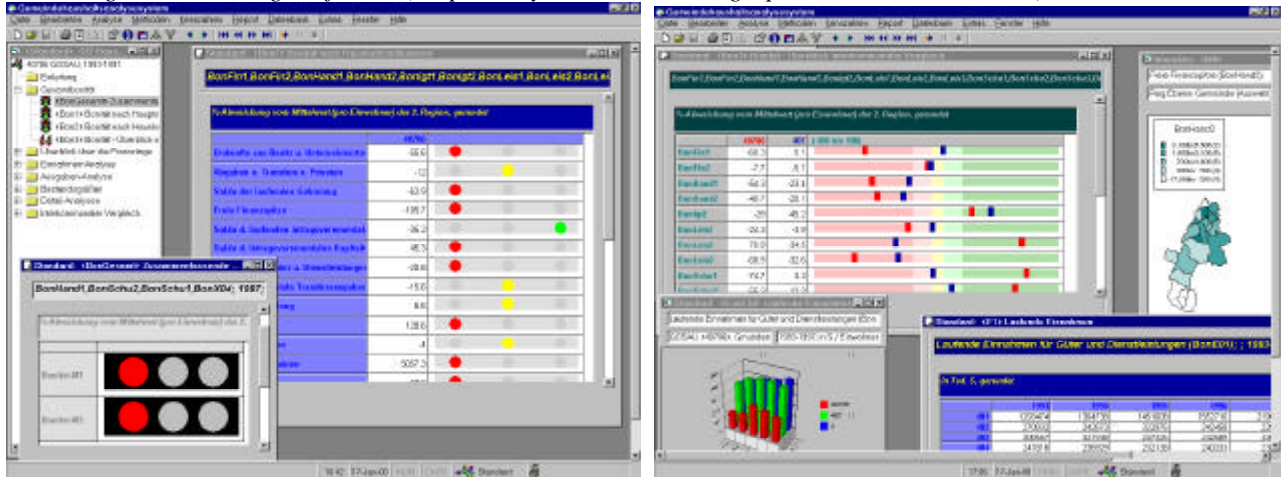
Die Verdichtung der (normierten) Kennzahlen zu einem Gesamtindikator kann schließlich über (gewichtete) Klassenzuordnungshäufigkeit oder (gewichtete) Devianzanalyse (z. B. mittlere relative Abweichung von einem regionalen Durchschnitt) erfolgen. Weitere mögliche Ansätze sind die Zuordnung zu Haushaltsbonitätsklassen mittels Diskriminanzanalyse auf Basis einer Clusteranalyse der Haushaltsindikatoren oder Amalgamation der (bewerteten) Haushaltsindikatoren in Anlehnung an die Nutzwertanalyse, wobei für die Zusammenfassung auch (kompensatorische) Fuzzy-Operatoren eingesetzt werden können. Eine empirische Fundierung der letztgenannten Verfahren steht allerdings noch aus.

Analysemethoden, Darstellungsverfahren

Einen Überblick über die grundlegende Struktur des Gembon-Analysesystems zeigt Abbildung 2. Die Grundlage des Analysesystems bilden Analyse-Methodenobjekte für die Auswertung und Darstellung der Haushaltsindikatoren, die für Ad-hoc-Auswertungen auf einfache Weise erstellt oder in Templates gespeichert werden können. Mit einem Methodenobjekt werden für ausgewählte Kennzahlen u. a. der gewünschte Zeitraum, die regionale oder sonstige Gliederung, die Umrechnungsform (nominell/real,

absolut/pro Kopf, Prozent, Index, Wachstum, Regression, Elastizität) und die Darstellungsform festgelegt. Das Analysesystem umfaßt neben den klassischen Darstellungsformen (Pivot-Tabellen, Query-by-Example-Abfragen, verschiedene Präsentationsgraphiken und thematische Karten) auch Ampel- und Rangdarstellungen, bei den die Darstellung mittels Signalfarben erfolgt - etwa in roter Farbe negative und in grüner Farbe positive Abweichungen außerhalb vorgegebener Toleranzgrenzen (siehe Abbildung 3). Ampelanalysen, die z. B. auch in Data Warehouse/Olap-Systemen häufig verfügbar sind (siehe z. B. Hichert, Moritz, 1995; Berson, Smith, 1997), werden insbesondere bei der Darstellung von Bonitätsindikatoren verwendet.

Abbildung 3: Darstellungsverfahren (Ampelanalyse, Präsentationsgraphiken, Tabellen, Karten)



Quelle: Gembon (Screenshot), 2000.

Eine wichtige Ergänzung bei der interaktiven Analyse bilden Funktionen für "Drill-Down" (Zerlegung) und "Roll-Up" (Verdichtung). Mittels Drill-down-Technik kann z. B. Besonderheiten der Entwicklung der Indikatoren oder im interkommunalen Vergleich auf den Grund gegangen werden, indem selektiv einzelne Indikatoren automatisch in ihre Bestandteile zerlegt und die Entwicklung der jeweiligen Bestandteile (Kennzahlen) auf allen Ebenen bis hin zu einzelnen Transaktionen auf Rechnungsabschlussenebene rückverfolgt werden. Beispielsweise ist für die Beurteilung des Finanzkraftindikators 'Abgaben und Transfereinnahmen' festzustellen, welche Steuerart maßgeblich für die (un)günstige Entwicklung dieses Indikators verantwortlich ist.

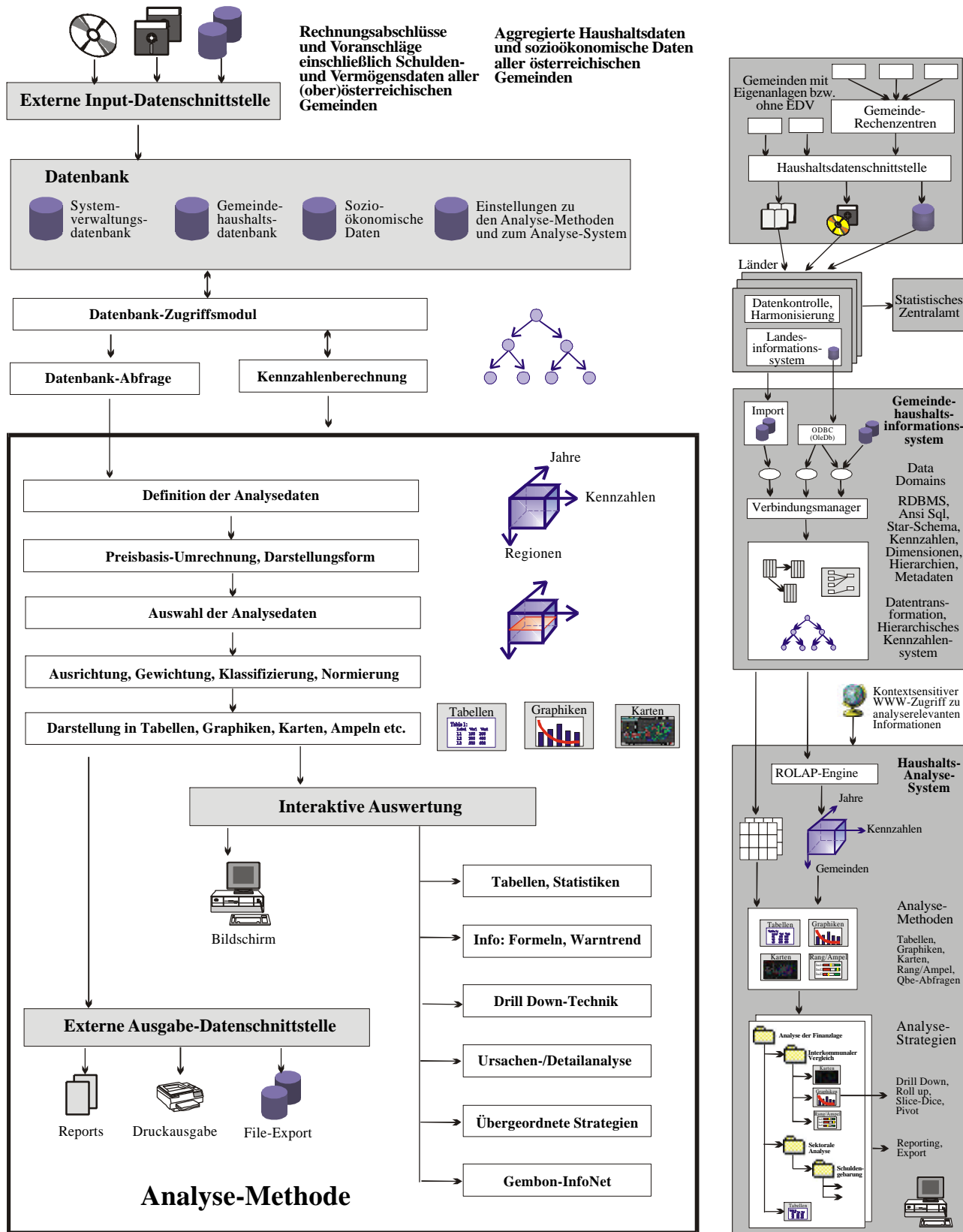
Analysestrategien

Ein wesentlicher Punkt ist schließlich, den Auswertungsablauf bzw. die (potentiell) strategische Vorgangsweise bei der kommunalen Haushaltsanalyse zu unterstützen. Die Konzeption von Analyse-Strategien geht davon aus, daß neben Ad hoc- und Standardauswertungen für interpretatives Verständnis und Erkenntnisgewinn die Analyse zielorientiert, systematisch, strategisch, gleichwohl flexibel angelegt werden muss, zumal immer ein Analyseziel verfolgt wird und ergebnisabhängige Vorgangsweise, unterschiedliche Sichtweisen der finanzwirtschaftlichen Lage oder subjektive Einschätzung den Auswertungsablauf beeinflussen. Die strategische Vorgangsweise darf dabei nicht als streng sequentieller Analyseablauf, sondern eher als konzeptioneller Analyserahmen verstanden werden.

Die methodische Grundlage bilden interaktiv definierbare Auswertungsabläufe (Analyse-Strategien), die die Navigation durch die Daten nicht nur auf Basis der durch die Berechnung vorgegebenen Konsolidierungspfade, sondern nach inhaltlich-analytischen Gesichtspunkten ermöglichen. Eine Analyse-Strategie ist definiert als Baum von definierten Analyse-Objekten. Sie legt damit fest, welche Kennzahlen in welcher Gliederung und Darstellungsform in welcher Abfolge durchgeführt werden sollen. Analyse-Strategien oder Teilbäume können in Gembon auf einfache Weise mittels Drag & Drop-Technik erstellt und manipuliert werden und sind in bezug auf die regionale und zeitliche Dimension allgemein definiert (d. h. sie können auf unterschiedliche Gemeinden oder Beobachtungszeiträume angewendet werden). Die Durchführung einer Analyse erfolgt mittels Play-Pause-Stop-Technik, wobei für Ursachenanalyse die oben erwähnte Drill-Down- bzw. Roll-Up-Technik zur Anwendung kommt. Prototypisch implementiert ist weiters die Möglichkeit einer automatischen qualitativen Bewertung der Analyse-Methodenobjekte (etwa automatisches Feststellen von Besonderheiten der Entwicklung von Haushaltsindikatoren), um den

Analyseablauf automatisch zu unterbrechen oder Teilbäume für Detailanalysen datenabhängig zu überspringen. Eine theoretische Aufarbeitung und empirische Untersuchung steht allerdings noch aus.

Abbildung 2: Struktur des Haushaltsanalysesystems



Quelle: Gembon, IFIP, TU Wien, eigene Darstellung, 2000.

Unabhängig davon, ob der Planer bei der gemeindefiskalischen Wirkungsanalyse kommunaler Planungsmaßnahmen schlußendlich "rot sieht" oder dem Planer "grünes Licht" für die Umsetzung von Maßnahmen gegeben wird, braucht man abschließend wohl nicht extra betonen, dass die Bonität oder ihre farbliche Darstellung nicht als Ergebnis der Analyse oder als alleiniges Entscheidungskriterium interpretiert werden darf, sondern lediglich als amplifikatorischer Hinweis über die Finanzsituation im Rahmen des Analyseverfahrens zu verwenden ist, der in weiterer Folge noch vertiefend zu beurteilen ist.

6 QUELLENVERZEICHNIS

- Berson, A., Smith, S., Data warehousing, data mining, and OLAP, Mc Graw-Hill, New York, 1997.
- BKA, Bundeskanzleramt, Informationstechnik-Offensive der Bundesverwaltung, Beilage 1: "Electronic Government", Schlanker Staat und Innovation im Dienste des Bürgers, Schriftenreihe der IT-Koordinationsstelle, A 01, Wien, 1998.
- BKA, Bundeskanzleramt, Konzept für Intranet der österreichischen Behörden, Bericht der Arbeitsgruppe Version 1.1, Schriftenreihe der IT-Koordinationsstelle, T 07, Wien, 1998 b.
- Bröthaler, J., EDV-gestützte Analyse und Simulation kommunaler Haushalte, in: M. Schrenk (Hrsg.), Computergestützte Raumplanung - Beiträge zum Symposium CORP '96, 14.-16. Feb. 1996, Institut für EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung der Technischen Universität Wien, 1996, S. 77-90.
- Bröthaler, J., Konzeption einer zeitgemäßen kommunalen Finanzstatistik - Von der Finanzstatistik hin zu einem Informationssystem der Haushalte aller österreichischen Gemeinden, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 3/4 1996 b, S. 87-144.
- Bröthaler, J., Neue Informationswege in der öffentlichen Verwaltung - Rahmenbedingungen und Synergiepotentiale der Anbindung aller Gemeinden an übergeordnete Verwaltungsinstitutionen, Beitrag zur Tagung Verwaltungsinformatik 99: "Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik - auf dem Weg zu Electronic Government", Wien, November 1999.
- Bröthaler, J., Pönitz, E., Winkelbauer, S., Abschätzung der Auswirkungen der Flächenwidmungsplanung auf den Gemeindehaushalt - Integration von GIS und kommunaler Haushaltssimulation, in: M. Schrenk (Hrsg.), Computergestützte Raumplanung - Beiträge zum Symposium CORP '97, 12.-14. Feb. 1997, Institut für EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung der Technischen Universität Wien, 1997.
- Fekete, W., Entwicklung eines PC-Modells zur Abschätzung der Investitionsausgaben und Folgekosten kommunaler Infrastrukturprojekte, laufende Diplomarbeit, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien, 1999.
- Gembon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der oberösterreichischen Gemeinden: Projekt in Kooperation mit dem Amt der OÖ Landesregierung, Gembon Version 1.0/97, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönböck, F. Badjgholi, M. Piller), Wien, 2000.
- Hichert, R., Moritz, M., Hrsg., Management-Informationssysteme: praktische Anwendungen, 2. Aufl., Springer, Berlin, 1995.
- ISKODAT, Infrastrukturkostendatenbank und Simulation der direkten Auswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen auf den Gemeindehaushalt, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 1.2: H. Bürger, J. Bröthaler, W. Schönböck, Wien, 1995.
- KDZ, Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum, Finanz- und Betriebswirtschaft der Gemeinden, Lexikon der kommunalen Finanzwirtschaft, Arbeitshilfen für Gemeinden, Band 23, KDZ, Wien, 1995.
- Piechota, S., Management-Informationssysteme als Werkzeug des Controllings in öffentlichen Verwaltungen, in: Hichert, R., Moritz, M., 1995, S. 71-83.
- Schönböck, W., et al., Konzept und empirische Bedeutung eines interkommunalen Finanzausgleichs als Ergänzung des regionalen Entwicklungsprogrammes der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung, Studie des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Ifip-Projekt 47/1996, Wien, 1996.
- Schub, A., Stark, K. Life cycle cost von Bauprojekten, Methoden zur Planung von Erst- und Folgekosten, Köln, 1985.
- SIMFAG, Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 2.2b: J. Bröthaler, M. Schneider, W. Schönböck, Wien, 1991-1995.
- VRV 1997, Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, BGBl. 787/1996, i.d.F. BGBl. II 400/1997.