

Kommunale Haushalte mit Kennzahlen analysieren und steuern



Peter Biwald

Im Herbst dieses Jahres stand wieder eine Budgeterstellung unter schwierigen Rahmenbedingungen auf der Tagesordnung.

Dabei stellt sich die Frage, ob diese weiter wie bisher ablaufen soll, d.h. das nächste Jahr planen, kurzfristig das nicht Finanzierbare kürzen und die mittelfristige Finanzplanung noch rasch zum Abschluss der Budgeterstellung Ende November, Anfang Dezember erstellen. Oder macht es mehr Sinn, einen anderen, stärker strategischen Weg zu wählen, der auf einer mehrjährigen, zukunftsorientierten Haushaltsanalyse basiert.

Die Antwort darauf lautet, dass eine zeitgemäße Budgetierung mit einer Haushaltsanalyse beginnt, wofür die Querschnittsrechnung und ein aussagekräftiges Set an Schlüsselkennzahlen die Grundlage bilden. Die Querschnittsrechnung bildet neben der Analyse die Basis für eine kurz- und mittelfristige Haushaltssteuerung und damit auch Budgetierung.

Den Ausgangspunkt stellt ein so genannter „Quicktest“ auf Basis von sechs Kennzahlen aus folgenden Bereichen dar:¹

- Ertragskraft – Wie viel bleibt im laufenden Betrieb über (für Investitionen, Folgekosten)?
- Eigenfinanzierungskraft – In welchem Ausmaß können erforderliche

Ausgaben mit Eigenmitteln finanziert werden?

- Verschuldung – Wie stark belastet der Schuldendienst die laufenden Einnahmen? Wie lange dauert die Rückzahlung?
- Finanzielle Leistungsfähigkeit – Welcher Anteil der laufenden Einnahmen steht nach Begleichung der fortdauernden Verpflichtungen zur Verfügung?
- Vermögensentwicklung – In welchem Ausmaß wächst der Vermögensbestand?

Ziel dieses Quicktests ist eine erste, in der Regel auch richtige Aussage zur Lage des Haushalts treffen zu können; bei Bedarf kann anschließend eine Vertiefung erfolgen, insbesondere um Ursachen für besonders günstige oder ungünstige Entwicklungen erkennen zu können. Im Detail umfasst das Analyseset folgende Kennzahlen:

- Ertragskraft – Quote öffentliches Sparen (ÖSQ)
- Eigenfinanzierungskraft – Eigenfinanzierungsquote (EFQ)
- Verschuldung – Schuldendienstquote (SDQ) sowie Verschuldungsdauer (VSD)
- Finanzielle Leistungsfähigkeit – Quote Freie Finanzspitze (FSQ)
- Vermögensentwicklung – Substanzerhaltungsquote (SEQ)

Ertragskraft – Öffentliche Sparquote (ÖSQ)

Diese Kennzahl spiegelt das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Sparen

(Saldo 1 der Querschnittsrechnung) und den laufenden Ausgaben (Summe 2) wider. Es zeigt an, in welchem Ausmaß die laufenden Einnahmen höher sind als die laufenden Ausgaben.

- je höher dieser Wert ist, desto mehr Mittel stehen für die Finanzierung der Ausgaben der Vermögensgebarung – d.h. für Neuinvestitionen und die damit verbundenen Folgekosten – zur Verfügung;
- liegt der Wert bei Null ist dies ein ernsthaftes Zeichen für Überforderung des Haushalts. Mit den laufenden Einnahmen können de facto nur mehr die laufenden Ausgaben gedeckt werden. Ein Konsolidierungskurs ist einzuleiten;
- bei einem negativen Wert ist die Finanzsituation sehr ernst, Sanierungsmaßnahmen sind unverzüglich einzuleiten.

Eigenfinanzierungskraft – Eigenfinanzierungsquote (EFQ)

Diese Kennzahl zeigt an, in welchem Ausmaß die Ausgaben der laufenden Gebarung sowie der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen durch laufende Einnahmen aus diesen beiden Kategorien gedeckt werden. Ein kontinuierlicher Rückgang zeigt, dass der Eigenfinanzierungsspielraum nachhaltig geringer wird und der Differenzwert zu 100 durch eine Netto-

¹ Dieser Quicktest wurde in den letzten Jahren von Peter Biwald (KDZ) in Kooperation mit Johann Wächter (Stadtgemeinde Schwechat) entwickelt, und vom KDZ in dutzenden Seminaren wie auch in zahlreichen Projekten zur Haushaltsanalyse und -konsolidierung erfolgreich eingesetzt.

Abb. 1: Referenzwerte nach Biwald und Wachter²

Kennzahl	Sehr gut (1)	Gut (2)	Durchschnitt (3)	Genügend (4)	Unzureichend (5)
ÖSQ	> 25%	> 20%	> 15%	> 5%	< 5%
EFQ	> 110%	> 100%	> 90%	> 80%	< 80%
VSD	< 3 Jahre	< 7 Jahre	< 12 Jahre	< 25 Jahre	> 25 Jahre
SDQ	< 10%	< 15%	< 20%	< 25%	> 25%
FSQ	> 15%	> 12%	> 8%	> 3%	< 3%
SEQ	> 1,4	> 1,3	> 1,2	> 1,1	< 1,0

Quelle: Biwald, Wachter

Neuverschuldung und/oder Rücklagenauflösungen zu finanzieren ist.

Verschuldung – Verschuldungsdauer (VSD) und Schuldendienstquote (SDQ)

Die Kennzahl VSD zeigt, wie lange auf Basis des durchschnittlichen öffentlichen Sparens die Rückzahlung der bestehenden schuldähnlichen Verpflichtungen (Darlehen, Barwert der Leasingverpflichtungen, wie auch schlagend werdende Haftungen) dauert. Sie ist ein zentraler Indikator für das Ausmaß der Verschuldung; Werte unter 3 Jahre sind ausgezeichnet, über 25 Jahre schlecht. Die Schuldendienstquote zeigt, welcher Teil der Abgaben für den Schuldendienst aufzuwenden ist.

Finanzielle Leistungsfähigkeit – Quote freie Finanzspitze (FSQ)

Diese Kennzahl zeigt den Überschuss der fortdauernden Gebarung an und damit, in welcher Höhe eine Manövrierreserve für neue Projekte besteht.

Vermögensentwicklung – Substanzerhaltungsquote (SEQ)

Diese Kennzahl, zeigt sie doch, in welchem Ausmaß die Gemeinde die Substanz im Bereich der Infrastruktur wie auch der Ausstattung mit langlebigen Wirtschaftsgütern erhalten kann.

Ermittelt wird sie durch die Gegenüberstellung von Investitionen und Abschreibungen. In der Praxis stößt dieser Bereich jedoch auf die größten Probleme, weil aufgrund fehlender flächendeckender Vermögens- und Abschreibungsverzeichnisse eine Berechnung derzeit nicht möglich ist.

Die angeführten Kennzahlen können nunmehr in ein Referenzmodell eingebaut werden, womit jedem Kennzahlenwert eine Klassifizierung in einem fünfteiligen Schulnotensystem zuordenbar ist.

Gemeinden mit einer ÖSQ von 21 Prozent, einer EFQ von 101 Prozent, einer VSD von 6 Jahren, einer SDQ von 14 Prozent sowie einer FSQ von 12,5 Prozent weisen einen Analysewert von 2,0 bzw. Gut aus; Gemeinden mit einer ÖSQ von 10 Prozent, einer EFQ von 85 Prozent, einer VSD von 20 Jahren, einer SDQ von 24 Prozent sowie einer FSQ von 5 Prozent einen Analysewert von 4,0 bzw. Genügend.

Wie bereits erwähnt, kann in der Regel mangels vorhandener Daten die Substanzerhaltungsquote nicht ausgewiesen werden. Hinsichtlich der Referenzwerte ist eine SEQ von > 1,4 mit Sehr gut einzuschätzen, da das Vermögen um deutlich mehr als die Abschreibungen steigt. Eine SEQ von 1,2 ist mit „Durchschnittlich“ einzuschätzen, da mit den Neuinvestitionen

gerade die Abschreibungen unter Berücksichtigung eines Wiederbeschaffungsfaktors gedeckt werden können. Eine SEQ unter 1,0 ist schlecht bzw. ungenügend, da ein Substanzverzehr gegeben ist.

Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs als Basis für die weitere Budgetierung

Einleitend ist zu klären, woran sich das Konsolidierungserfordernis messen soll; sinnvoller Weise an einem der zentralen Budgetziele: dem Haushaltsgleichgewicht. Dabei geht es nicht um eine formelle Größe, wie beispielsweise dass die Einnahmen gleich den Ausgaben des ordentlichen Haushalts sind. Haushaltsgleichgewicht im materiellen Sinn bedeutet ein ausreichend großes öffentliches Sparen zu erzielen, um die erforderlichen bzw. gewünschten Investitionen und damit verbundenen Folgelasten finanzieren zu können – im Rahmen einer vertretbaren Verschuldung. Beim Haushaltsgleichgewicht handelt es sich somit um eine dynamische Größe, die von den vier genannten Variablen abhängt. Daher wird auch der Konsolidierungsbedarf von diesen Größen bestimmt.

² Diese Referenzwerte von Biwald und Wachter basieren auf einem empirischen Befund (mehrjähriger Einsatz bei Haushaltsanalysen sowie Abgleich mit Daten der Statistik Austria) sowie eine Verknüpfung mit Referenzmodellen von Quicktests aus dem privatwirtschaftlichen Bereich (insbesondere jene von Kralicek, Peter: Kennzahlen für Geschäftsführer. Wien 2001.). Die Ergänzung um die SEQ erfolgte durch Biwald.

Die zentralen Eckpunkte für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfes bilden somit das Öffentliche Sparen, der Netto-Investitionsbedarf (plus der damit verbundenen Folgekosten) und die Verschuldung. Eine abgesicherte Ermittlung des Konsolidierungsbedarfes basiert:

- auf einer mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung sowie
- auf den zentralen Größen der ÖSQ, der VSD sowie des Saldo 1 und 2 der Querschnittsrechnung.

Der Konsolidierungsbedarf ermittelt sich aus der Summe der Salden 1 und 2:

- ist diese Summe negativ (dies trifft zu, wenn die EFQ unter 100 Prozent liegt) so besteht ein Konsolidierungsbedarf, bei einer positiven Summe bzw. EFQ ist an sich kein Bedarf gegeben;
- bei einer Verschuldungsdauer zwischen 10 und 12 Jahren entspricht die (negative) Summe der Salden 1 und 2 dem Konsolidierungsbedarf.

Liegt die Verschuldungsdauer über 12 Jahre ist auch der Konsolidierungsbedarf höher als die Summe von Saldo 1 und 2.;

- das konkrete Ausmaß hängt von der Höhe der VSD, wie auch den politischen Zielen ab;
- liegt die VSD unter 10 Jahren, ist auch der Konsolidierungsbedarf geringer als die (negative) Summe von Saldo 1 und 2.

Steuern und Planen mit Kennzahlen

Eine zeitgemäße Budgetierung beginnt mit einer Haushaltsanalyse, wofür Querschnittsrechnung und Kennzahlen die Grundlagen bilden. Die Budgetierung orientiert sich an Budgetzielen, d.h. den gewünschten/erforderlichen Kennzahlenwerten und daraus leiten sich die Vorgaben für den Budgetstellungsprozess ab. Damit verbunden ist die Beantwortung folgender Fragen:

- Welche Werte sollen kurz- und mittelfristig erreicht werden?

- Welche Maßnahmen müssen dafür gesetzt werden?
- Wie bilden sich diese wiederum in der mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung ab?

Die Voraussetzungen für eine mittelfristige Steuerung der Haushalte sind:

- eine mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung, die jährlich angepasst wird;
- wenige, aber aussagekräftige Haushaltskennzahlen;
- eine Haushaltsanalyse, die sich auf einen Zeitraum von 8-10 Jahren ausrichtet und der 4.2.4-Regel folgt – für den Herbst 2005 bedeutet dies die vergangenen Jahre 2000-2003, die aktuellen Jahre 2004 und 2005 sowie die Prognosejahre 2006-2009;
- Abstimmungsprozesse, jedenfalls jährlich im Rahmen der Voranschlagsstellung;
- unterjährige Quartalsberichte.

VERANSTALTUNGEN

Fachtagung zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“

Die Veranstaltung, die vom Österreichischen Städtebund in Zusammenarbeit mit dem KDZ veranstaltet wird, wendet sich vor allem an politisch Verantwortliche und Führungskräfte aus den Städten und Gemeinden, aber auch der Länder.

Im ersten Themenschwerpunkt wird die Interkommunale Zusammenarbeit aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet: aus Sicht der Länder versus der Gemeinden, wobei auch der Blick ins benachbarte Ausland gerichtet wird. Im zweiten Themenschwerpunkt sollen Praxisbeispiele präsentiert werden. Eine begleitende Ausstellung von weiteren Praxisbeispielen rundet das Programm ab.

Eine Anmeldung ist erforderlich. Die Teilnahme ist kostenlos.

Termin • 31. Januar 2006

Ort • Rathaus Wien, Wappensaal



Detaillierte Informationen erhalten Sie unter <http://www.kdz.or.at>