
Kommunale Haushaltsanalyse und -bewertung

Verfasser (Gruppe BAP-G09):

Führling, Patrick (Matr.-Nr. 0226558, Stud.-Knz. 033 526)

Füllenhals, Manuel (Matr.-Nr. 9902010, Stud.-Knz. 033 526)

Kögler, Fabian (Matr.-Nr. 0008087, Stud.-Knz. 033 526)

Pentek, Andreas (Matr.-Nr. 9949374, Stud.-Knz. 033 526)

Schmidt, Peter (Matr.-Nr. 0226040, Stud.-Knz. 033 526)

Unterberger, Heinz (Matr.-Nr. 0226560, Stud.-Knz. 033 526)

Zeilinger, Siegfried (Matr.-Nr. 9926306, Stud.-Knz. E175)

Arbeitsbericht zum Praktikum

Budgetanalyse und -planung (PR 267.046)

Modul KFK-M1 „Budgetpolitik und staatliche Entscheidungsprozesse“ der
Kernfachkombination „Entscheidungsunterstützung im öffentlichen Sektor“

Bakkalaureatsstudium Wirtschaftsinformatik (526)

WS 2004/2005

Leiter der Lehrveranstaltung:

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik
im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Technische Universität Wien

Wien, 9. Jänner 2005

Inhaltsverzeichnis

0.	Einleitung	4
1.	Wie finanzieren sich Gemeinden?	5
1.1.	Der Voranschlag	5
1.1.1.	Der ordentliche Voranschlag	6
1.1.2.	Der außerordentliche Voranschlag	8
1.2.	Mittelfristiger Gemeindeplan	8
1.3.	Außer- und überplanmäßige Ausgaben	10
1.4.	Durchführung des Voranschlages	10
1.5.	Kassenkredite	10
1.6.	Darlehen	11
1.7.	Rücklagen	11
1.8.	Der Rechnungsabschluss	12
1.8.1.	Kassenabschluss	12
1.8.2.	Haushaltsrechnung	13
1.8.3.	Vermögensrechnung	13
1.9.	Quellenverzeichnis	13
2.	Gemeindefinanzkraft	14
2.1.	Wie wird die Steuerkraft einer Gemeinde ausgedrückt?	14
2.2.	Gemeindefinanzbericht	14
2.2.1.	Einnahmen und Einnahmenentwicklung / Ausgaben und Ausgabenentwicklung	15
2.2.2.	Investitionen	15
2.2.3.	Gemeindeverschuldung	16
2.2.4.	Wirksame Gemeindegebarung	17
2.2.5.	Jahresüberschuss, Fehlbetrag und Defizit	17
2.3.	Überlegung zu den Steuerkraft / Kopfquoten	17
2.3.1.	Was ist die Steuerkraft – Kopfquote?	17
2.3.2.	Worauf ist bei Berechnung der Steuerkraft – Kopfquote zu achten?	18
2.3.3.	Bevölkerungsschlüssel / veredelte Volkszahl	18
2.3.4.	Welche Aussagen kann man anhand der Steuerkraft – Kopfquote treffen?	19
2.4.	Quellenverzeichnis	20
3.	Entwicklungen der Finanzlage	21
3.1.	Einnahmenentwicklung	21
3.1.1.	Entwicklung nach Einnahmearten	21
3.1.2.	Entwicklung nach Voranschlagsgruppen	22
3.1.3.	Gemeindeabgaben	23
3.2.	Ausgabenentwicklung	23
3.2.1.	Entwicklung nach Ausgabenarten	24
3.2.2.	Entwicklung nach Voranschlagsgruppen	24
3.3.	Investitionen	25

3.3.1.	Gesamtinvestitionen (Gemeindeinvestitionen und Investitionsförderungen)	25
3.3.2.	Bildung von Bruttosachvermögen.....	26
3.4.	Quellenverzeichnis	26
4.	Unsere Simulation	27
4.1.	Worum geht es?	27
4.2.	Welche Bereiche werden abgedeckt?.....	27
4.3.	Was wird damit bezweckt?.....	28
4.4.	Was steht bei unserer Simulation im Vordergrund?	29
4.5.	Welches System steckt nun dahinter?	32
4.6.	Quellenverzeichnis	34
5.	Aufgaben- & Leistungsorientierung	35
5.1.	Benchmarking.....	35
5.2.	Kommunale Aufgaben und deren Finanzierung	37
5.2.1.	Struktur und Entwicklung der Finanzlage der Gemeinden.....	37
5.2.2.	Funktionelle Struktur (Aufgabenbereiche) der Gemeindehaushalte nach Gemeindetypen.....	37
5.2.3.	Ausgegliederte organisatorische Einheiten der Gemeinden	37
5.2.4.	Nettofinanzierungserfordernisse nach finanzausgleichsanalytisch maßgeblichen Aufgabentypen	38
5.3.	Quellenverzeichnis	38
6.	Modellkritik.....	39
6.1.	Einleitung Modellkritik.....	39
6.2.	Analyse.....	39
6.2.1.	Schulden	39
6.2.2.	Leistungen	41
6.2.3.	Benchmarking.....	41
6.2.4.	Freie Finanzspitze	41
6.3.	Potentialanalyse	42
6.3.1.	Finanzkennzahl.....	42
6.3.2.	Aufwandskennzahl.....	42
6.3.3.	Leistungskennzahl.....	43
6.4.	Zusammenfassung und Ausblick	43
6.5.	Quellenverzeichnis	43
6.6.	Abbildungsverzeichnis.....	43
A.	Anhang A	44
B.	Anhang B	44

0. Einleitung

Im Rahmen der Lehrveranstaltung Budgetanalyse und -planung (PR 267.046) des Bakkalaureatsstudiums Wirtschaftsinformatik haben wir uns für das Thema Kommunale Haushaltsanalyse und –bewertung entschieden.

Eine weitere Entscheidung fällt auf das Bundesland Oberösterreich, dessen herausragendste Gemeinden abgehandelt werden und in Vergleich zur durchschnittlichen Entwicklung gestellt werden. Damit wollen wir verhindern, dass es zu einer unübersichtlichen Menge von Tabellen von allen Gemeinden kommt.

Was das Spezialthema betrifft, ist unsere Wahl auf die Bestimmung von „Krisengemeinden“ gefallen, wobei auf die Ursachen, Frühwarnindikatoren und Trennschärfe in Bezug auf die „normale“ Haushaltsentwicklung der einzelnen Gemeinden näher eingegangen werden, und eine Auflistung der „Top 5“ bzw. „Flop 5“ Gemeinden präsentiert werden soll.

Primär geplant sind empirische Ergebnisse, wobei auch eine Software-Lösung in Form einer Webers Ampel erfolgen, um die jeweilige Situation der diversen Gemeinden anschaulich darzustellen.

1. Wie finanzieren sich Gemeinden?

Die Gemeinde ist ein selbstständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen. Sie darf wirtschaftliche Unternehmungen betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig führen und Abgaben ausschreiben.

Die Ausgaben einer Gemeinde teilen sich in zwei Gruppen:

Pflichtausgaben sind jene Ausgaben, zu deren Leistung die Gemeinde aufgrund von Gesetzen und Verordnungen verpflichtet ist (z.B. Auszahlung von Gehältern, Leistung von Umlagen). Weiters fallen darunter auch die vertraglichen Verpflichtungen (z.B. Tilgung von Kapital und Zinsen für ein Darlehen)

Ermessensausgaben sind jene Ausgaben, die nicht zu den Pflichtausgaben der Gemeinde gehören (z.B. Vergabe von Subventionen und Förderungen)

Die Mindestaufgaben, die jede Gemeinde erfüllen muss, sind z.B. Verwaltungsaufgaben/behördliche Aufgaben (Volkszählung, Steuereinhebung), Planungsaufgaben (Flächenwidmung, Bebauung), Feuerwehrwesen, Pflichtschulwesen, Kindergartenwesen, Gesundheitswesen, Gemeindestraßenbau, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft.

1.1. Der Voranschlag

Der Voranschlag ist ein Plan, in dem die im kommenden Haushaltsjahr voraussichtlich anfallenden Einnahmen und Ausgaben festgelegt werden. Die Gemeinde stützt sich hierbei auf Zahlen auf Grund von Schätzungen, Vorausberechnungen, Erfahrungswerten, Kostenvoranschlägen u.ä. sowie auf feststehende Zahlen. Dazu gehören z.B. die Vorschreibung der Schulumlagen von Schulgemeinden, die Vorschreibung von Verbandsbeiträgen (z.B. Abwasserverbund), Darlehensrückzahlungen aufgrund von Tilgungsplänen, Gehälter der Bediensteten oder Bezüge der Gemeindefunktionäre.

Es gilt der „Grundsatz der Vorherigkeit“, d.h. der Voranschlag muss vor dem Vollzug der Einnahmen und Ausgaben beschlossen werden. So muss z.B. der Voranschlag

für das Haushaltsjahr 2006 im Jahr 2005 erstellt und vom Gemeinderat beschossen werden.

Weiters gilt der Grundsatz der Bruttoveranschlagung, welcher besagt, dass Einnahmen und Ausgaben nicht von vornherein gegenverrechnet werden dürfen. Es müssen beide Beträge in voller Höhe veranschlagt werden.

Außerdem gilt der Grundsatz der Bedeckung. Für den ordentlichen Voranschlag gilt das Prinzip der Gesamtdeckung, d.h. dass alle Einnahmen für die Bedeckung aller Ausgaben bestimmt sind (Einnahmen aus Hundesteuer dürfen zur Bedeckung von Ausgaben bei der Volksschule verwendet werden). Für den außerordentlichen Voranschlag gilt das Prinzip der Einzeldeckung, d.h. dass die in einem Vorhaben veranschlagten Einnahmen nur für den vorgesehenen Einzelzweck verwendet werden dürfen.

Der Grundsatz der Ausgeglichenheit soll sicherstellen, dass die Gemeinde die gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen erfüllen kann. Zwischen Einnahmen und Ausgaben sollte der Haushaltsausgleich gegeben sein. Dieser Haushaltsausgleich gilt ebenso für den außerordentlichen Haushalt insgesamt sowie für jedes einzelne außerordentliche Vorhaben.

Der Grundsatz der Wahrheit und Genauigkeit verlangt, dass der Voranschlag keine Sammlung von „Traumziffern“ ist, sondern er muss die Grundlage für eine verantwortungsbewusste Wirtschaftsführung sein.

1.1.1. Der ordentliche Voranschlag

Von jeder Gemeinde muss ein ordentlicher Voranschlag erstellt werden. In ihn sind die **laufenden Einnahmen und Ausgaben** aufzunehmen. Diese werden in zehn Gruppen (Wirtschaftsbereiche, Sachgebiete) unterteilt:

- Gruppe 0: Vertretungskörper und allg. Verwaltung (z.B. gewählte Organe, Bauverwaltung)
- Gruppe 1: Öffentliche Ordnung und Sicherheit (z.B. Bau- u. Feuerpolizei, Feuerwehr, Katastrophendienst)
- Gruppe 2: Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (z.B. Pflichtschulen, Kindergärten, Sportplätze, Bücherei)
- Gruppe 3: Kunst, Kultur und Kultus (z.B. Musikschule, Heimatmuseum)
- Gruppe 4: Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (z.B. Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt, Wohnbauförderung)

-
- Gruppe 5: Gesundheit (z.B. Gemeindearzt, Rettungsdienst, Krankenanstalten)
 - Gruppe 6: Strassen- und Wasserbau, Verkehr (z.B. Gemeindestrassen, Wildbachverbauung)
 - Gruppe 7: Wirtschaftsförderung (z.B. Güterwegebau, Fremdenverkehr, Gewerbe)
 - Gruppe 8: Dienstleistungen (z.B. Wirtschaftshof, Bäder, Wasser, Kanal, Friedhof)
 - Gruppe 9: Finanzwirtschaft (z.B. öffentliche Abgaben, Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt, Überschüsse/Abgänge)

Bei der praktischen Erstellung werden zunächst alle Einnahmen und Ausgaben aufgenommen, zu deren Leistung die Gemeinde durch Gesetze, Verordnungen oder Verträge verpflichtet ist. Dies sind:

1. Die von der Landesregierung bekannt gegebenen Zahlen (z.B. für Abgabenertragsanteile, Sozialhilfeumlage, Krankenanstalten-Sprengel)
2. Die von den Schulgemeinden und Verbänden vorgeschriebenen Beträge (Schulumlagen und Verbandsbeiträge)
3. Die Bezüge der Gemeindeorgane, die Gehälter und Sachbezüge der Bediensteten, die Nebengebühren und Dienstgeberbeiträge, die Pensionen und Ruhebezüge, die fälligen Darlehenstilgungen und Zinsen
4. Die Einnahmen aus Abgaben, Steuern und Gebühren (z.B. Kommunalsteuer, Wasserbezugsgebühren, Aufschließungsabgabe)
5. Alle sonstigen laufenden Einnahmen und Ausgaben, die im Voranschlagsjahr fällig werden (z.B. Mieten, Pachten, Kosten für Strom, Telefon, Reinigung und Instandhaltung)
6. Ein allfälliger Überschuss oder Fehlbetrag aus Vorjahren ist ebenfalls zu berücksichtigen
7. Nach der Aufnahme sämtlicher Beträge in den Voranschlag werden alle Einnahmen und Ausgaben addiert und gegenübergestellt. Sollte sich dabei zeigen, dass die Einnahmesumme größer ist als die Ausgabesumme, so kann der Einnahmenüberhang verwendet werden für:
 - a) freiwillige Leistungen (sog. Ermessensausgaben)
 - b) Rücklagenbildung
 - c) Zuführungen an den außerordentlichen Haushalt

Nach Verwendung des Einnahmenüberhanges muss der Haushaltsausgleich gegeben sein.

1.1.2. Der außerordentliche Voranschlag

Je nach Bedarf und vorhandenen Bedeckungsmitteln kann eine Gemeinde einen außerordentlichen Voranschlag erstellen.

Außerordentliche Einnahmen und Ausgaben sind als solche besonders zu kennzeichnen und von der Gemeinde in einem besonderen Teil des Voranschlages zu erfassen.

Außerordentliche Ausgaben sind jene Ausgaben, „(...)die der Art nach nur vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den normalen wirtschaftlichen Rahmen der Gemeinde erheblich überschreiten und die ganz oder teilweise durch außerordentliche Einnahmen gedeckt werden(...)“. (NÖ Gemeindeordnung, §72.7)

Zur Finanzierung der außerordentlichen Ausgaben stehen der Gemeinde z.B. folgende außerordentlichen Einnahmen zur Verfügung:

- Erlöse aus Grundstücksverkäufen
- Rücklaufenentnahmen
- Subventionen von Bund und Land oder von Bundes- und Landesfonds (Wasserwirtschaftsfonds, Schul- und Kindergartenfonds)
- Bedarfsweisungen für bestimmte Vorhaben
- Interessenbeiträge
- Überschuss aus dem Vorjahr
- Zuführungen vom ordentlichen Haushalt
- Darlehenshaushalt

1.2. Mittelfristiger Gemeindeplan

„Der Gemeinderat hat einen mittelfristigen Finanzplan für einen Zeitplan von vier Haushaltsjahren aufzustellen. Bei der Beschlussfassung über den Voranschlag hat sich die Gemeinde an den Vorgaben des mittelfristigen Finanzplanes zu orientieren. Das erste Haushaltsjahr des mittelfristigen Finanzplanes fällt mit dem ersten Haushaltsjahr zusammen, für das jeweils der Voranschlag erstellt wird.“ (NÖ Gemeindeordnung, § 72.1)

Die Erstellung eines mittelfristigen Finanzplanes kommt erstmals bei der Erstellung und der Beschlussfassung des Voranschlages 2002 zum tragen. Der mittelfristige Finanzplan besteht zumindest aus dem mittelfristigen Einnahmen- und Ausgabenplan (für den ordentlichen Haushalt) und dem mittelfristigen Investitionsplan (für den außerordentlichen Haushalt).

Der mittelfristige Finanzplan muss zumindest einmal jährlich der Entwicklung angepasst und um ein weiteres Haushaltsjahr fortgeführt werden. Demnach handelt es sich um keinen starren Plan für einen bestimmten Zeitraum, sondern er ist mindestens einmal jährlich zu revidieren und an die wirtschaftlichen Entwicklungen fortzuschreiben. Je präziser die mittelfristige Planung erstellt werden kann, um so leichter und rascher ist die Erstellung des jeweiligen Voranschlages.

Die mittelfristige Finanzplanung bringt verschiedene Vorteile gegenüber der bisherigen einjährigen und somit kurzfristigen Haushaltsführung:

- Die mittelfristige Planperiode stimmt mit der meist mehrere Jahre dauernde Planungs- u. Bauphase von Infrastrukturinvestitionen besser überein (z.B. Einrichtung von Kindergärten, Schulen, Wasserversorgungsanlagen)
- Die Aufstellung eines Investitionsplanes erfordert auch eine entsprechende Prioritätensetzung
- Sehr wichtig ist die Ermittlung von künftigen Folgeeinnahmen und Folgeausgaben für Investitionen und deren Darstellung im Finanzplan
- Die mittelfristige Finanzplanung ist auch ein Mittel um die Kommunalpolitik und die Finanzgebarung transparenter (u.a. für die Gemeindebürger) zu machen
- Für die Steuerung und Sicherung des Haushaltsausgleiches in die Zukunft ist eine mittelfristige Finanzplanung unerlässlich.

Grundlage für den Finanzplan ist der Österreichische Stabilitätspakt. Hintergrund für den Stabilitätspakt war die Verpflichtung gegenüber der Europäischen Union, gesamtstaatlich ausgeglichene oder beinahe ausgeglichene Budgets zu erzielen.

1.3. Außer- und überplanmäßige Ausgaben

Ausgaben, welche im Voranschlag nicht vorgesehen sind oder dessen Ansätze übersteigen, sind nur zulässig, falls sie unvermeidlich und vom Gemeinderat genehmigt sind.

Bsp.1: Ankauf von Fahrzeugen, kein Voranschlagsbetrag vorgesehen

Autokauf ungedingt notwendig ⇒ außerplanmäßige Ausgabe

Bsp.2: Ankauf von Möbel, Voranschlagsbetrag € 700

Kosten der Möbel € 3.000,-- ⇒ überplanmäßige Ausgaben

Anträge zu außer- und überplanmäßigen Ausgaben dürfen nur gestellt werden, wenn gleichzeitig die Bedeckung für diese Ausgaben vorgeschlagen wird. Beschlüsse dürfen nur gefasst werden, wenn gleichzeitig für die Bedeckung vorgesorgt wird.

1.4. Durchführung des Voranschlages

Der Voranschlag ist die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben. Die Organe der Gemeinde sind an den Voranschlag gebunden.

Die Ausgabensätze bilden immer die Höchstgrenze, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen. Es besteht keine Verpflichtung, die bewilligten Voranschlagsmittel auch tatsächlich zu verbrauchen.

Die Einnahmensätze stellen die Mindesthöhe der Einnahmen dar, die jedenfalls erzielt werden sollen.

1.5. Kassenkredite

Um Ausgaben rechtzeitig leisten zu können, kann die Gemeinde Kassenkredite aufnehmen. Diese sind aus ordentlichen Einnahmen zurückzuzahlen und dürfen zehn Prozent der veranschlagten Einnahmen des ordentlichen Haushaltes nicht übersteigen. Bei diesem Kassenkredit handelt es sich prinzipiell nur um kurzfristige Liquiditätsaushilfen. Dadurch soll das zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines ausgeglichenen Haushaltsjahres überbrückt werden.

Die Aufnahme eines Kassenkredites berechtigt die Gemeinde daher, ihr Girokonto bis zum bewilligten Rahmen zu überziehen, damit sie Zahlungen rechtzeitig leisten kann und nicht zahlungsunfähig wird.

Bsp.: ordentlicher Haushalt € 2.000.000,--

Kassenkredithöhe max. € 200.000,--

Der Kassenkredit selbst wird nicht veranschlagt, denn er ist ausschließlich ein sog. Kassenverstärkungsmittel und kein Finanzierungsmittel. Die für einen Kassenkredit anfallenden Zinsen sind jedoch im ordentlichen Voranschlag zu veranschlagen.

1.6. Darlehen

Ein Darlehen darf nur dann aufgenommen (vom Gemeinderat beschlossen werden), wenn

- a) die Darlehensaufnahme im außerordentlichen Voranschlag vorgesehen ist,
- b) keine andere Bedeckung zweckmäßig ist,
- c) die Leistung der Rückzahlung (Kapital und Zinsen) gesichert ist
- d) der der Haushaltsausgleich nicht gefährdet ist.

Bei einer Darlehensaufnahme wird der Gemeinde ein Darlehensbetrag auf ihr Konto überwiesen. Innerhalb einer im Laufzeitvertrag vereinbarten Laufzeit ist das Darlehen samt Zinsen zu tilgen und die jährlichen Rückzahlungen sind im ordentlichen Voranschlag zu veranschlagen.

1.7. Rücklagen

Rücklagen sind aus der laufenden Gebarung ausgeschiedene Geldbestände, die zur späteren Verwendung angesammelt werden. Bis zu ihrer Verwendung werden sie sicher, jederzeit greifbar und ertragreich angelegt.

Rücklagen werden vor allem gebildet, um die Aufnahme von Darlehen zur Bedeckung von Ausgaben und die damit verbundene, meist hohe Zinsenlast zu vermeiden oder in erträglichen Grenzen zu halten. Sie dienen weiters dazu, beim Unerwarteten Anfall einer größeren finanziellen Verpflichtung die Finanzierung der laufenden Ausgaben des Finanzjahres nicht zu gefährden.

Die Gemeinde kann Betriebsrücklagen bilden, welche dazu dienen, dass vorübergehend Zahlungsmittel zur Verfügung stehen, wenn z.B. durch verspätete Zahlungseingänge die Kassenliquidität nicht gegeben ist.

Zweckrücklagen (Sonderrücklagen) dürfen nur im Rahmen des Voranschlages aus ordentlichen Haushaltsmitteln gebildet und für außerordentliche Vorhaben verwendet werden (z.B. Kanalbau rücklage).

Im Rücklagennachweis ist für die einzelnen Rücklagen folgendes nachzuweisen:

- Der Stand am Beginn des Haushaltsjahres

-
- Die Zugänge während des Jahres
 - Die Abgänge während des Jahres
 - Der voraussichtliche Stand zu Ende des Haushaltsjahres

1.8. Der Rechnungsabschluss

Der Rechnungsabschluss gliedert sich grundsätzlich so wie der Voranschlag und gibt Aufschluss über die Wirtschaftsführung im vergangenen Haushaltsjahr. Er umfasst den Kassenabschluss, die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung. Der Kassenabschluss enthält das Gesamt-Ist des ordentlichen Haushaltes, des außerordentlichen Haushaltes und der voranschlagsunwirksamen Gebarung.

1.8.1. Kassenabschluss

Einnahmen:

- Anfänglicher Kassenstand
- Summe der Ist-Einnahmen der voranschlagswirksamen Gebarung, getrennt nach
 - o ordentliche Einnahmen und
 - o außerordentlichen Einnahmen
- Summe der voranschlagsunwirksamen Einnahmen

Ausgaben:

- Summe der Ist-Ausgaben der voranschlagswirksamen Gebarung, getrennt nach
 - o ordentlichen Ausgaben und
 - o außerordentlichen Ausgaben
- Summe der voranschlagsunwirksamen Ausgaben
- Schließlicher Kassenstand

Die Gliederung des Kassenabschlusses entspricht dem Aufbau einer Kassenbestandsrechnung, die auf folgender Gleichung beruht:

Anfängliche Kassenbestände + Einnahmen = Ausgaben + schließliche Kassenbestände

1.8.2. Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung muss alle Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes in der Gliederung des Voranschlages enthalten. Das bedeutendste an der Haushaltsrechnung ist, dass sie nachweisen muss, inwieweit der Voranschlag eingehalten wurde und welcher Überschuss oder Fehlbetrag sich am Jahresende ergibt.

Die Haushaltsrechnung entspricht in ihrem Aufbau grundsätzlich dem Voranschlag. Allerdings werden bei den einzelnen Haushaltsstellen die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben nun auf Cent genau nachgewiesen.

1.8.3. Vermögensrechnung

Am Beginn und am Ende des Haushaltsjahres müssen der Stand des Vermögens und der Schulden sowie Änderungen, die während des Haushaltsjahres eingetreten sind, festgestellt werden. Für wirtschaftliche Unternehmungen der Gemeinde müssen genauso Rechnungsabschlüsse (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung) erstellen. Sie bilden einen Teil des Rechnungsabschlusses der Gemeinde.

1.9. Quellenverzeichnis

[D. Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, 2002](#)

[E. Gemeindefinanzbericht 1991 - 2003](#)

[F. Rechnungsabschluss Gemeinden Richtlinien 2002](#)

Weiters habe ich das sog. „Rechtsinformationssystem des Bundes“, abrufbar unter <http://www.ris.bka.gv.at/bundesrecht/>, verwendet.

2. Gemeindefinanzkraft

2.1. *Wie wird die Steuerkraft einer Gemeinde ausgedrückt?*

Eine Möglichkeit um die Steuerkraft einer Gemeinde auszudrücken, ist ein Gemeindefinanzbericht, hierbei wird die Gebarung (Buch- Geschäftsführung) der Gemeinde dargestellt. In einem Gemeindefinanzbericht werden Entwicklung und Struktur der Gemeindeeinnahmen und Gemeindeausgaben, das Investitions- und Anlageverhalten der Kommunen sowie deren Schuldenpolitik (Schuldenaufnahme, Verschuldung und Schuldendienst) untersucht. Mit Hilfe des Gemeindefinanzberichtes „Die Finanzen der österreichischen Gemeinden von 1991 bis 2001“ vom März 2003 werden die wichtigsten Punkte eines solchen Gemeindefinanzberichtes aufgezeigt und erklärt.

2.2. *Gemeindefinanzbericht*

Die Informationen die auf folgenden Seiten angeführt werden, können auch im Gemeindefinanzbericht „Die Finanzen der österreichischen Gemeinden von 1991 bis 2001“ vom März 2003 nachgelesen werden.

Ausgewählte Kennzahlen zur Finanzgebarung der Gemeinden (ohne Wien)

Einnahmen insgesamt

Ausgaben insgesamt

Personalaufwand für Aktive und Pensionisten

Gemeindeinvestitionen und Investitionsförderung

Brutto – Investitionen

Investitionsförderungen

Finanzschulden (jeweils zum 31.12)

Schuldendienst insgesamt

Schuldendienst Tilgung

Schuldendienst Zinsen

Schuldaufnahme

Neuverschuldung

Durchschnittliche Verzinsung

2.2.1. Einnahmen und Einnahmenentwicklung / Ausgaben und Ausgabenentwicklung

Es darf bei einem Gemeindefinanzbericht nicht übersehen werden, dass die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen (und sinngemäß auch der Gemeindeausgaben) nicht nur ökonomische, sondern auch organisatorische Ursachen aufweisen. So führt die Ausgliederung oder Verselbständigung von kommunalen Aufgaben in eigenen Rechtsträgern zu geringeren kommunalen Budgetvolumina. Über den Umfang derartiger organisatorischer Veränderungen sind nach wie vor nur wenige Informationen verfügbar.

2.2.2. Investitionen

Die Investitionstätigkeit der Gemeinden ist unter verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten. Da ist einmal die Frage, wie viel die Gemeinde für eigene Investitionen und für Investitionsförderungen ausgibt („Gesamtinvestitionen“). Zweitens interessiert, welches Sachvermögen die Gemeinden im Laufe des Jahres schaffen („Bruttosachvermögensbildung“). Im Zuge der Investitionsförderung stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Förderungen in Form von verlorenen Zuschüssen und in Form von Darlehen, die später, wenn auch meist sehr niedrig, verzinst wieder an die Gemeinden zurückfließen. Schlussendlich stellt sich die Frage, wie sich die Investitionstätigkeit der Gemeinden im Vergleich zur Gesamtwirtschaft entwickelt. Der Vergleich erfolgt anhand der „Bruttoinvestitionen“.

2.2.3. Gemeindeverschuldung

Bei Gemeindeschulden gibt es verschiedenen Schuldenarten die hier kurz erwähnt werden:

Schuldenart 1: Schulden deren Schuldendienst mehr als zur Hälfte aus gemeinen Deckungsmitteln getragen wird.

Schuldenart 2: Schulden für Einrichtungen der Gebietskörperschaften, bei denen ordentliche Einnahmen in Höhe von mindestens 50 Prozent der ordentlichen Ausgaben erzielt werden.

Schuldenart 3: Schulden, die für andere Gebietskörperschaften aufgenommen worden sind und deren Schuldendienst mindestens zur Hälfte von diesen erstattet wird.

Schuldenart 4: Schulden, die für andere Rechtsträger aufgenommen worden sind und deren Schuldendienst von diesen mindestens zur Hälfte erstattet wird.

Was hier auch nicht fehlen darf, sind die verschiedenen Finanzierungsformen. Die Statistik Austria weist zu diesem Thema folgende Daten aus:

Finanzschulden aus Auslandsanleihen und Darlehen bei ausländischen Kreditinstituten und sonstigen Unternehmungen für den eigenen Haushalt.

Finanzschulden aus Auslandsanleihen und Darlehen bei ausländischen Kreditinstituten und sonstigen Unternehmungen aus weitergegeben Anleihen und Darlehen.

Finanzschulden aus Inlandsanleihen und Darlehen bei inländischen Kreditinstituten und sonstigen Unternehmungen für den eigenen Haushalt

Finanzschulden aus Inlandsanleihen und Darlehen bei inländischen Kreditinstituten und sonstigen Unternehmungen aus weitergegebenen Anleihen und Darlehen.

Finanzschulden aus Darlehen von Trägern des öffentlichen Rechts.

2.2.4. Wirksame Gemeindegebarung

Die so genannte „wirksame Gebarung“ ergibt sich auf der Ausgabeseite durch Abzug der Ausgaben der brutto verrechneten Erwerbsbetriebe, der Vergütung zwischen den Verwaltungszweigen, der Ausgaben der Vorjahresabwicklung und gegebenenfalls der Zuführung an den außerordentlichen Haushalt. Den Rechnungsabschlüssen werden weiters die Abgänge der brutto verrechneten Erwerbsbetriebe hinzugerechnet. Der Einnahmenseite werden die Einnahmen der brutto verrechneten Erwerbsbetriebe dagegen abgerechnet und deren Überschüsse zugerechnet. Von den Rechnungsergebnissen abgerechnet werden die Vergütungen zwischen den Verwaltungszweigen sowie die Einnahmen der Vorjahrsabwicklung und gegebenenfalls die Zuführung vom ordentlichen Haushalt. Die wirksame Gebarung gliedert sich in die laufende Gebarung und die Vermögensgebarung, die wiederum in die Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen und die Finanztransaktionen unterteilt wird.

2.2.5. Jahresüberschuss, Fehlbetrag und Defizit

Die Feststellung ist notwendig, dass die Begriffe „Einnahmen bzw. Ausgaben der laufenden Gebarung“, „Vermögensgebarung“ und „Finanztransaktionen“ sowohl in der wirksamen Gebarung als auch im Rechnungsquerschnitt mit unterschiedlicher Definition bzw. Abgrenzung verwendet werden. Dadurch kann es zu abweichenden Beträgen kommen.

2.3. Überlegung zu den Steuerkraft / Kopfquoten.

2.3.1. Was ist die Steuerkraft – Kopfquote?

Die Steuerkraft – Kopfquote einer Gemeinde ist die Summe aus den ausschließlichen gemeindeeigenen Abgaben (das sind die Grundsteuer, die Kommunalsteuer und die sonstigen Gemeindeabgaben, aber ohne Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und –Anrainern sowie die Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und –anlagen), die wieder

im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde Verwendung finden, und den Ertragsanteilen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die nach einem bestimmten Aufteilungsschlüssel [siehe „Auf was ist bei Berechnung der Steuerkraft – Kopfquote zu achten?“] unter den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt werden, geteilt durch die Bevölkerungszahl der Gemeinde.

Allgemein kann man sagen, dass die Steuerkraft-Kopfquote ein gewisser Indikator für die Finanzkraft und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist, deren Höhe im Wesentlichen von der Wirtschaftsstruktur der Gemeinde abhängt.

2.3.2. Worauf ist bei Berechnung der Steuerkraft – Kopfquote zu achten?

Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben geht in mehreren Schritten vor sich, wobei zuerst der Bundesanteil abgezogen wird und sodann die Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgt. Die länderweise den Gemeinden zugeordneten Summen werden dann auf diese aufgeteilt, wobei der Aufteilung der so genannte abgestuft Bevölkerungsschlüssel, auch veredelte Volkszahl genannt, und Teile des jeweiligen Steueraufkommens eine Rolle spielen. Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, bekommen einen bestimmten Prozentsatz des Unterschieds gedeckt.

2.3.3. Bevölkerungsschlüssel / veredelte Volkszahl

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel weist den Gemeinden einen Multiplikator für ihre Bevölkerungszahl zu, wonach sie die zuvor erwähnte veredelte Volkszahl ergibt. Dieser Multiplikator wird bei höherer Bevölkerungszahl umso größer, er beträgt für Gemeinden unter 10.000 Einwohner $1^{1/3}$, für Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern inklusive Wien schließlich $2^{1/3}$ als Maximum. Die dahinter stehende Überlegung ist die, dass größere Gemeinden überproportional mehr Mittel zur Besorgung der infrastrukturellen Maßnahmen und der Verwaltung benötigen als kleinere Gemeinden. Daraus lässt sich bereits eine gewisse Sonderstellung größerer Gemeinden ableiten.

2.3.4. Welche Aussagen kann man anhand der Steuerkraft – Kopfquote treffen?

Mit der Steuerkraft – Kopfquote hat man ein sehr gutes Messinstrument um zum Beispiel Bundesländer, Bezirke oder Gemeinden zu vergleichen. Von M. Mayer die „Steiermark Steuerkraft – Kopfquoten 2001 Land – Bezirk – Gemeinden“ ist ein gutes Beispiel für solche Auswertungen und deren Ergebnisse. M. Mayer konnte anhand der Studie folgende Hauptergebnisse erzielen:

Steigende Gemeindegröße, starker Fremdenverkehr, zahlreiche und hochwertige Arbeitsplätze des sekundären und tertiären Sektors und ein geringer Agraranteil wirken sich positiv auf die Höhe der Steuerkraft – Kopfquote aus.

Bezüglich der Kopfquote gibt es Österreichweit ein deutliches West-Ost-Gefälle.

Die höchsten Quoten findet man (abgesehen von Wien) in den westlichen Bundesländern, allen voran Salzburg, gefolgt von Vorarlberg und Tirol.

Auf den letzten Plätzen liegen die östlichen Bundesländer Steiermark, Niederösterreich und etwas abgeschlagen das Burgenland.

Von 2000 auf 2001 kam es steiermarkweit wiederum zu einem deutlichen Anstieg der Steuereinnahmen der Gemeinden, nachdem es im Jahr zuvor aufgrund des Auslaufens der Getränkesteuer zu einem leichten Rückgang gekommen war.

Landesweit liegen die städtischen Industriebezirke der Obersteiermark in Front, allen voran jedoch klar die Landeshauptstadt Graz, die fast ein Drittel aller steiermarkweiten Abgaben und Steuern des Gemeindebereiches auf sich vereint.

Auf den hintersten Plätzen finden sich fast ausschließlich Agrarbezirke, vornehmlich der Süd- und Oststeiermark.

Bei einer Reihung der Gemeinden liegen Großgemeinden, bedeutende Industriestandorte, Tourismuszentren und allgemeine Bezirkshauptstädte auf den vordersten Plätzen.

Am Ende der Wertung findet man fast durchwegs Klein- und Kleinstgemeinden mit hoher Agrarquote.

2.4. Quellenverzeichnis

[E: Gemeindefinanzbericht 1991 - 2003](#)

[G: Steuerkraft Kopfquoten 2001 / Graz](#)

3. Entwicklungen der Finanzlage

3.1. Einnahmenentwicklung

Die Einnahmen der österreichischen Gemeinden ohne Wien betragen 2001 14,1 Milliarden Euro, um 0,572 Milliarden bzw. 4,2% mehr als das Jahr zuvor. Die Einnahmensteigerung ist die Höchste seit 1995 und auf die im Jahr 2001 erfolgten Steuererhöhungen zur Budgetsanierung zurückzuführen.

Man darf nicht vergessen, dass die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen und –ausgaben nicht nur ökonomische sondern auch organisatorische Ursachen aufweist. So führt die Ausgliederung oder Verselbstständigung von kommunalen Aufgaben in eigene Rechtsträger zu geringeren kommunalen Budgetvolumina. Über den Umfang derartiger organisatorischer Veränderungen sind nach wie vor nur wenige Informationen verfügbar.

3.1.1. Entwicklung nach Einnahmearten

Die Einnahmeseite der Gemeindehaushalte 2001 erfuhr eine Förderung die allerdings in dieser Form nicht gewollt war: Teile der zur Budgetsanierung erhöhten Steuern flossen in Form von Ertragsanteilen den Gemeinden zu und trugen zum höchsten Einnahmезuwachs seit 1995 bei. Da die Mehreinnahmen zum Teil durch Vorzieheffekte bewirkt wurden, waren für 2002 Einnahmeausfälle selbstverständlich.

Von den kommunalen Gesamteinnahmen in Höhe von 14,1 Milliarden Euro entfielen 11,2 Milliarden auf den ordentlichen und 2,9 Milliarden auf den außerordentlichen Haushalt.

Von den Einnahmen des ordentlichen Haushaltes entfielen wiederum 2,2 Milliarden Euro auf Gemeindeabgaben, 1,2 Milliarden auf Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und Gemeindeanlagen, 4 Milliarden auf Anteile an

gemeinschaftlichen Bundesabgaben und 3,862 Milliarden auf die sonstigen ordentlichen Einnahmen.

Die Ertragsanteile beinhalten neben den Mehreinnahmen aus Steuererhöhungen auf Bundesebene auch Ersatzzahlungen für Ausfälle im Bereich der Gemeindeabgaben.

Ein langfristiger Vergleich der Einnahmekategorien zeigt, dass in den Jahren von 1991 bis 2001 die Gemeindegebühren um 98,8% und die Ertragsanteile um 61,3%, die Gemeindeabgaben aber nur um 20,4% zunahmen. Die geringe Dynamik der Gemeindeabgaben hat in den letzten zehn Jahren zu einer gravierenden Umstrukturierung der Gemeindecinnahmen geführt.

Die Gemeindeabgaben steuerten 1991 noch 24,3% zu den ordentlichen Einnahmen bei, 2001 hingegen nur mehr 20,4%. Der Beitrag der Gebühren stieg im gleichen Zeitraum von 8,2 auf 10,7%, der der gemeinschaftlichen Bundesabgaben von 33,6 auf 35,6%. Die übrigen ordentlichen Einnahmen trugen 1991 33,8%, 2001 33,4% zum ordentlichen Haushalt bei.

3.1.2. Entwicklung nach Voranschlagsgruppen

Bei der kurzfristigen Betrachtung fallen 2001 bei folgenden Voranschlagsgruppen überdurchschnittlich hohe Einnahmesteigerungen auf: VG-0 „Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung“ +9,0%, VG-7 „Wirtschaftsförderung“ +7,7% und VG-9 „Finanzwirtschaft einschließlich Vorjahresabwicklung“ +7,0%. Bei folgenden Voranschlagsgruppen gingen 2001 die Einnahmen zurück: VG-1 „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ -13,3%, VG-5 „Gesundheit“ -11%, VG-4 „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“ -4,9%, VG-2 „Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft“ -2,5% und VG-3 „Kunst, Kultur und Kultus“ -0,3%

In der Periode von 1991 bis 2001 weisen vier Voranschlagsgruppen überdurchschnittlich hohe Einnahmenezuwächse auf. Die VG-8 „Dienstleistungen“ verzeichnete mit +83,6% die mit Abstand höchste Zuwachsrate, ihr folgen die VG-3

„Kunst, Kultur und Kultus“ mit 61,1%, die VG-0 „Allgemeine Verwaltung“ +50,7% sowie VG-2 „Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft“ mit +49,8%

Auffallend niedrige oder gar keine Zuwachsraten weisen VG-7 „Wirtschaftsförderung“ +5,6%, VG-1 „Öffentliche Ordnung“ -5,1% und VG-5 „Gesundheit“ mit -33,7% auf. Die Ursache für diese Entwicklung ist überwiegend in der veränderten Verrechnung von Teilen des Gesundheitswesens zu suchen.

3.1.3. Gemeindeabgaben

2001 entfielen 15,3% der Gesamteinnahmen auf so genannte Gemeindeabgaben. Nach den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden (ohne Wien) gingen im Berichtsjahr an Gemeindeabgaben 2,16 Milliarden Euro ein, um 0,123 Milliarden weniger als im Jahr zuvor.

Zum Rückgang trugen vor allem die Ausfälle der Getränkesteuer (-134 Millionen Euro), der Ankündigungsabgabe (-110 Millionen Euro) und der Anzeigenabgabe (-24 Millionen Euro) bei.

Zur cash cow im Bereich der Gemeindeabgaben avancierte in den letzten Jahren die Kommunalsteuer, die als Nachfolgerin der Lohnsummen- und Gewerbesteuer 60% der Gemeindeabgaben bzw. 9% der kommunalen Gesamteinnahmen erbrachte. Das Aufkommen der Kommunalsteuer betrug 1,3 Milliarden Euro, 2,6% mehr als im Jahr 2000.

3.2. Ausgabenentwicklung

Die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) haben 2001 in den ordentlichen und außerordentlichen Haushalten insgesamt 13,8 Milliarden Euro ausgegeben, um 0,494 Milliarden oder 3,7% mehr als im Jahr davor. Die Ausgabensteigerung war die höchste seit 1995 und überwiegend auf den unerwarteten Geldsegen zurückzuführen, der den Gemeinden aufgrund der diversen Steuererhöhungen auf Bundesebene in Form höherer Ertragsanteile zugeflossen ist.

3.2.1. Entwicklung nach Ausgabenarten

Auf die wichtigsten Ausgabenpositionen verteilten sich die Gesamtausgaben wie folgt: Auf den Personalaufwand (für Aktive und Pensionisten) entfielen 19,6% der Ausgaben, das waren 2,7 Milliarden Euro, um 0,058 Milliarden oder 2,2% mehr als 2000. Für Investitionen und Investitionsförderungen (19,9% aller Ausgaben) wandten die Gemeinden 2,74 Milliarden Euro auf, und 1,057 Milliarden mussten zur Bedienung der Finanzschulden aufgewendet werden, das waren 0,71 Milliarden (7,2%) mehr als im Jahr 2000.

Gegenüber 1991 wuchs der Schuldendienst (+66,4%) am stärksten. Die geringsten Zuwachsraten weisen die Investitionsausgaben (+18,6%) und der Personalaufwand (+31,0%) auf.

Das unterschiedliche Wachstum der Ausgabenkategorien verschob auch deren Gewichte im Ausgabenkorb der Gemeinden: Der Anteil der Personalausgaben ging von 22,0% (1991) auf 19,6% (2001) zurück, der der Investitionen von 24,7% (1991) auf 20,7% (2001) und der des Schuldendienstes von 7,6% auf 7,4% zurück.

3.2.2. Entwicklung nach Voranschlagsgruppen

Eine Betrachtung der (ordentlichen und außerordentlichen) Ausgaben zeigt ebenso wie die Einnahmenseite in den Voranschlagsgruppen recht unterschiedliche Entwicklungen.

Bei der kurzfristigen Betrachtung fallen zum Teil die schon von der Einnahmenseite her bekannten Ausgabenrückgänge auf. Die mit Abstand höchste Ausgabensteigerung verzeichnete VG-9 „Finanzwirtschaft“ mit +19,3%, überdurchschnittlich (>+3,7%) stiegen die Ausgaben weiters in VG-0 „Allgemeine Verwaltung“ (+4,2%), VG-4 „Soziale Wohlfahrt“ (+4,0%) und VG-8 „Dienstleistungen“ (+3,8%).

In vier Voranschlagsgruppen gingen die Ausgaben 2001 zurück: VG-3 „Kunst und Kultur“ und VG-7 „Wirtschaftsförderung“ (jeweils $-0,3\%$), VG-5 „Gesundheit“ ($-3,8\%$) und VG-1 „Öffentliche Ordnung“ ($-5,7\%$).

Die Betrachtung der langfristigen Entwicklungen weist fünf Voranschlagsgruppen mit überdurchschnittlichen ($>+47,5\%$) Ausgabensteigerungen aus, es sind dies VG-4 „Soziale Wohlfahrt“ ($+134,4\%$), VG-8 „Dienstleistungen“ ($+67,3\%$), VG-3 „Kunst und Kultur“ ($+62,7\%$), VG-2 „Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft“ ($+56,6\%$) und VG-0 „Allgemeine Verwaltung“ ($+51,2\%$).

Auffallend geringe Ausgabensteigerung sind in VG-1 „Öffentliche Ordnung“ ($+19,3\%$), VG-5 „Gesundheit“ ($+14,8\%$) und in VG-9 „Finanzwissenschaft“ mit $0,7\%$ zu beobachten.

Die Entwicklung der Ausgaben in einzelnen Voranschlagsgruppen lassen sowohl eine massive Umstrukturierung der Gemeindeausgaben als auch eine im Zeitverlauf veränderte Werthaltung der Kommunen erkennen.

3.3. Investitionen

3.3.1. Gesamtinvestitionen (Gemeindeinvestitionen und Investitionsförderungen)

Die österreichischen Gemeinden gaben 2001 für Investitionen und Investitionsförderungen 2,743 Milliarden Euro aus, das sind $0,3\%$ weniger als 2000. Die Investitionsquote der Gemeinden (Ausgaben für Gemeindeinvestitionen und Investitionsförderungen in Prozent der Gesamtausgaben) ging 2001 abermals zurück und erreichte mit $19,9\%$ einen historischen Tiefstand. In der ersten Hälfte der 90er Jahre gingen noch weit mehr als 25% der Ausgaben in Investitionen und Investitionsförderungen.

Bemerkenswert ist ein Vergleich der kommunalen Investitionsausgaben der letzten Jahre: 1995 tätigten die Gemeinden mit 3,125 Milliarden Euro die höchsten Ausgaben aller Zeiten. Der Investitionsaufwand des Jahres 2001 (2,743 Milliarden) stellt hingegen den niedrigsten Wert seit 1993 (2,797 Milliarden) dar. Von 1995 bis

2001 gingen die Gemeindeinvestitionen betragsmäßig um 0,473 Milliarden Euro (-12,3%) zurück, inflationsbereinigt beträgt der Rückgang mehr als 20%.

Nicht übersehen werden darf, dass in den letzten Jahren aus zeitgeistigen und sonstigen Gründen zahlreiche kommunale Aufgaben verselbständigt oder privatisiert wurden. Damit werden Kosten und Finanzierungen kommunaler Aufgaben, die von privaten oder quasiprivaten Unternehmen wahrgenommen werden, nicht mehr oder nur mehr zum Teil in den Gemeindehaushalten ausgewiesen. Es fehlen aber auch Statistiken über den Umfang dieser Leistungen und gegebenenfalls jene Unternehmen, die nun in privatrechtlicher Organisationsform diese Aufgaben erbringen.

3.3.2. Bildung von Bruttosachvermögen

Ein großer Teil der Gemeindeausgaben wird zur Schaffung von kommunalem Sachvermögen verwendet. Die so genannte Bruttosachvermögensbildung umfasst die Bruttoinvestitionen (in bewegliche und unbewegliche Güter), den Erwerb von Liegenschaften, Wertpapieren und Beteiligungen sowie von aktivierungsfähigen Rechten. 2001 schufen die österreichischen Gemeinden Sachvermögen in Höhe von 2,14 Milliarden Euro, das sind 6,8% weniger als im Jahr 2000.

Der Rückgang der Sachvermögensbildung betraf die einzelnen Investitionsbereiche in nur wenig unterschiedlichem Umfang: Die Hoch- und Tiefbauinvestitionen betragen 2001 1,758 Milliarden Euro und blieben um 6,6% unter dem Vorjahresvergleichswert, Investitionen in bewegliche Güter (0,216 Milliarden) nahmen um 4,2% ab, der Erwerb von Liegenschaften (0,167 Milliarden) ging um 11,8% zurück. Lediglich der Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen (0,103 Milliarden) stieg um 113,2%.

3.4. Quellenverzeichnis

[E: Gemeindefinanzbericht 1991 – 2003](#)

[H: Abschlussbericht „Interkommunaler Vergleichsring OÖ. Gemeinden“](#)

4. Unsere Simulation

Siehe Anhang A

4.1. Worum geht es?

Unsere Simulation, die im Rahmen des Praktikums Budgetanalyse und –planung (267.046) erstellt wurde, bezieht sich vorrangig auf Daten unter dem Titel „Ausgewählte Haushaltskennzahlen der oberösterreichischen Gemeinden 2001-2003“. Dieser umfangreiche Datensatz stammt von Statistik Austria (ausführliche Quellenangabe: siehe Dokument) und wurde uns speziell für das Praktikum von unserem LV-Leiter Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien zur Verfügung gestellt.

Weiters ist es ratsam diese Arbeit als Ergänzung bzw. Erklärungshilfe bei einer gleichzeitigen Nutzung unserer online verfügbaren Simulation zu verstehen. Es handelt sich hierbei um keine allein stehende Abhandlung.

4.2. Welche Bereiche werden abgedeckt?

Um dieser Simulation einen überschaubaren und auch verdaulichen Rahmen zu geben, beschränkte man sich bei der Auswahl lediglich auf Gemeinden des Bundeslandes Oberösterreich. Weiters wurde auf den Zeitraum von 2001 bis 2003 zurückgegriffen, der einerseits einen gewissen Trend ablesen lässt, andererseits aber nicht eine Unmenge an Datenmaterial liefert. Diesem Gesetz folgend engte man die Haushaltskennzahlen auf jene sieben Bereiche ein, welche unten angeführt sind.

Haushaltskennzahlen:

Vgra01	Aufwand für aktive Bedienstete
Vgra02	Laufender Sachaufwand
Vgra05	Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Vermögen
Vgre01	Laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen
Vgre03	Steuereinnahmen
Vgre09	Schuldenaufnahmen
FstSchuldStand	Schuldenstand insgesamt am Ende des Jahres

Weiters muss erwähnt werden, dass es sich bei Währungseinheiten um gerundete EURO (€) – Beträge handelt.

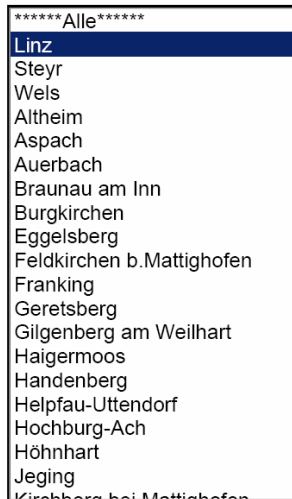
4.3. Was wird damit bezweckt?

Das Ziel unserer Simulation ist der einer kommunalen Haushaltsanalyse nicht unähnlich. Der Grundgedanke dahinter ist eine Einschätzung über die finanzielle Situation ausgewählter Gemeinden zu erhalten. Zu diesem Zwecke werden aussagekräftige Haushaltskennzahlen herangezogen, welche eine gewisse Zeitperiode über beobachtet werden. In unserem Fall eben sämtliche Gemeinden Oberösterreichs und den oben bereits angeführten Haushaltskennzahlen im Zeitraum von 3 Jahren.

Der Zweck liegt nun darin Gemeinden relativ objektiv und unter Berücksichtigung der etwaigen Besonderheiten miteinander zu vergleichen. Bevorzugt werden strukturell ähnliche Gemeinden untereinander verglichen.

4.4. Was steht bei unserer Simulation im Vordergrund?

Auswahl



Zu Beginn unserer Simulation steht nun ein Interface, das es dem Benutzer ermöglicht aus den einzelnen Gemeinden des Bundeslandes Oberösterreich auszuwählen. Als Identifikatoren dienen die jeweiligen Gemeindennamen.

Wie in der Abbildung auf der linken Seite ersichtlich, wurde angedacht, dass der Benutzer zusätzlich die Möglichkeit hat, eine Auswahl zwischen den Bewertungsmethoden treffen zu können. Im Zuge der Lehrveranstaltung, wurde nur eine Bewertungsmethode implementiert

Bewertungsmethoden

Auswahl	Methode
<input checked="" type="radio"/>	Einzelvergleich über drei Jahre
<input type="radio"/>	xyz - zyx - vaz

Ausführen

[→ „Einzelvergleich über drei Jahre“].

Die Bewertungsmethoden können mittels einer Tabelle, in der Radiobuttons verwirklicht wurden, ausgewählt werden.

Wählt man nun, wie in unserem Falle, die Stadt Linz (PLZ 40101) aus, um mehr über die finanzielle Situation der Hauptstadt von Oberösterreich zu erfahren, so erhält man eine Rückmeldung wie in der weiter unten folgenden Abbildung dokumentiert.

Dabei handelt es sich um vier Tabellen, je eine für die drei behandelten Jahre (2001, 2002, 2003) und um eine Trendtabelle auf die etwas später eingegangen wird. Horizontal bilden die sieben Haushaltskennzahlen, man erinnere sich an vorhergegangene Kapitel, jeweils zwei Zeilen, eine für die Bezeichnung, eine für den Wert in natürlichen Zahlen.

Aus diesen Zahlen wird dann in einem im nächsten Kapitel beschriebenen System eine farblich unterstützte Iconzuteilung mit Schlagworten ermittelt, die es dem Benutzer ermöglichen soll, auf einen Blick zu erkennen, wie es um die gewählte Gemeinde in den einzelnen Bereichen bestellt ist.

Folgende Trendsymbole ermöglichen eine schnelle Einschätzung der Lage, die zudem durch präzise Zahlen untermauert ist:

katastrophal	um die Gemeinde ist es geschehen
sehr schlecht	die Hoffnung stirbt zuletzt
schlecht	es besteht (leise) Hoffnung
zu verbessern	wann, wenn nicht jetzt
ok	die goldene Mitte
gut	harte Arbeit zahlt sich aus
perfekt	die Gemeinde steht da wie eine 1

Die Bezeichnungen sind dabei selbstredend gewählt und es wird das allgemein bekannte Schema der (allerdings dem Zweck entsprechend erweiterten) Ampelfarben zur zusätzlichen Verdeutlichung verwendet.

Budgetdaten von Ort Linz

Bedienstete2001	Bedienstete2002	Bedienstete2003	Trend
114872206	112590559	140673634	ok
Sachaufwand2001	Sachaufwand2002	Sachaufwand2003	Trend
82148865	85074568	115660706	schlecht
Erwerb2001	Erwerb2002	Erwerb2003	Trend
49898214	53660734	57859366	gut
Einnahmen2001	Einnahmen2002	Einnahmen2003	Trend
41925552	43641789	93154770	perfekt
Steuereinnahmen2001	Steuereinnahmen2002	Steuereinnahmen2003	Trend
305135843	296250451	291687657	zu verbessern
Schuldenaufnahme2001	Schuldenaufnahme2002	Schuldenaufnahme2003	Trend
22086369	17908908	60969256	ok
Schuldenstand2001	Schuldenstand2002	Schuldenstand2003	Trend
343061664	345934145	345156002	ok

Wem diese Darstellung ein noch immer zu ungenügendes Bild der Gesamtlage liefert, kann schließlich auf das auf eine Ampel im herkömmlichen Stil reduzierte Schemata zurückgreifen.

Folgende Abbildung zeugt von einer allgemein schlechten Positionierung der Gemeinde Linz.



45 von xxx Punkten erreicht, schlechte Positionierung

Nachstehende Symbole werden zu diesem Zwecke herangezogen.



„schlechte Gemeinde“ (< 50 Punkte)



„durchschnittliche Gemeinde“ (zw. 50 & 80 Punkten)









„gute Gemeinde“ (> 80 Punkte)

Zusätzlich zu den Budgetdaten der gewählten Gemeinde erhält der Benutzer auch eine Auflistung von jeweils sechs Gemeinden, welche taktvoll in „Top Gemeinden“ und „Flop Gemeinden“ aufgelistet werden. Dem Benutzer ist es nun möglich direkt aus diesen Rankings eine Auswahl zu treffen und sich die Budgetdaten der jeweiligen Gemeinde anzeigen zu lassen. Folgend jene zwei Tabellen:

Top Gemeinden

Ranking	Auswahl	Ort	Punkte	
1	<input type="radio"/>	Rohrbach/Oberösterreich	115	
2	<input type="radio"/>	Schalchen	110	
3	<input type="radio"/>	Pitzenberg	110	
4	<input type="radio"/>	Moosbach	105	
5	<input type="radio"/>	Puchkirchen_am_Trattberg	105	
6	<input type="radio"/>	Redlham	105	

Flop Gemeinden

Ranking	Auswahl	Ort	Punkte	
1	<input type="radio"/>	Gilgenberg am Weilhart	-15	
2	<input type="radio"/>	Heiligenberg	-10	
3	<input type="radio"/>	Atzbach	-10	
4	<input type="radio"/>	Gallspach	-5	
5	<input type="radio"/>	St.Pankraz	-5	
6	<input type="radio"/>	Höhhart	0	

Auf der rechten Seite einer jeweiligen Tabelle fällt eine Spalte mit der Bezeichnung Punkte auf. Hierbei handelt es sich um die von der Applikation errechneten Gesamtpunkte, die die jeweils betroffene Gemeinde erreicht hat. Diese werden durch die bereits erwähnte „Ampeldarstellung“ graphisch unterstützt.

4.5. Welches System steckt nun dahinter?

Um die vorhandenen Daten, Fakten und Zahlen in eine vernünftige und wissenschaftlich standfeste, aber dennoch umgehend verständliche, präsentierbare und benutzerfreundliche Form zu bekommen, haben wir folgende Schritte durchgeführt.

Bei der Bewertungsmethode handelt es sich um eine Einteilung/Bewertung der einzelnen Gemeinden, bei der jede Gemeinde mittels Punktesystem eingeordnet wird. Die Punkte werden aufgrund des prozentuellen Anwachsens oder Abfallens der einzelnen Bewertungskriterien erstellt. Da kein direkter Zusammenhang zwischen den zu bewertenden Daten besteht oder aber nicht gefunden werden konnte, wurden nur „sortenreine“ Vergleiche durchgeführt. Unter „sortenrein“ ist zu verstehen, dass beispielsweise nur die drei Werte von 2001-2003 von einer Rubrik (z.B.: Aufwand für aktive Bedienstete) zum Vergleich herangezogen wurden.

Alle drei Werte jeder Rubrik werden an die Methode „Bewerten“ übergeben. Die Methode liefert eine Punkteanzahl für die jeweilige Rubrik zurück. Es werden drei „Values“ errechnet.

„Value eins“ berechnet die prozentuelle Entwicklung der Werte von 2001 auf 2002.

„Value zwei“ berechnet die prozentuelle Entwicklung der Werte von 2002 auf 2003 und

„Value drei“ berechnet schließlich die prozentuelle Entwicklung von 2001 auf 2003 (→ lässt also den Wert 2002 außer Acht und betrachtet nur die gesamte Entwicklung über die drei Jahre).

Weiters wird ermittelt, in welche Richtung (ob der Wert ansteigen oder absinken soll, um ein ideales Ergebnis zu erhalten: Schuldenstand soll kleiner werden → Steuereinnahmen sollen steigen) sich die Entwicklung planmäßig hätte fortsetzen sollen.

Bei den beiden Vergleichen über jeweils nur ein Jahr werden die gleichen Kriterien zur Bewertung herangezogen. Liegt eine negative Entwicklung, die über 35% abweicht, vor, so werden „-5“ Punkte vergeben. Für eine Abweichung zwischen 0% und „-35%“ erhält man 0 Punkte. Liegt die Schwankung zwischen 1% und 10% bekommt man 5 Punkte. Bei einer Positionierung zwischen 11% und 20% 10 Punkte. Liegt die Schwankung über 20% in die „richtige“ Richtung werden schließlich 15 Punkte vergeben.

Derselbe Vorgang wird auch für das darauf folgende Jahr durchgeführt. In der Zeitspanne von 2001 auf 2002 können max. 15 Punkte erreicht werden, in der Zeitspanne 2002 auf 2003 können ebenfalls max. 15 Punkte erreicht werden. Hierbei sind natürlich auch negative Werte möglich. Zusätzlich zu den beiden Jahresvergleichen wird der Trend über drei Jahre betrachtet und bei positiver Entwicklung (+20%) ein Bonus von 5 Punkten vergütet, bei besonders schlechter Entwicklung (-20%) werden aber auch 5 Punkte abgezogen. Pro Rubrik kann im besten Falle ein Punktestand von 35 Punkten und im schlechtesten Falle ein Punktestand von „-15“ erreicht werden.

Zählt man alle „Rubriken - Ergebnisse“ zusammen, so erhält man die Gesamtpunktzahl, wonach eine Einteilung in gute, durchschnittliche und schlechte Gemeinden getroffen werden kann. Alle Gemeinden, die unter 50 Punkten liegen, wurden mit schlecht bewertet, alle zwischen 50 und 80 Punkten dürfen sich als durchschnittlich ansehen und alle die über 80 Punkte erreicht haben, genießen einen Platz an der Sonne. Insgesamt konnten 245 Punkte erreicht werden.

Zusätzlich zu diesem Dokument sind weiterführende Literatur bzw. etwaige Kritiken zu unserer Simulation über unseren Internetauftritt abrufbar. Diese soll dem interessierten Benutzer unsere Sichtweise vermitteln, um mit dem erhaltenen Ergebnis gezielt und effektiv arbeiten zu können.

4.6. Quellenverzeichnis

1. „Unsere Simulation“
aktuelle Adresse:
http://student.ifip.tuwien.ac.at/bap/2004/bap_g09/simulation/bap_start.php
2. „Unser Internetauftritt“ – Gruppe 9
http://student.ifip.tuwien.ac.at/bap/2004/bap_g09/index.html
3. [D]. Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, 2002
http://student.ifip.tuwien.ac.at/bap/2004/bap_g09/downloads/aufgabenorientierte_gemeindefinanzierung.pdf
4. Kommunale Haushaltsanalyse und –prognose (Handout)

5. Aufgaben- & Leistungsorientierung

5.1. *Benchmarking*

In der Privatwirtschaft entscheidet der Markt über das Bestehen eines Produktes während im öffentlichen Dienst der Markt nicht als Regulator dient. Man kann sich beispielsweise nicht aussuchen, in welcher Gemeinde man sich einen Reisepass ausstellen lässt. Benchmarking wird hauptsächlich dazu verwendet, um einen Wettbewerb zu simulieren.

Benchmarking ist ein kontinuierlicher und systematischer Vergleich mit anderen, um Bestleistungen zu identifizieren und für die eigene Organisation zu nutzen.

Der Begriff „Benchmark“ kommt ursprünglich aus dem Vermessungswesen und bezeichnet eine Markierung, die als Referenzpunkt verwendet werden kann. Diese Referenzpunkte wiederum ermöglichen eine genaue Standortbestimmung im zu vermessenden Fels. Überträgt man dies auf die Gemeindeverwaltung, so ermöglicht Benchmarking eine Standortbestimmung der eigenen Leistungsfähigkeit in einem bestimmten Aufgabenbereich, wodurch eine Gemeinde aus den Erfahrungen anderer lernen kann.

Die Ziele des interkommunalen Leistungsvergleiches sind:

- Lernen von den Besten
- Hilfestellung für politische und wirtschaftliche Entscheidungen
- Schaffung von Qualitätsstandards
- Ortung von Rationalisierungspotentialen und deren Nutzung

Ein weiterer Punkt ist die Unterscheidung zwischen Hardfacts und Softfacts. Bei Hardfacts werden die Finanzdaten ausschließlich aus dem Rechnungsabschluss entnommen, wohingegen die Softfacts über Fragebögen erhoben werden, wobei die Fragen standardisiert sind und die Erhebungen zum Teil vor Ort durchgeführt werden können.

Bei der Internetanwendung wird jeder Gemeinde die sich zum Vergleich anmeldet ein eigener Benutzer und Passwort zugewiesen wobei die Datenerfassung durch den Anwender erfolgt. Die Daten stehen nach deren Freigabe anonymisiert für Vergleiche

mit anderen Gemeinden zur Verfügung und werden jahresweise abgespeichert um Vergleiche über Perioden innerhalb einer Gemeinde möglich zu machen. Durch die Anonymität soll verhindert werden, dass Daten unkontrolliert veröffentlicht werden. Weiters soll Benchmarking nicht einer Belohnung der Besten und einer Bestrafung der weniger Guten dienen. Außerdem kann jede Gemeinde selbst entscheiden ob beziehungsweise welcher Gemeinde sie ihre Daten bekannt geben will oder ob sie an Organisationsvergleichen teilnehmen möchte.

Die beteiligten Gemeinden in Oberösterreich – Engerwitzdorf, Hartkirchen, Moosdorf und Neumarkt im Mühlkreis – haben das Projekt „Interkommunaler Vergleichsring oberösterreichischer Gemeinden“ als Pilotprojekt verstanden. Somit wurden nicht von Anfang an alle Aufgabenbereiche in den Leistungsvergleich einbezogen, sondern zunächst konkrete Erfahrungen mit Benchmarking gesammelt werden und in weiterer Folge dieses Instrument von den beteiligten Gemeinden regelmäßig eingesetzt werden. Als Projektziel wurde vereinbart, auf der Grundlage eines systematischen Erfahrungsaustausches im Sinne von Benchmarking von dem jeweils Besten zu lernen, um die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Folgende Punkte flossen hierbei in die Leistungsmessung ein:

- Methodisches Konzept
- Produktbezogener Vergleich
- Ganzheitlicher Ansatz
- Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrages
- Bürger- bzw. Kundenzufriedenheit
- Wirtschaftlichkeit im Ressourceneinsatz
- Zufriedenheit der MitarbeiterInnen
- Struktur- & Prozessqualität
- Kennzahlen als Mittel zur Standortbestimmung
- Einbindung der Politik und der MitarbeiterInnen
- Spielregeln der Vergleichsarbeit
- Projektablauf

5.2. Kommunale Aufgaben und deren Finanzierung

Die finanzwissenschaftliche Analyse der Aufgaben der Gemeinden und deren Finanzierung erfolgt in folgenden Schritten:

5.2.1. Struktur und Entwicklung der Finanzlage der Gemeinden

Die Finanzlage der österreichischen Gemeinden wird – auf Basis der Finanzstatistik von 1993-1999 – im Überblick dargestellt, um allgemeine Entwicklungstrends der kommunalen Finanzsituation im Zeitablauf festzustellen und um Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeindetypen herauszuarbeiten.

5.2.2. Funktionelle Struktur (Aufgabenbereiche) der Gemeindehaushalte nach Gemeindetypen

Um die Aufgabenschwerpunkte der Gemeinden festzustellen werden die Gesamteinnahmen und –ausgaben nach funktionellen Kriterien untersucht, wobei der Grad der Aufgabenorientierung der Finanzierung festgestellt wird, indem die funktionsspezifischen Ausgaben und Einnahmen den allgemeinen Haushaltsmitteln gegenübergestellt werden.

5.2.3. Ausgegliederte organisatorische Einheiten der Gemeinden

Um das Ausmaß der ausgegliederten kommunalen Leistungserbringung abschätzen zu können, werden verfügbare finanzstatistische Daten zu ausgegliederten Betrieben und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie zu Gemeindeverbänden ausgewertet. Darüber hinaus wird für ausgewählte Aufgabenbereiche empirisch untersucht, welchen Einfluss Ausgliederungen netto auf das Haushaltsvolumen haben. Zu diesem Zweck werden die Einnahmen und Ausgaben von Gemeinden mit Ausgliederungen jenen ohne Ausgliederungen gegenübergestellt sowie Art und Ausmaß der Unterschiede verifiziert.

5.2.4. Nettofinanzierungserfordernisse nach finanzausgleichsanalytisch maßgeblichen Aufgabentypen

Die Leistungen der Gemeinden werden nach vier neuartig definierten Aufgabentypen analysiert, die im Hinblick auf die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs wesentlich sind. Diese Auswertung erfolgt schwerpunktmäßig für den laufenden Betrieb. Ziel ist festzustellen, in welchem Ausmaß in diesen Aufgabentypen die funktionell zugeordneten Einnahmen zur Finanzierung der jeweiligen Ausgaben beitragen.

Die „Erbringung von Gütern und Dienstleistungen“ als erster Teil-Indikator der Leistungserbringung drückt aus, welche Ausgaben laufend zur Erbringung von Gütern und Dienstleistungen getätigt werden. Ein zweiter Teil-Indikator sind die „Laufenden Transferausgaben“, die angeben, in welchem Ausmaß die Gemeinden laufende Transferausgaben an öffentliche und private Rechtsträger leisten. Die „Bereitstellung von Sachanlagevermögen“ kann durch die Gemeinden grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten ausgelöst werden:

Die Gemeinde erwirbt selbst bewegliches oder unbewegliches Sachanlagevermögen
Die Gemeinde leistet Kapitaltransfers an andere Rechtsträger zur Unterstützung derselben bei deren Sachanlagevermögensbildung

Letzteres tritt insbesondere bei der Ausgliederung von Leistungsbereichen ein.

5.3. Quellenverzeichnis

[D: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, 2002](#)

[H: Abschlussbericht "Interkommunaler Vergleichsring OÖ. Gemeinden"](#)

[J: Arbeitsgruppe Benchmarking - Interkommunaler Leistungsvergleich](#)

6. Modellkritik

6.1. Einleitung Modellkritik

The fewer the facts, the stronger the opinion.

Arnold H. Glasgow

Jedes Modell lässt einige Details der Wirklichkeit auf der Strecke. Das ist ganz normal, zumal ja die klassische Definition eines Modells eine Abbildung der Wirklichkeit ist.

Unsere Abbildung der Verschuldung der oberösterreichischen Gemeinden kann natürlich nur so gut sein wie unser Datenmaterial und unsere Überlegungen dazu.

Ich möchte im Folgenden versuchen, zu analysieren

- ob unsere Analyse zur Wirklichkeit passt
- was verbessert werden könnte
- wie so etwas in der Praxis durchgeführt wird

Die Quelle der hier geäußerten Punkte ist im Wesentlichen ein Gespräch mit Dr. Franz Zeilinger vom Land Oberösterreich und eine Lektüre der anderen Teile der Arbeit.

6.2. Analyse

Um sehen zu können, wie unsere Ergebnisse im Vergleich zu anderen Studien und Meinungen zur Bewertung von Gemeinden passen, habe ich mir von DI Dr. Franz Zeilinger vom Land OÖ (Abt. Brücken- und Tunnelbau) aus dem internen System des Landes OÖ eine Reihung von Gemeinden nach deren Finanzkraft geben lassen. Diese kann in Anhang B dieses Werkes online eingesehen werden¹.

Man sieht sehr schnell, dass die Reihung, welche das Land OÖ intern zur Risikoabschätzung gebraucht, von der unsrigen stark abweicht.

6.2.1. Schulden

Ein paar erste Gedanken zu diesem Thema sind die, dass wir eine Gemeinde nur aufgrund ihrer Außenstände beurteilen. Wir beurteilen aber nicht, wie viel eine Gemeinde im Gegensatz dazu einnimmt. Gemeinden mit vielen Betrieben und vielen

¹ http://student.ifip.tuwien.ac.at/bap/2004/bap_g09/ergebnis.html

Einwohnern verfügen über mehr Einnahmen als kleine Gemeinden, die möglicherweise auch noch besonders zersiedelt sind (hohe Infrastrukturerrichtungs- und -erhaltungskosten).

DI Dr. Zeilinger hat mich im persönlichen Gespräch auch auf die Zinsstruktur aufmerksam gemacht. Gemeinden, die einen hohen Schuldenstand haben, haben diesen meist durch hohe Infrastrukturinvestitionen (z.B. Kanalbau) angehäuft. Bankkredite sind oft wesentlich desaströser zu beurteilen als Landeskredite. Gerade die Kredite zur Verbesserung der Infrastruktur werden aber in Oberösterreich vom Land Oberösterreich zur Verfügung gestellt und sind daher besonders zinsgünstig und auf sehr lange Dauer angelegt. Ein hoher Außenstand zu niedrigen Zinsen ist aber logischerweise wesentlich günstiger für eine Gemeinde als ein kleinerer mit sehr hohen Zinsen und kurzer Laufzeit. In Oberösterreich hat das Land vor Jahren auch spezielle Kanalbaufinanzierungen geschaffen, die auf unbeschränkte Laufzeit und ohne Zinsen gewährt wurden. Diese Kredite haben mehr Förderungscharakter und weniger Finanzierungscharakter. Viele Bewertungssysteme klammern solche Schulden aus. Wir wissen bei unserem Zahlenmaterial leider nicht, ob diese Schulden mit eingerechnet wurden oder nicht. Für die Gemeinde Gramastetten scheinen die Daten mit den Kanalschulden gegeben zu sein (meine Heimatgemeinde; Informationen vom Gemeinderat vs. Informationen von der Universität).

Ein weiteres Problem war natürlich, dass nur die Schuldenzahlen (absolut) und kein Schuldenregister vorhanden waren. Andernfalls hätte man die Annuität (= monatliche Kapitaltilgung plus Zinsen) als Kriterium für den Schuldenvergleich verwenden können.

Weiters ist bei den Schulden anzumerken, dass wir die Tendenz bewerten. Dies hat zur Folge, dass eine Gemeinde, die genau in den drei Vergleichsjahren einen höheren Kredit aufgenommen hat, sehr schlecht abschneidet, obwohl die Schulden gesamt gar nicht einmal so hoch sind. Gerade bei der Gemeinde, die bei uns am Schlechtesten abgeschnitten hat, bei Gilgenberg am Weilhart, scheint im Jahr 2003 eine derartige Schuldenaufnahme erfolgt zu sein. Im Jahr 2001 ist der Ort ohne Schuldenaufnahme davongekommen, im Jahr 2003 waren es 120.000 Euro. Das ist ein ganz schön hoher Anstieg.

Es sollte ja nicht so sein, dass eine Gemeinde, die z.B. noch keinen Kanal gebaut hat, als „besser“ gesehen wird als eine andere, die sich das geleistet hat. Das können wir aber pro Gemeinde ohne das jeweilige Schuldenprofil nicht exakt wissen.

6.2.2. Leistungen

Was wir in unserem Modell auch nicht berücksichtigen, sind die Leistungen, die eine Gemeinde erbringt. Eine Gemeinde, die viele Leistungen für Nachbargemeinden (Gesundheit, Bildung, etc...) erbringt, steht mitunter finanziell schlechter da, hat aber diese Investitionen oft bedingt abgesichert (Transferzahlungen von den anderen Gemeinden), während andere Investitionen (z.B. Denkmäler, wenn diese nicht touristische Umwegrentabilität besitzen) keine Einnahmen erwarten lassen können. Wenn eine defizitäre öffentliche Einrichtung (z.B. eine Schule) geschlossen wird, haben wir auch eine negative Tendenz in den Zahlen der Einnahmen. Hier tun wir der Gemeinde vielleicht auch unrecht. Aber wissen können wir das ohne eine Leistungserhebung natürlich nicht.

6.2.3. Benchmarking

Zur Integration der vorher genannten Dinge existieren Benchmarking Systeme, wie in Kapitel 5 beschrieben, welche Gemeindeleistungen definieren und sowohl Verbesserungen in Anlehnung an die Erfahrungen der anderen ermöglichen als auch die jeweilige Wirtschaftlichkeit betrachten. Mit dem Wirtschaftlichkeitsdaten und der Schuldendisziplin ließe sich vermutlich ein sehr ausgeglichenes Bild von den Gemeindefinanzern erkennen, welches auch die Leistungen der Gemeinde hinreichend berücksichtigt.

6.2.4. Freie Finanzspitze

Wenn man alternativ nicht nach Leistungen beurteilen kann oder will, dann kann man auch mit der so genannten **freien Finanzspitze** arbeiten. Dieser Terminus benennt die Höhe der Einnahmen minus der Höhe der Pflichtausgaben (Einnahmen minus ordentlicher Haushalt). Aus der Gemeindefinanzierung (erster Abschnitt der Arbeit) haben wir gesehen, dass der ordentliche Haushalt die Pflichtausgaben betrifft und der außerordentliche Haushalt die Investitionen einer Gemeinde regelt. Aus der historischen Entwicklung der letzten Jahre wissen wir, dass der ordentliche Haushalt früher tendenziell einen Überschuss produziert hat, der im außerordentlichen Haushalt verwendet werden konnte. Dieser Saldo, die freie Finanzspitze, würde sich gut für eine Bewertung der Finanzkraft einer Gemeinde eignen. Man würde auch klar sehen können, dass viele Gemeinden in den letzten Jahren bei diesem so wichtigen Punkt ins Trudeln gekommen sind (z.B. Wegfall der Getränkesteuer, etc.. siehe Teil 3 der Arbeit). Verluste im ordentlichen Haushalt werden in Oberösterreich zudem

vom Land Oberösterreich abgedeckt, was das Schuldenbild einer Gemeinde zusätzlich verzerren kann.

6.3. Potentialanalyse

Die Art und Weise, in der wir auf unsere Reihungen gekommen sind, können als besonders kreativ, aber im Sinne der Brauchbarkeit als äußerst einfach und lückenhaft angesehen werden. Der Versuch, über die Tendenz der einzelnen Kontenstände einen Trend zu ermitteln, mag auf unseren ersten Blick brauchbar gewesen sein, wir hätten die Zahlen aber noch weiter bearbeiten müssen.

Zunächst ist es bei Einnahmen und Ausgaben sinnvoll, die Inflation zu berücksichtigen. Die Einnahmen und Ausgaben sollten in einem normalen Jahr theoretisch nicht stärker steigen müssen als um die Inflationsrate.

Auch ist ein Zeitraum von drei Jahren für eine detaillierte Betrachtung möglicherweise nicht ausreichend. Gerade bei großen Investitionen in Infrastruktur und bei größeren Gemeindeprojekten ist eine langjährige Beobachtung sinnvoll, um auch so etwas wie eine „Finanzdisziplin“ erkennen zu können.

Im Folgenden ein paar detailliertere Verbesserungsvorschläge.

6.3.1. Finanzkennzahl

Einnahmen, Schuldenaufnahme und Schuldenstand könnten in eine Art Finanzkennzahl münden, die auf die Einwohner bezogen ist. So könnte man den Schuldendienst pro Einwohner mit den Einnahmen pro Einwohner in Relation setzen. Orte mit großen Unternehmungen (Einkaufszentren, Industrie etc..) geben oft mehr für den Erhalt und die Erneuerung der für die Betriebe notwendigen Infrastruktur aus, haben aber in Relation dann auch höhere Einnahmen über z.B. die Körperschaftssteuer. Daher ist eine pro Kopf Betrachtung des Saldos vermutlich zielführender als einen separaten Trend der Einnahmen und einen Trend der Ausgaben zu haben.

6.3.2. Aufwandskennzahl

Wenn der Aufwand, die Aufwendungen für Bedienstete und die Aufwendungen für die Schuldenaufnahme in einem Jahr besonders hoch sind, scheint es sich um Investitionen zu handeln. Das könnten wir evtl. mathematisch abfedern.

6.3.3. Leistungskennzahl

Ganz besonders schlimm ist es, wenn der Aufwand steigt (speziell der für Personal, und gleichzeitig aber die Einnahmen für Gemeindeleistungen sinken. Dies könnte in einer weiteren Kennzahl zusammengefasst werden. In einem solchen Fall ist aber möglicherweise ein längerer Beobachtungszeitraum angezeigt.

6.4. Zusammenfassung und Ausblick

Auch wenn unsere Simulation nicht unbedingt die beste Modellbildung beinhaltet (man kann ja über das beste bekanntlich am längsten streiten), so glauben wir, einen ganz guten Einblick in die Finanzsituation der oberösterreichischen Gemeinden bekommen zu haben. Es war äußerst interessant, zu sehen, wie diffizil die Finanzierung einer Gemeinde organisiert ist und worauf man achten muss.

Danke an Dr. Zeilinger vom Land OÖ, der uns mit sehr vielen nützlichen Informationen weiterhelfen konnte.

6.5. Quellenverzeichnis

Gespräch mit DI Dr. Franz Zeilinger, Land Oberösterreich und ehem. Gemeinderat von Gramastetten

6.6. Abbildungsverzeichnis

Keine Abbildungen

A. Anhang A

Simulation der Finanzen der Oberösterreichischen Gemeinden.

Zu finden im Internet unter

http://student.ifip.tuwien.ac.at/bap/2004/bap_g09/simulation/

B. Anhang B

Auswertung der finanzstärksten und finanzschwächsten Gemeinden Oberösterreichs,

Auswertung vom Land Oberösterreich

Zu finden im Internet unter

http://student.ifip.tuwien.ac.at/bap/2004/bap_g09/reihung/

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.