

METHODEN DER KOMMUNALEN PLANUNG:

DIE MITTELFRISTIGE FINANZPLANUNG ¹⁾

Die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden, deren Zweck und Methode hier behandelt werden sollen, ist noch ein junges Mittel der kommunalen Planung.^{1a)} Während die Zentralregierungen in vielen Ländern dieses Instrument zur Planung und Koordination ihrer Aufgaben und finanziellen Ressourcen einsetzen, ist die mittelfristige Finanzplanung in den Gemeinden etwa der Schweiz und Österreichs noch nicht weit verbreitet. In der Bundesrepublik Deutschland dagegen wird mit dem Inkrafttreten eines neuen Haushaltsrechts voraussichtlich im Jahre 1973 die Erstellung von mittelfristigen Finanzplänen für alle Gemeinden verpflichtend vorgeschrieben werden. Die einzelnen Länder in der BRD haben bis dahin die Frage der kommunalen Finanzplanung durch die Herausgabe von weitgehend übereinstimmenden Erlässen geregelt, in denen die Gemeinden gebeten werden, mehrjährige Finanzpläne aufzustellen.

Nachfolgend werden zunächst der Zweck und die Merkmale eines mittelfristigen Finanzplanes besprochen und die Stellung des Finanzplanes im System der kommunalen Planung angegeben. Es

1) Gekürzte Fassung eines Referates, das der Verfasser beim Sommerseminar der Gesellschaft für Regionalforschung am 24. September 1971 gehalten hat.

1a) Es wird darauf hingewiesen, daß in der Eigenbetriebsverordnung aus dem Jahre 1938 für die kommunalen Eigenbetriebe allerdings schon einer Art mittelfristige Finanzplanung vorgesehen wurde.

erfolgt dann eine schematische Darstellung des Verfahrens der mittelfristigen Finanzplanung und schließlich die Behandlung einiger Probleme, die bei der Erstellung eines Finanzplanes auftreten. 2)

Unter mittelfristiger Finanzplanung einer Gemeinde, wie einer Gebietskörperschaft überhaupt, versteht man eine übersichtliche und erschöpfende Zusammenstellung sowie Reihung von Maßnahmen, die auf den politischen Zielvorstellungen der Gebietskörperschaft basieren; eine Zusammenstellung, die jährlich zu überprüfen und für einen bestimmten Zeitraum zu erstellen ist. Der Finanzplan umschließt weiters eine Vorschau auf den notwendigen Bedarf an Deckungsmitteln. 3) Die Finanzplanung besteht somit im wesentlichen aus einer umfassenden Vorschau der Einnahmen und Ausgaben, aus der Ermittlung und Reihung der Investitionsvorhaben und aus der Abstimmung der Vorhaben mit den vorhergesehenen Möglichkeiten. Der Finanzplan ist keine bloße Vorausschau, sondern wie es Hagemann ausdrückt, "das prognostizierte quantifizierte Ergebnis der zum Erreichen festgelegter Ziele ergriffenen oder zu ergreifenden Maßnahmen, er stellt also den quantitativen Niederschlag eines Aktionsprogramms des Planungsträgers dar". 4)

2) Für eine genauere Darstellung siehe H. Bauer, Die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden, Wien 1971 und die dort angeführte Literatur.

3) Vgl. dazu W. Weber und R. Windisch, Ökonomische und institutionelle Gesichtspunkte rationaler Haushaltsplanung, Wien 1970, S. 61 ff.

4) G. Hagemann, Beziehungen zwischen mittelfristiger Finanzplanung und Finanzverfassung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 15, S. 52.

Die in der Begriffsbestimmung enthaltenen Merkmale eines mittelfristigen Finanzplanes werden nun näher erläutert: Ein mittelfristiger Finanzplan muß umfassend sein, d.h. er muß alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde enthalten. Es genügt somit nicht, nur die Investitionsvorhaben und die zu ihrer Finanzierung bestimmten Einnahmen anzugeben, auch die laufenden Ausgaben und Einnahmen sind zu erfassen (wodurch die Entwicklung der Personal- und laufenden Sachausgaben, aber auch etwa die Folgekosten von Investitionen berücksichtigt werden sollen). Umfassend bedeutet auch, daß alle Aufgabenbereiche der Gemeindeverwaltung und ebenso die kommunalen Unternehmungen in die Finanzplanung einbezogen werden müssen.

Die gleitende Planung ist ein weiteres Merkmal eines mittelfristigen Finanzplanes. Damit die ursprüngliche Länge des Planungszeitraumes gleich bleibt, muß jährlich eine Fortschreibung um ein weiteres Jahr erfolgen. Gleitende Planung bedeutet auch, daß jährlich unter Berücksichtigung neuer Daten und Informationen eine Revision des bestehenden Finanzplanes vorgenommen wird.

Die Bezugsperiode eines mittelfristigen Finanzplanes liegt üblicherweise zwischen drei und sechs Jahren (in der BRD im § 9 des Stabilitätsgesetzes fünf Jahre vorgesehen), dabei ist es klar, daß je länger die Planperiode ist, desto unsicherer die Prognose von Einnahmen und Ausgaben ist. Andererseits je kürzer die Planperiode ist, desto kleiner ist die Handlungsfreiheit für wirtschaftliche und politische Entscheidungen.

Eines der Ziele, das mit dem Instrument der mittelfristigen Finanzplanung angestrebt wird, ist die - zumindest teilweise - Überbrückung der Kluft, die zwischen dem auf dem Jährlichkeitsprinzip beruhenden Haushaltsplan und der praktischen Aufgabenerfüllung (viele, oft mehrjährige Investitionsvorhaben, Aufnahme langfristiger Kredite) in den Gemeinden besteht. "Dabei geht es nicht darum, das Prinzip der Jährlichkeit als Instrument des Haushaltsrechts abzuschaffen; Inhalt und Rechtsverbindlichkeit des Haushaltsplanes als Jahresprogramm werden sich auch künftig nicht ändern. Der Jahreshaushalt verliert jedoch seinen autonomen Charakter... als einziges Mittel der Orientierung.... Die Orientierungsfunktion übernimmt die über den Bereich des einzelnen Haushaltszeitraumes hinausgreifende Planung". 5) Der mittelfristige Finanzplan zeigt also nicht nur auf, was auf längere Sicht politisch nötig, sondern auch was finanziell möglich ist. Damit dient die Finanzplanung der Aufklärung und der Information von Bevölkerung, politischen Organen und der Gemeindeverwaltung.

Die mittelfristige Finanzplanung erleichtert weiters die möglichst widerspruchsfreie Gestaltung der gesamten kommunalen Planungstätigkeit und liefert wichtige Entscheidungshilfen für die politischen Organe der Gemeinden.

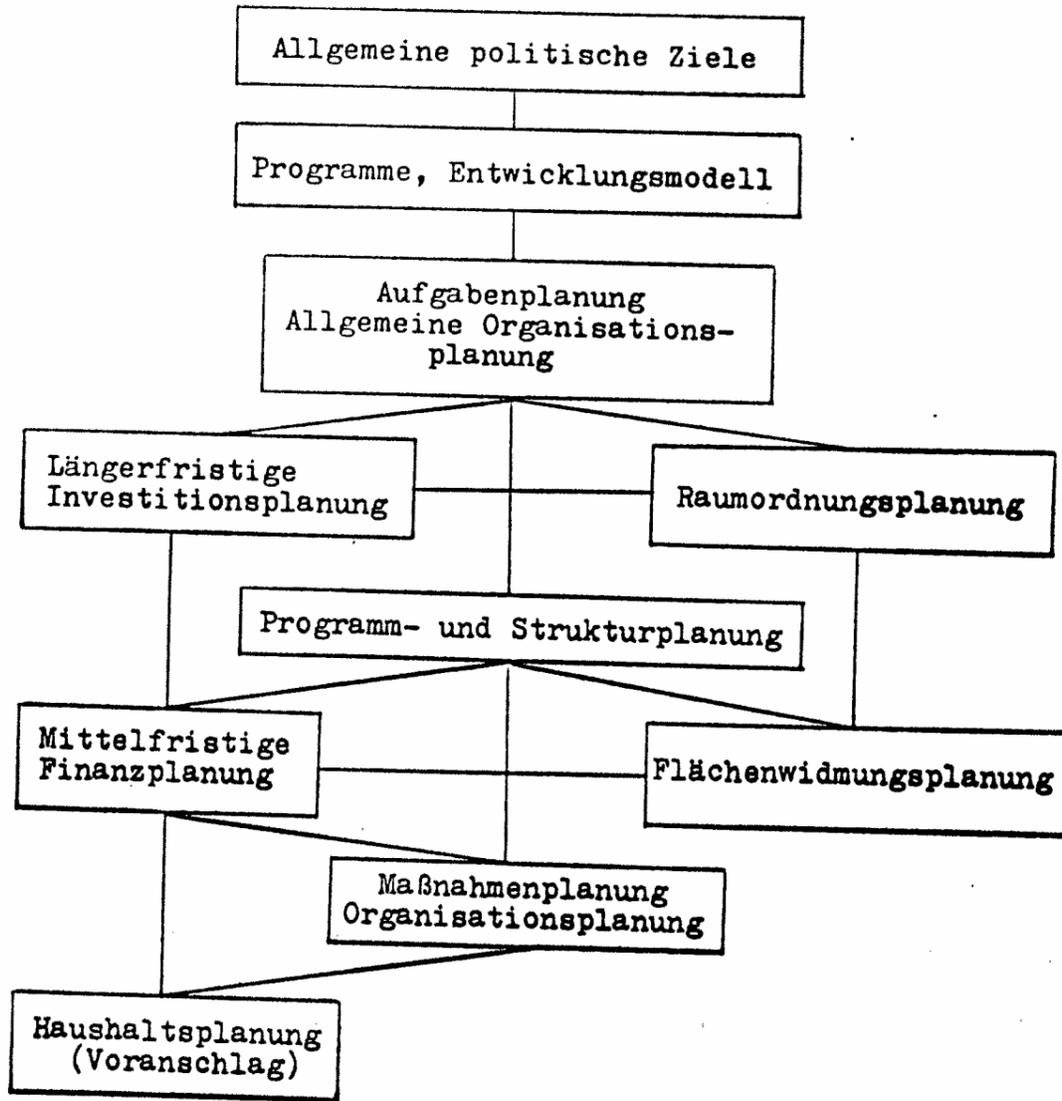
5) H. Weichmann, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, in: Finanzarchiv, N.F. Band 27/1968, Heft 1-2, S. 225 f.

Die haushaltswirtschaftliche Bedeutung eines mittelfristigen Finanzplanes liegt darin, daß eine längerfristige Sicherung des Haushaltsausgleichs erreicht sowie eine zweckmäßige Gestaltung der Schulden- und Rücklagenpolitik erleichtert wird. Die kommunale Finanzplanung erfüllt schließlich auch eine gesamtwirtschaftlich wichtige Rolle, da sie der öffentlichen Hand, den Trägern der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaft Informationen liefert und Maßnahmen zur Koordination der nationalen Wachstums- und Konjunkturpolitik erleichtert. 6)

Nach dieser Erläuterung der Merkmale und der Zwecke eines mittelfristigen Finanzplanes soll die Stellung dieses Instrumentes im System der kommunalen Planung an Hand des folgenden Schemas aufgezeigt werden.

6) In der BRD steht im Zusammenhang mit dem "Stabilitätsgesetz" diese Zielsetzung der kommunalen Finanzplanung im Vordergrund.

Schema der kommunalen Planung ⁷⁾



7) ^{Nach} ~~vgl. dazu~~ E. Laux, Kommunale Investitionsplanung - ein Überblick, in: WIBERA (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturplanung, Düsseldorf 1971, S. 44.

Diese schematische Darstellung ist einerseits unvollständig, d.h. von der Existenz der Rückkoppelungen, vom Informationszugang an verschiedenen Stellen usw. wird abgesehen, andererseits bildet sie durch die saubere Trennung verschiedener Konkretisierungsstufen ein Idealbild, das in der Realität nicht gegeben ist. Das Schema genügt aber für den hier angestrebten Zweck: es soll gezeigt werden, daß eine Voraussetzung für die mittelfristige Finanzplanung die Formulierung der politischen Ziele und die Erfassung des notwendigen und gewünschten Bedarfes an kommunalen Einrichtungen und Diensten (wobei der Bedarf auf der ersten Konkretisierungsstufe berücksichtigt wird) ist. Weiters ist dann die Erstellung eines längerfristigen Investitionsplanes (10 Jahre) notwendig. Die Querverbindung zum Feld "Flächenwidmungsplanung" zeigt an, daß alle Pläne, die "geldkostende" Maßnahmen enthalten, bei der Finanzplanung berücksichtigt werden müssen. Die Resultate des mittelfristigen Finanzplanes sind für die Stufe der Maßnahmen- und Organisationsplanung wichtig, da im Finanzplan Umfang und Zeitpunkt der Realisierung der Investitionsvorhaben festgelegt werden, aber auch das Ausmaß der laufenden Ausgaben angegeben ist. Weiters ergibt sich eine Verbindung zum jährlich zu erstellenden Gemeindehaushaltsplan.

Das Verfahren der kommunalen Finanzplanung ⁸⁾

Für die Besprechung des Verfahrens der Erstellung eines mittelfristigen Finanzplanes ist zunächst festzuhalten, daß

8) Es wird hier kein bestimmtes Verfahren in allen Details beschrieben, sondern es werden idealtypisch die wichtigsten Verfahrensschritte skizziert.

ein Finanzplan vor allem aus der Vorausschau über die Entwicklung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen für eine mittelfristige Planperiode besteht und daß bei den einmaligen Vorhaben, das sind vor allem die Investitionen, ein Prozeß der Auswahl und Festlegung der Prioritäten der Vorhaben notwendig ist. Dem entspricht auch die Unterteilung der Finanzplanung in einen mittelfristigen Einnahmen-Ausgabenplan und in einen mittelfristigen Investitionsplan.

Die verschiedenen von Theoretikern vorgeschlagenen oder von Praktikern schon verwendeten Verfahren beruhen auf der Ermittlung der sogenannten freien Spitze oder der Manövriermasse, also der finanziellen Mittel, die für die Erfüllung der Pflichtaufgaben sowie auch der freiwilligen Aufgaben einer Gemeinde mit einmaligen Charakter für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehen. Das heißt, diejenigen Deckungsmittel müssen errechnet werden, die nach der Erfüllung der laufenden Aufgaben (das sind im allgemeinen nur Pflichtaufgaben) für einmalige Vorhaben (einerlei, ob es sich um Pflicht- oder freiwillige Aufgaben handelt) zur Verfügung stehen.

Es ist dabei notwendig, die Einnahmen und Ausgaben in laufende und einmalige aufzuteilen. Denn einerseits entsprechen die laufenden Ausgaben auch den immer wiederkehrenden (laufenden) Aufgaben und andererseits besteht ein Unterschied bei der Vorausschau der laufenden und einmaligen Mittel. Die laufenden, also regelmäßig anfallenden Ausgaben betreffen

vor allem die Verwaltungsaktivitäten der Gemeinde, die Bezahlung der Bediensteten, die Instandhaltung von Amtshäusern, Schulen, der Wasserleitungen, Ortsbeleuchtungen usw., aber auch die Transferzahlungen. Einmalige Ausgaben ergeben sich vor allem aus den verschiedensten Investitionen, die die Gemeinde vornimmt, aus Zuschüssen für die Investitionstätigkeit anderer Körperschaften oder privater Haushalte. Einmalige Ausgaben ergeben sich weiters beim Erwerb von Liegenschaften und Wertpapieren, bei der Gewährung von Darlehen (z.B. für den Wohnungsbau), bei Zuschüssen an die wirtschaftlichen Unternehmungen einer Gemeinde und bei der Dotierung von Rücklagen.

Auf der Einnahmenseite zählen zu den laufenden Einnahmen vor allem die verschiedenen Steuereinnahmen, die verschiedenen laufenden Zuweisungen vom Bund und vom Land sowie Gebühren und Entgelte. Einmalige Einnahmen sind vor allem die Erlöse aus dem Verkauf von Vermögen, die Eingänge aus aufgenommenen Darlehen, einmalige Zahlungen von Gebietskörperschaften (meist für ein bestimmtes Investitionsvorhaben), einmalige Gebühren (z.B. Wasseranschlußgebühr), einmalige Kostenersätze (z.B. Beiträge für Anschließung) und schließlich Entnahmen aus Rücklagen.

Der mittelfristige Einnahmen- und Ausgabenplan:

Im Einnahmen-Ausgabenplan erfolgt die Vorausschätzung der Einnahmen und Ausgaben (mit Ausnahme der Einnahmen und Ausgaben für Investitionen) für jedes Jahr der mittelfristigen Plan-

periode. Eine möglichst genaue Prognose der Einnahmen und Ausgaben ist wichtig, weil ihre Entwicklung den in Zukunft verbleibenden finanziellen Spielraum für die verschiedenen Investitionen der Gemeinden weitgehend bestimmt. Da für statistisch gesicherte und anspruchsvolle Prognosen viele Voraussetzungen nicht gegeben sind,⁹⁾ muß die Manövriermasse durch einfache Schätzverfahren für die Jahre der Planperiode ermittelt werden. Zunächst wird der Überschuß der laufenden Gebarung^{*} prognostiziert, wobei zwei verschiedene Wege eingeschlagen werden können:

1. der Überschuß der laufenden Gebarung wird in seiner durchschnittlichen Höhe aus der Vergangenheit (für die letzten 3-4 Jahre) berechnet und dann unter Zu- oder Abrechnung von verschiedenen Korrekturfaktoren für die Jahre der Planperiode geschätzt. Solche Korrekturfaktoren, die zum Durchschnittswert hinzu- oder abgerechnet werden müssen, sind etwa die erwarteten Steuermehreingänge (auf Grund der Regelungen des Finanzausgleiches, der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt), weiters die Erhöhungen des Personalaufwandes (auf Grund von erwarteten Lohnsteigerungen, Erhöhung des Beschäftigtenstandes) usw.

9) So sind z.B. die finanz- und regionalwirtschaftlichen Forschungen über die Determinanten einzelner kommunaler Ausgaben- und Einnahmearten erst im Anfangsstadium. Es fehlen weiters Prognosen über die lokale oder regionale wirtschaftliche Entwicklung, wie sie am Bruttourbanprodukt, an Daten über die Arbeitsproduktivität usw. gemessen werden kann.

* (Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben)

2. Die wichtigsten laufenden Einnahme- und Ausgabearten werden auf Grund der vergangenen Entwicklung durch einfache Trendextrapolation oder durch Regressionsanalysen für die Jahre der Planperiode berechnet, worauf dann erst der Überschuß der laufenden Gebarung für jedes Jahr ermittelt wird.

Bei beiden Methoden ist es üblich, noch einen Sicherheitsbetrag vom Überschuß in Abzug zu bringen, womit vor allem das Risiko einer unerwartet geringen Einnahmensteigerung (bei den Steuern etwa) oder unerwarteter Ausgabensteigerungen ausgeschaltet werden soll.

Schließlich sind zu den ermittelten Überschüssen der laufenden Gebarung die voraussichtlichen einmaligen Einnahmen hinzu- und die einmaligen Ausgaben (ohne Investitionen) abzurechnen, wodurch man die zukünftige, jährlich verbleibende Manövriermasse erhält. Einmalige Einnahmen oder Ausgaben können nach der Definition nicht auf Grund von Erfahrungswerten der Vergangenheit für die Planperiode prognostiziert werden, sondern sind unter Auswertung aller verfügbaren Informationen zu schätzen.

Der mittelfristige Investitionsplan:

Wenn schon der Einnahmen-Ausgabenplan nicht nur von der Finanzverwaltung allein erstellt werden kann, sondern als politische Entscheidung etwa die Prämisse von der Erhaltung des bestehenden Versorgungsniveaus in quantitativer und qualitativer Hinsicht notwendig ist, so erfordert die Erstellung des Investitions-

planes eine weitgehende Zusammenarbeit zwischen den politischen Organen, der Finanzverwaltung und den einzelnen Dienststellen, die für die Durchführung von Investitionsvorhaben zuständig sind.

Bei der Aufstellung eines Investitionsplanes kann im günstigsten Fall von einem bestehenden langfristigen Investitionsprogramm (-plan) ausgegangen werden (siehe das Schema auf Seite 6), ansonsten muß mit der Aufstellung einer Wunschliste der Investitionsvorhaben begonnen werden. Neben dem schon beschriebenen Problem der Prognose von Einnahmen und Ausgaben liegt hier - also bei der Ermittlung des mittel- oder längerfristigen Investitionsbedarfes - die zweite Hauptschwierigkeit der Finanzplanung. Es geht darum, den "objektiven" Bedarf an Investitionen (z.B. gemessen an internationalen Standards) mit den Investitionsschwerpunkten, die sich aus der Verfolgung politischer Zielvorstellungen ergeben, zusätzlich mit den Vorhaben, die auf Grund bestehender oder zukünftiger gesetzlicher Regelungen sowie auf Grund der erwarteten Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft notwendig werden, zu verbinden. Neben den Schwierigkeiten sachlicher Natur (etwa die Ermittlung der Größe und des Standortes einer Pflichtschule) sind es die Frage des Vorhandenseins oder Fehlens von Informationen und schließlich die politische Entscheidung über jedes Investitionsvorhaben, die die Erstellung eines Investitionsplanes so schwierig machen.

Das Resultat der ersten Phase der Investitionsplanung ist jedenfalls eine Zusammenstellung jener Investitionen, die voraussichtlich in der Planperiode realisiert werden können. In der zweiten Phase nimmt die Finanzabteilung (Kämmerei) eine Zusammenstellung der Kosten von diesen Investitionen vor, und zwar die Kosten des Vorhabens, wie sie zur Zeit der Planerstellung geschätzt werden. Diese Kosten sind bei größeren Vorhaben (mit langer Vorbereitungs- und Bauzeit) durch die zu erwartenden Preissteigerungen zu korrigieren. Bei Vorhaben, deren Realisierungsdauer mehr als ein Jahr beträgt, ist es weiters notwendig, die jährlichen Raten zu schätzen und auszuweisen. Neben den Kosten für die Erstellung des Vorhabens ("Herstellungskosten") sind die Kosten für die Projektvorbereitung sowie die Folgekosten in Summe und für die einzelnen Jahre der Planperiode anzugeben. Die Angabe von Folgekosten, das sind jene Kosten, die mit der Realisierung eines Investitionsvorhabens untrennbar verbunden sind,¹⁰⁾ ist sehr wichtig - in der Praxis werden sie nur selten und unvollständig angegeben -, da sie eine Steigerung der Gesamtbelastung des zukünftigen Haushalts bedingen und in den Folgejahren die für Investitionszwecke zur Verfügung stehende Manövriermasse schmälern.

Die hier skizzierte Art der Erfassung von Kosten ist für jedes einzelne größere Vorhaben anzuwenden. Für die manchmal auch größere Zahl von kleinen Investitionsvorhaben genügt es, einen Pauschalbetrag anzugeben; grundsätzlich gelten jedoch

¹⁰⁾ Kosten für den Betrieb und die Erhaltung der Investition sowie für ergänzende Folgeinvestitionen.

auch für die kleinen Vorhaben die gleichen Überlegungen, wie sie hier angeführt worden sind.

Die Zusammenstellung der angemeldeten Investitionsvorhaben durch die Finanzverwaltung dient erstens dazu, die notwendige Höhe an Deckungsmitteln für die geplanten Vorhaben errechnen zu können. Dabei ist für jedes Jahr der mittelfristigen Planperiode der Bedarf an Deckungsmitteln getrennt zu errechnen. Weiters ist bei der Zusammenstellung der Vorhaben deren Koordinierung, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Was die Koordinierung der Investitionen anbelangt, ist zu achten, daß ein Investitionsvorhaben Aufschließungsmaßnahmen und komplementäre Einrichtungen (beides fällt unter die Folgekosten) notwendig machen kann und eine zeitliche, räumliche und sachliche Koordinierung erfordert. Die Beachtung der Dringlichkeit bedeutet, daß z.B. Investitionsvorhaben auf Grund gesetzlicher Verpflichtungen solchen auf Grund vertraglicher Verpflichtungen vorgehen können und diese wieder Vorrang vor freiwilligen Leistungen haben. Die Überprüfung auf Wirtschaftlichkeit soll sich darauf beziehen, ob ausreichend Überlegungen und Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit des Projektes (Auslastung der Einrichtung etwa) angestellt worden sind. Hier können bei zumindest einigen Arten von Vorhaben - Verkehrsinvestitionen etwa - mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen Berechnungen zur "Wirtschaftlichkeit" vorgenommen werden. Zum Abschluß der zweiten Phase der Investitionsplanung wird der jährliche Bedarf an Eigenmitteln

für die geplanten Investitionsvorhaben und für den Schuldendienst neu aufzunehmender Darlehen den verfügbaren Deckungsmitteln (der Manövriermasse), die aus dem Einnahmen-Ausgabenplan hervorgehen, gegenübergestellt. In den meisten Fällen reichen - wie die Erfahrung zeigt - die Mittel nicht aus, um alle Investitionsprojekte finanzieren zu können, so daß eine dritte Phase der kommunalen Investitionsplanung notwendig ist.

In der dritten Phase muß geklärt werden, wie die endgültige finanzielle Bedeckung der geplanten Vorhaben sichergestellt werden kann. Es sind hier vordringlich Entscheidungen politischer Art zu treffen, wobei es nur zwei Möglichkeiten gibt: erstens die Erhöhung der Einnahmen und zweitens die Reduzierung der geplanten Ausgaben, vor allem der Investitionsausgaben. Es muß geprüft werden, ob nicht eine höhere Verschuldung als geplant eingegangen und verantwortet werden kann (z.B. durch Reduzierung von Sicherheitsbeträgen), ob nicht höhere Zuschüsse vom Land oder Bund erreicht werden können. Schließlich ist auch an die Erhöhung von Kostenersatz, Benützungsgebühren und sonstiger Abgaben zu denken. Diese Frage ist genau zu prüfen, denn in vielen Fällen führt etwa eine Tarifierhöhung nicht zur erwünschten Auslastung bestehender oder geplanter Einrichtungen. Genügend Beispiele - z.B. bei öffentlichen Verkehrsmitteln - zeigen, daß hier die Auswirkungen nicht richtig eingeschätzt

werden. Ausgabenkürzungen - vor allem bei Investitionen - müssen wiederum unter Abwägung der Gesichtspunkte Bedarfsdeckung, Verfolgung der politischen Ziele, Einhaltung gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen usw. vorgenommen werden.

Die Abstimmung der beiden Teilpläne erfolgt in mehreren Schritten, wobei auf die Querverbindungen zwischen dem Einnahmen- und Ausgabenplan und dem Investitionsplan zu achten ist.

Das Resultat der mittelfristigen Finanzplanung besteht dann

1. aus der Festlegung des finanziellen Rahmens für die laufenden Aktivitäten der Gemeinden (Verwaltungstätigkeit, Erhaltung und Betrieb der bestehenden Einrichtungen und Dienste) für jedes Jahr der Planperiode,
2. aus einem nach politischen, zeitlichen, sachlichen und räumlichen Gesichtspunkten abgestimmten Investitionsplan, dessen Bedeckung durch die Manövriermasse (im Wege der Eigen- und in der Regel auch durch die Fremdfinanzierung) gesichert ist, woraus auch
3. eine Übersicht über die Höhe der jährlich neu aufzunehmenden Darlehen abzuleiten ist.

Probleme der Finanzplanung

Zwei der wichtigen Probleme, die bei der Erstellung eines mittelfristigen Finanzplanes auftreten, wurden hier schon behandelt, und zwar war dies zunächst die Problematik der Prognose vor allem der laufenden Einnahmen und Ausgaben. Im allgemeinen bestehen noch zuwenig Kenntnisse über die Einflußgrößen von einzelnen Ausgabe- und Einnahmearten, weiters besteht ein ausgesprochener Mangel an regional-statistischem Datenmaterial (Daten über regionale, sektorale, branchenmäßige wirtschaftliche Entwicklung, regionale Bevölkerungsprognosen). Diese Lücken werden wohl nur auf lange Sicht kleiner werden, sodaß die Gemeinden weiterhin vereinfachte und ungenaue Prognoseverfahren anwenden müssen. Da bekanntlich ein großer Teil der Gemeindecinnahmen von den übergeordneten Gebietskörperschaften kommt und diese über mehr Information verfügen, könnte durch Bekanntgabe von "Orientierungsdaten", das sind etwa Angaben über die durchschnittlich zu erwartenden Steuermehreingänge, über Einnahmengkürzungen auf Grund von Steuersenkungen, über die Höhe von Zuschüssen, von Darlehenszuweisungen aus öffentlichen Fonds usw. den Gemeinden ein Teil der Unsicherheit genommen werden. Diesbezüglich ist anzumerken, daß in der BRD der Finanzplanungsrat solche Orientierungsdaten bekannt gibt, wobei aber dessen Funktionsweise durch verschiedene Differenzen der Mitglieder dieser Institution (z.B. über die Aufteilung der Einnahmen nach der Steuerreform) sehr gestört ist.

Das zweite Problem, das hier schon angedeutet wurde, ist die Erfassung des kommunalen Investitionsbedarfes, wie er sich aus der Entwicklung der Gemeinde ergibt. Es ist dies aber nicht nur eine Frage der Informationen über den Bevölkerungszuwachs, über die Altersstruktur, die einkommensspezifischen Erwartungen der Bürger (z.B. Freizeit-, Bildungsbedürfnisse), sondern auch und vor allem der Wertvorstellungen, der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitbilder, die es klar zu formulieren und auszusprechen gilt.

Das Problem der kommunalen Finanzplanung liegt eben darin, daß es nicht nur ein Koordinierungs- und Stabilisierungsinstrument auf administrativer Ebene ist - und hier, wie auch schon die Erfahrungen mancher Gemeinden zeigen, von Wirksamkeit ist - sondern auch auf Grund des längeren Zeithorizontes und der Möglichkeit der Setzung von Schwerpunkten ein Instrument zur Durchsetzung politischer Ziele und Wertvorstellungen darstellt. Verschiedene Untersuchungen über den Planungsprozeß (vor allem von dem Politologen F. Naschold) der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes zeigen, daß die politische Dimension der Finanzplanung nicht entsprechend dem Anspruch der Planer zum Tragen kommt. Eines der Ergebnisse einer Arbeit von Naschold lautet folgendermaßen: "Lernerfolge des politischen Systems in Richtung einer zusätzlichen Steigerung der Rationalität und Zielstrebigkeit konnten auf Grund restriktiver Faktoren der Umwelt wie systeminterner Art nicht erzielt werden: so stellt die Finanzplanung hinsichtlich

der Beziehung zur Umwelt, vor allem dem ökonomischen System, vorwiegend eine Anpassungsplanung, nur zum geringen Teil jedoch eine politische Gestaltungsplanung dar. Systemintern konnte die Finanzplanung nicht zu einer politischen Aufgabenplanung transformiert werden".¹¹⁾

Ein weiteres Problem der Finanzplanung mit einer technischen und einer politischen Seite ist die Umsetzung des Finanzplanes in die detaillierte einjährige Haushaltsplanung. Der Finanzplan ist wegen der Unsicherheiten, die mit der mehrjährigen Planperiode zusammenhängen, nicht so tief gegliedert wie das einjährige Budget der Gemeinden, sodaß der Finanzplan - vor allem bei den laufenden Aktivitäten - nur einen Rahmen abgeben kann. Das politische Problem der Umsetzung liegt darin, daß oft aus kurzfristigen, taktisch-politischen Überlegungen die Investitionen nicht entsprechend dem Investitionsplan realisiert werden, was zu "Reibungsverlusten" (Naschold) führt und eine langfristige Aufgabenplanung verhindert.¹²⁾

Mit diesen Hinweisen auf einige Probleme der Finanzplanung sollte deutlich gemacht werden, daß die kommunale Finanz-

-
- 11) F. Naschold, Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? - Zur politischen Planung in der BRD am Beispiel der mehrjährigen Finanzplanung, in: W. Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 100.
- 12) Für eine ausführliche Behandlung des Problems der politischen Planung, worauf hier nur Hinweise erfolgen konnten, siehe etwa F. Naschold, Gesellschaftsreform und politische Planung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 1/1972, S. 5-34.

planung eine wichtige Rolle im System der kommunalen Planung spielt. Mit ihrer Hilfe kann nicht nur zum längerfristigen Ausgleich der kommunalen Haushalte beigetragen werden, sondern der gesamte Mitteleinsatz kann auf Grund einer - politische Ziele verfolgenden - Aufgabenplanung sowie der verschiedenen raumwirksamen Pläne auf eine Ebene höherer Rationalität gehoben werden.

Diether Berndt
Herwig Palme

ZUR BEWERTUNG DER ATTRAKTIVITÄT VON
FREMDENVERKEHRSGEBIETEN

1. Aufgabenstellung

In der Fremdenverkehrsplanung ergibt sich immer wieder das Problem der Erfassung der unterschiedlichen touristischen Attraktivität des betreffenden Planungsraumes. Dies gilt besonders für die Bewertung der landschaftsbedingten Voraussetzungen. Dieses Problem stellt sich in ähnlicher Form auch in der Erholungsplanung und Landschaftspflege. Es besitzt aber ebenso für andere Planungsbereiche eminente Bedeutung. Dies gilt in einem Fremdenverkehrsland wie Österreich besonders für den Straßenausbau.

In Österreich ist der Tourismus für das Gesamtverkehrsaufkommen vieler Straßen in hohem Maße mitbestimmend. Daher mußte auch bei der Neubewertung des hochrangigen Straßennetzes entsprechend auf ihn Rücksicht genommen werden. Die Auswirkungen auf das Straßennetz bzw. die Anforderungen an dieses seitens des Tourismus beschränken sich nicht auf seine gegenwärtige Intensität und räumliche Verteilung, sondern es müssen auch die noch vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten des für Österreich so wichtigen Wirtschaftszweiges berücksichtigt werden.

In der vom Österreichischen Institut für Raumplanung entwickelten Methode der funktionellen Bewertung des hochrangigen Straßennetzes in Österreich wurde der Tourismus in Form von zwei Merkmalen in den Rechengang mit einbezogen:

- (1) Beherbergungskapazität in den einzelnen Gemeinden und
- (2) Verhältnis des durchschnittlichen Sonntags- zum durchschnittlichen Tagesverkehr.

Damit ist aber der Routen- und Zielverkehr, der von Attraktionswerten der Landschaft und kultureller Art sowie durch spezielle Fremdenverkehrseinrichtungen hervorgerufen wird, nur zum Teil erfaßt worden und die Entwicklungsmöglichkeiten des Fremdenverkehrs blieben vorderhand noch gänzlich unberücksichtigt.