



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Das „online Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch für Gemeinden, Länder und Bund“ – Hinter den Kulissen des Projekts.

Transparenz öffentlicher Finanzen.

Die österreichische Transparenzdatenbank – Instrument für ein effizientes Förderungswesen.

Die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union für 2017 bis 2027 – Verhandlungsstand und Herausforderungen.

Entwicklung und Umsetzung der länder-spezifischen Empfehlungen für Österreich.

Jahrgang 60 (2019) · Heft 1 – 3

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Transparenz öffentlicher Finanzen

Von Mag. Bernhard K r a b i n a



Die aktuellen Anforderungen bezüglich Transparenz öffentlicher Finanzen lassen sich sehr kurz zusammenfassen: offene Daten, die umfassend das abbilden, was vorhanden ist (für Länder und Gemeinden also laut VRV der 6-Steller) sollen zeitnah veröffentlicht werden. Darauf aufbauend tragen interaktive Visualisierungen und weiterführende Informationen dazu bei, das umfangreiche Datenmaterial verständlicher aufzubereiten. Doch von einer umfassenden Veröffentlichung sind die Verwaltungen in Österreich noch weit entfernt. Lediglich die Plattform [Offenerhaushalt.at](https://www.offenerhaushalt.at) zeigt, dass es geht und visualisiert Finanzdaten von über 1.000 Gemeinden Österreichs, inklusive Download der Daten.

Die Anforderungen an Transparenz ändern sich

Der Rechnungsabschluss einer durchschnittlichen österreichischen Gemeinde umfasst etwa 300 bis 600 ausgedruckte Seiten. Kein Wunder also, dass man früher dieses Konvolut auch aus rein praktischen Gründen nicht an jeden Haushalt in der Gemeinde verschickt hat. Die Einsichtnahme wird in der Regel in den Gemeindeordnungen geregelt: zwei Wochen vor Beschlussfassung des Voranschlags oder Rechnungsabschlusses dürfen interessierte BürgerInnen also ins Rathaus gehen und das Konvolut durchblättern. In vielen Behörden ist es daher üblich, diese Dokumente auf der eigenen Website abrufbar zu machen, zumindest in den Ländern und großen Städten wird dies bereits seit vielen Jahren so praktiziert, in kleineren Gemeinden ist dies allerdings eher die Ausnahme.

Der besseren Verständlichkeit hilft es wenig, wenn man nun ein mehrere hundert Seiten starkes PDF-Dokument im Internet herunterladen kann. Im schlimmsten Fall sind diese Dokumente nicht einmal durchsuchbar, sondern ein eingescanntes digitales Abbild des Papiers. Die zunehmende Digitalisierung hat in den letzten Jahren in eindrucksvollem Tempo neue Möglichkeiten eröffnet: Behörden veröffentlichen Daten als Open Government Data, wodurch das Berufsfeld des Statistikers in Form von Data Scientists neuen Aufschwung bekommen hat. Auch Journalisten betreiben nun Data Journalism, indem sie nicht nur Daten und Visualisierungen zur Unterstützung ihrer Geschichten verwenden, sondern auch umgekehrt herauszufinden versuchen, welche Geschichten denn durch die Daten geliefert werden.

Seit dem Stabilitätspakt 2012 wird dieser Entwicklung in Artikel 12 (1) Rechnung getragen: *Bund, Länder und Gemeinden haben ihren jeweiligen Rechnungsvoranschlag und Rechnungsabschluss inklusive aller Beilagen zeitnahe an die Beschlussfassung in einer Form im Internet zur Verfügung zu stellen, die eine weitere Verwendung ermöglicht (z. B. downloadbar, keine Images oder PDF).*¹

In einem dokumentierten und offenen Datenformat ist es mit wesentlich weniger Aufwand möglich, die Daten zu analysieren, aufzubereiten und weiterzuverwenden als in den herkömmlichen Aufbereitungsformen. Hier helfen auch formatierte Excel-Tabellen nicht, wie sie das Bundesministerium für Finanzen für das Bundesbudget veröffentlicht.² Diese Tabellen sind zwar für die interessierte Öffentlichkeit gut lesbar, allerdings unterscheidet sich ihr Nutzen kaum von Tabellen, die in einem PDF-Dokument in Berichtsform abgedruckt wären. Hier muss also unterschieden werden: die Veröffentlichung richtet sich an zwei unterschiedliche Zielgruppen: erstens alle interessierten BürgerInnen (für die formatierte Excel-Tabellen wohl ausreichend sind) und andererseits aber an MultiplikatorInnen wie JournalistInnen, ForscherInnen oder EntwicklerInnen, die diese Daten für eigene Zwecke weiterverwenden wollen, um damit Bearbeitungen zu erstellen, die wiederum der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Die OECD stellt in einer kürzlich erschienenen Studie zu öffentlichen Finanzen die Anforderungen an Offenheit, Transparenz und Miteinbeziehung klar: Regelmäßige Publikation von wichtigen Budgetdokumenten, einfache und klare Berichte, Verfügbarmachen von Informationen für BürgerInnen inklusive in offenen Formaten und Verwendung von Konsultationsmechanismen zur Einbeziehung von BürgerInnen.³

Die Plattform www.offenerhaushalt.at

Auf der seit Herbst 2013 bestehenden Plattform www.offenerhaushalt.at haben mittlerweile 1080 Gemeinden ihre Finanzdaten transparent und einfach zugänglich gemacht. Es gibt einerseits verschiedene Darstellungen der Haushaltsdaten, um für BürgerInnen aber auch für Mitglieder des Gemeinderats oder der Gemeindeverwaltung das Zahlenmaterial anschaulich und interaktiv aufzubereiten. Andererseits werden die zugrunde liegenden Daten auch zum Download angeboten, womit es den Gemeinden ermöglicht wird, einfach, rasch und unbürokratisch den Anforderungen des Stabilitätspakts nachzukommen. Zusätzlich

¹ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012. BGBl. I Nr. 30/2013, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008232> [Download 2019-04-15]

² Vgl. <https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/budget-2018-2019.html> [Download 2019-04-15]

³ Vgl. OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en> [Download 2019-04-15]

können Gemeinden spezielle Sachverhalte auch mit Kommentaren erklären oder eigene Daten hochladen. Für die Gemeinden, die durch nur zwei Klicks eine öffentliche Freischaltung der Daten vorgenommen haben, sind folgende fünf Standardvisualisierungen verfügbar:

- Die Hauptansicht in Form einer Treemap visualisiert die Einnahmen und Ausgaben nach Themengebieten (politische Gliederung) und darunter die korrespondierende Querschnittsrechnung nach Art der Ausgabe bzw. Einnahme (ökonomische Gliederung) als Tabelle. Dies auf 3 Ebenen, z.B. Unterricht – Allgemeinbildender Unterricht – Volksschulen.
- Die Detailansicht zeigt die Entwicklung im Zeitverlauf seit 2001, ebenso auf allen drei Ebenen.
- Die Ansicht Wohin fließt der Steuereuro? zeigt, basierend auf 1.000 Euro bezahlter Steuern, für welche Bereiche das Steuergeld aufgebracht werden muss.
- Die Entwicklung der Schulden und Haftungen wird im Zeitverlauf dargestellt.
- Der KDZ-Quicktest ist ein anerkanntes Indikatorensystem für die Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

Die Darstellungen sind dabei interaktiv: man kann beispielsweise jederzeit von absoluten Zahlen auf eine Pro/Kopf-Darstellung umschalten, oder in den Jahren vor oder zurück navigieren bzw. zwischen Einnahmen und Ausgaben wechseln.

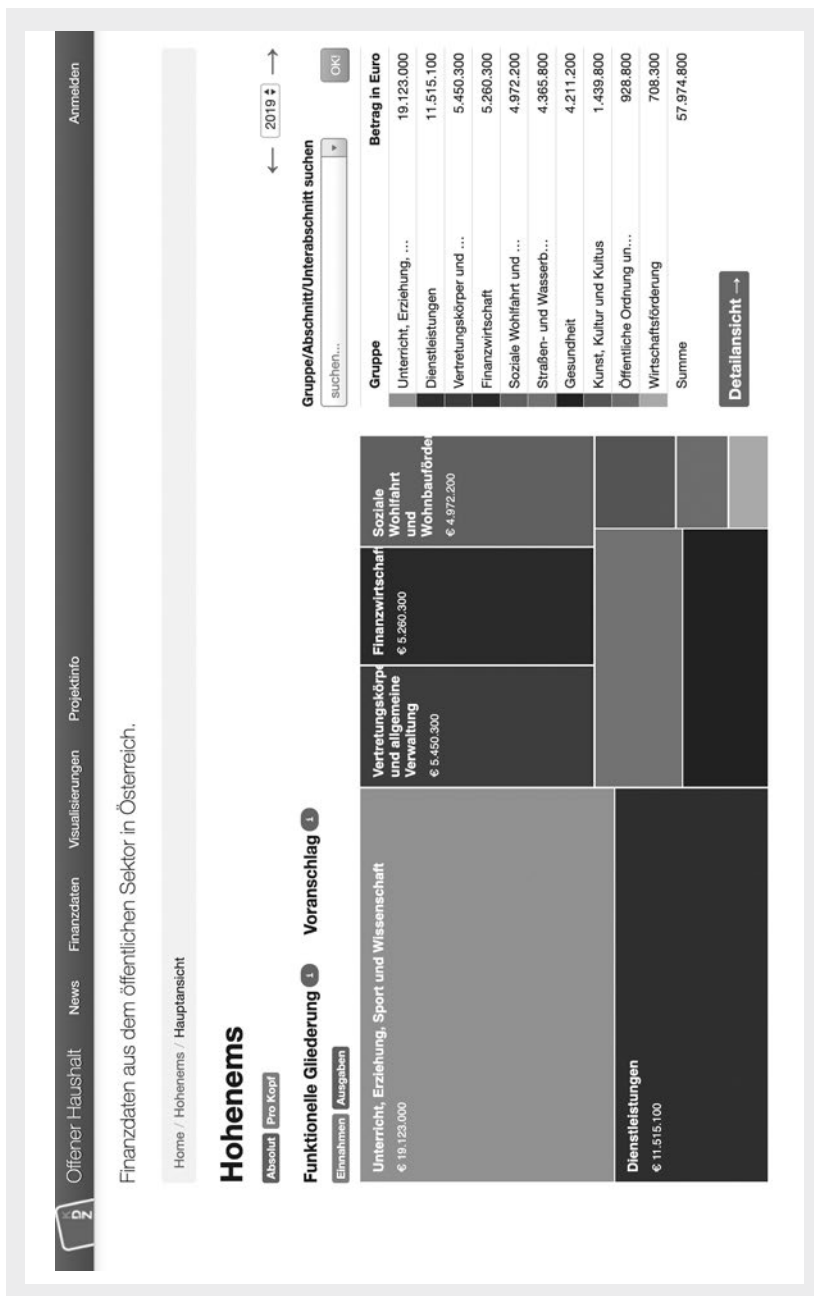


Abbildung 1: Voranschlag 2019 der Gemeinde Hohenems, Hauptansicht
 Quelle: <https://www.offenerhaushalt.at/gemeinde/hohenems/finanzdaten/hauptansicht> [Download 2019-04-15]

1.080 der 2.098 Gemeinden in Österreich nehmen aktuell (Stand April 2019) an der kostenlosen Plattform Offenerhaushalt.at teil, wobei es deutliche regionale Unterschiede gibt. Die oberösterreichischen Gemeinden belegen mit fast 80 Prozent den Spitzenplatz. In Niederösterreich und Salzburg nehmen etwa 60 Prozent der Gemeinden teil. Schlusslichter sind die Steiermark und Tirol, wo etwa ein Viertel der Gemeinden die Freischaltung vorgenommen haben. In den 1.080 teilnehmenden Gemeinden leben über 6,7 Millionen Menschen. Daher leben 75 Prozent der ÖsterreicherInnen in einer Gemeinde mit transparenten Finanzen. Möglich wird dies, da die größeren Gemeinden stärker repräsentiert sind. Die Gemeinden über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner sind vollständig vertreten, während nur knapp über 40 Prozent der Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern an der Plattform teilnehmen.

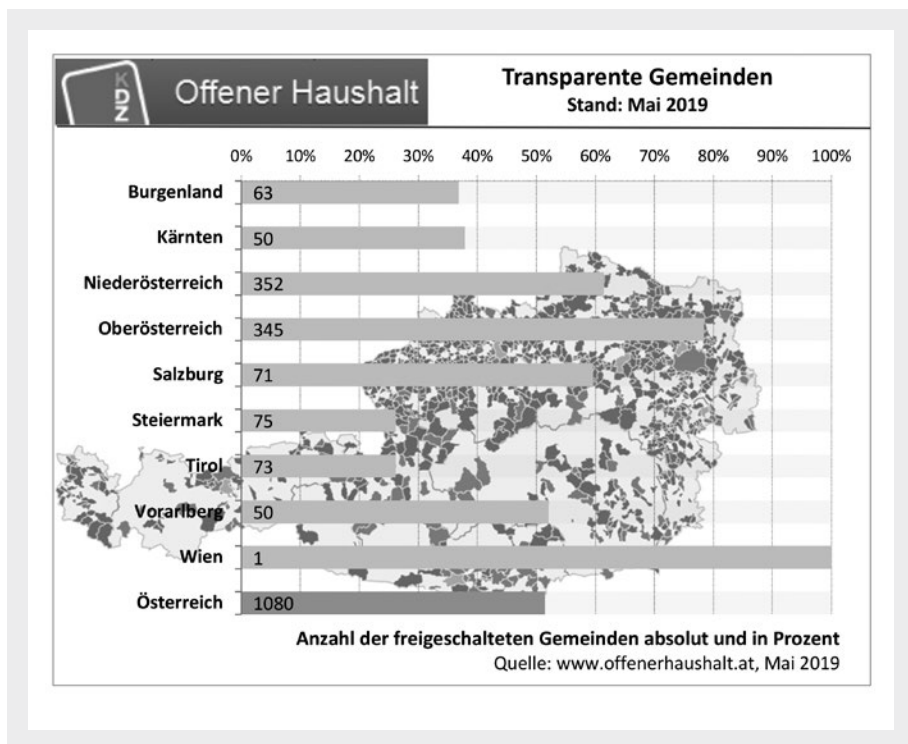


Abbildung 2: Teilnehmende Gemeinden pro Bundesland

Subventions-Checker sorgt für umfassende Transparenz

Transfers, Förderungen und Subventionen transparent darzustellen ist keine triviale Aufgabe. Erst wenige Städte und Gemeinden haben Förderberichte in Papierform erstellt bzw. als PDF-Dokumente auf den kommunalen Websites veröffentlicht. Die Stadt Salzburg zeigt es in Kooperation mit dem KDZ seit Jahren vor: der sogenannte Subventions-Checker zeigt die maximale Transparenz von Förderungen. Hier werden alle Einzelpositionen eingespielt und in Form einer interaktiven Netzwerkgrafik dargestellt. Man sieht daher Zusammenhänge, z. B. wenn eine Organisation Gelder aus unterschiedlichen Töpfen erhält. Außerdem werden neben den Einzelpositionen jedes Jahres auch die Summen der Vorjahre angezeigt. Die Darstellung erfolgt als Netzwerkgrafik oder Tabelle. Beide Darstellungen reagieren auf Filter wie Art des Transfers, Kategorien, Wertebereich oder Empfänger.

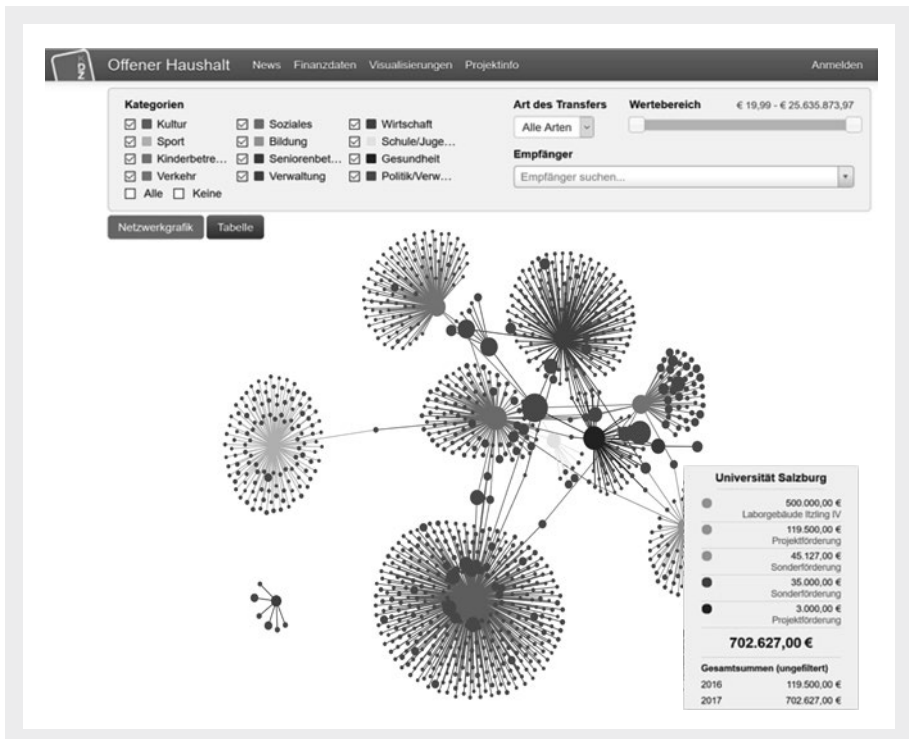


Abbildung 3: Subventions-Checker in Form eines Netzwerkdiagramms

Quelle: <https://www.offenerhaushalt.at/gemeinde/salzburg/finanzdaten/subventionen> [Download 2019-04-15]

Rasch sind weitere Städte dem Beispiel von Salzburg gefolgt. Mittlerweile nehmen die Städte Linz, Innsbruck, Wels, Villach, Bregenz und Eisenstadt ebenfalls am Subventions-Checker teil. Voraussetzung dafür ist, dass Daten zu den einzelnen Förderungen separat zusammengestellt und hochgeladen werden.

Digitaler Förder- und Transferbericht für alle Gemeinden

Das KDZ hat 2019 eine neue Initiative entwickelt, die zum Ziel hat, es den Städten und Gemeinden noch einfacher zu machen, ihre kommunalen Förderungen transparent darzustellen. Der Digitale Förder- und Transferbericht wurde im Februar des Jahres gemeinsam mit den Städten St. Pölten und Klosterneuburg präsentiert. Dabei wird aus den Rechnungsabschlüssen der Städte auf Knopfdruck eine Darstellung zusammengestellt und visualisiert. Einzelbuchungen bzw. einzelne Förderempfänger werden dabei zwar nicht sichtbar, trotzdem geht die Transparenz hier deutlich über die herkömmlichen Darstellungen hinaus: Voraussetzung, dass die Darstellung erfolgen kann ist, dass die jeweilige Gemeinde ihren Rechnungsabschluss elektronisch zur Verfügung stellt. Im sogenannten GHD – dem Gemeindehaushaltsdatensatz – steckt nämlich der komplette Rechnungsabschluss. Dieses Format kann jede Finanzanwendung ausspielen, da es seit Jahren üblich ist, die Daten in diesem Format an die Länder bzw. die Statistik Austria zu liefern. Er enthält zwar keine Einzelbuchungen, aber den 6-Steller, also alle Konten bis auf die 6. Ebene. Aktuell basieren die meisten Darstellungen auf Offenerhaushalt.at auf dem 3-Steller, also Daten der Statistik Austria die (nur) bis zur dritten Gliederungsebene erhältlich sind.

Die Darstellung des digitalen Förder- und Transferberichts erfolgt mithilfe eines Sankey-Diagramms bei dem Mengen durch mengenproportional dicke Pfeile dargestellt werden. Auf der linken Seite sind die Kategorien der Förderungen ersichtlich, rechts die Arten der Förderung oder Transfers. Ganz links und ganz rechts kann jeweils auf die farbigen Bereiche geklickt werden, um nur den jeweiligen Ausschnitt angezeigt zu bekommen. Mittels Mouse-Over werden weitere Informationen angezeigt. Unterhalb der Grafik werden die Daten als sortierbare Tabelle dargestellt.

Die österreichischen Städte und Gemeinden kommen immer mehr unter Druck, die kommunalen Förderungen zu veröffentlichen. So wird seitens des Bundes das Transparenzportal (Transparenzdatenbank)⁴ genutzt, um von den Städten und Gemeinden mehr Transparenz bei Förderungen zu verlangen. Allerdings stellt die Transparenzdatenbank eine Einbahnstraße dar, da Auswertungen nur in sehr eingeschränktem Maß möglich sind. Der Rechnungshof hat die Umsetzung umfassend kritisiert.⁵

⁴) Vgl. <https://transparenzportal.gv.at> [Download 2019-04-15]

⁵) Vgl. Bericht des Rechnungshofes. Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung. Reihe BUND 2017/45. Online in: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_Transparenzdatenbank_Kosten_Nutzen_Ziele_Zielerreichung.pdf [Download 2019-04-15]

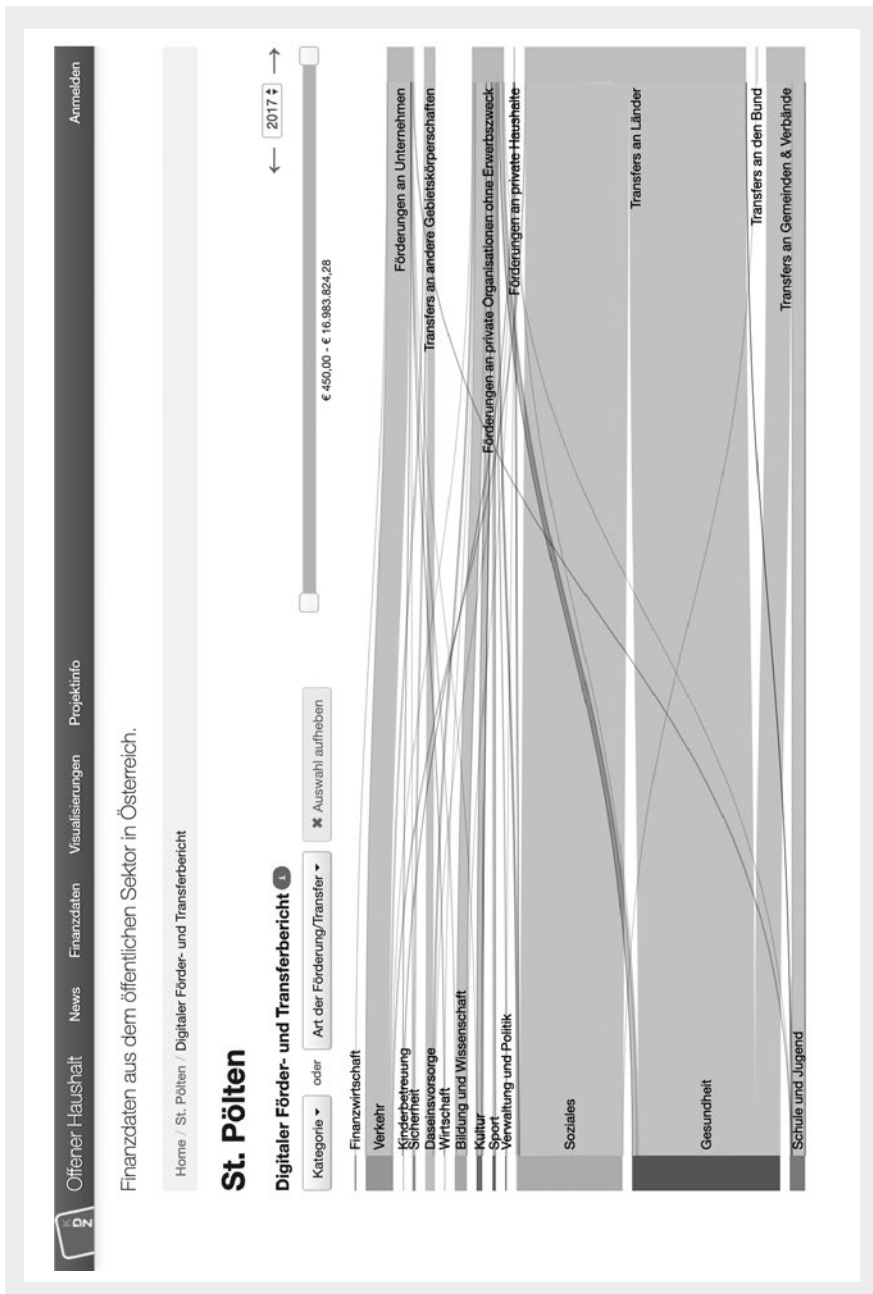


Abbildung 4: Digitaler Förder- und Transferbericht St. Pölten

Quelle: <https://www.offenerhaushalt.at/gemeinde/sankt-p%C3%B6lten/finanzdaten/f%C3%B6rderbericht>

Auch Medien haben bereits Anfragen erstellt, so hat die Redaktion Addendum vor kurzem eine Datenbank über kommunale Förderungen im Sport- und Kulturbereich erstellt.⁶ Offenerhaushalt.at bietet daher den Gemeinden nun zwei verschiedene Services an, um eine bessere Fördertransparenz zu erreichen. Mittlerweile nutzen auch weitere Gemeinden den digitalen Förder- und Transferbericht: insgesamt zwölf Gemeinden haben ihn bereits aktiviert bzw. stehen kurz davor.

Daten und Indikatoren

Nicht nur die reine Visualisierung der Einnahmen und Ausgaben ist Thema auf Offenerhaushalt.at, es gibt auch andere Darstellungen, die Berechnungen aufgrund der veröffentlichten Daten vornehmen. Ein seit vielen Jahren bewährtes Indikatorensystem ist der KDZ Quicktest für eine einfache, rasche und aussagekräftige Analyse des Gemeindehaushalts aus vier Blickwinkeln: der Ertragskraft (Quote öffentliches Sparen – ÖSQ), der Eigenfinanzierungskraft (Eigenfinanzierungsquote – EFQ), der freien Finanzspitze (Quote Freie Finanzspitze – FSQ) und der Verschuldung (Verschuldungsdauer – VSD sowie Schuldendienstquote – SDQ). Seit mittlerweile 15 Jahren hat sich dieses Instrument in der Praxis sehr gut bewährt und wird mit der VRV-Reform ab 2020 um den Gesichtspunkt Vermögen erweitert. Die fünf Kennzahlen des KDZ-Quicktests werden in die Berechnung einbezogen und enden in einer Bonitätszahl, die sich in einem Schulnotensystem (1 bis 5) darstellt. Die Bonitätszahl zeigt somit das Ausmaß der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde an.⁷

⁶) Vgl. Addendum. Die Addendum-Transparenzdatenbank: Eine Milliarde Fördermittel für Sport und Kultur und wer sie bekommen hat. Online in: <https://www.addendum.org/politometer/kategorie/verwaltung/transparenzdatenbank/> [Download 2019-04-15]

⁷) Vgl. Biwald, P. Kommunale Haushalte mit Kennzahlen analysieren und steuern. Forum Public Management 04/2005. Online in: <http://kdz.eu/de/kommunale-haushalte-mit-kennzahlen-analysieren-und-steuern> [Download: 2019-04-15]

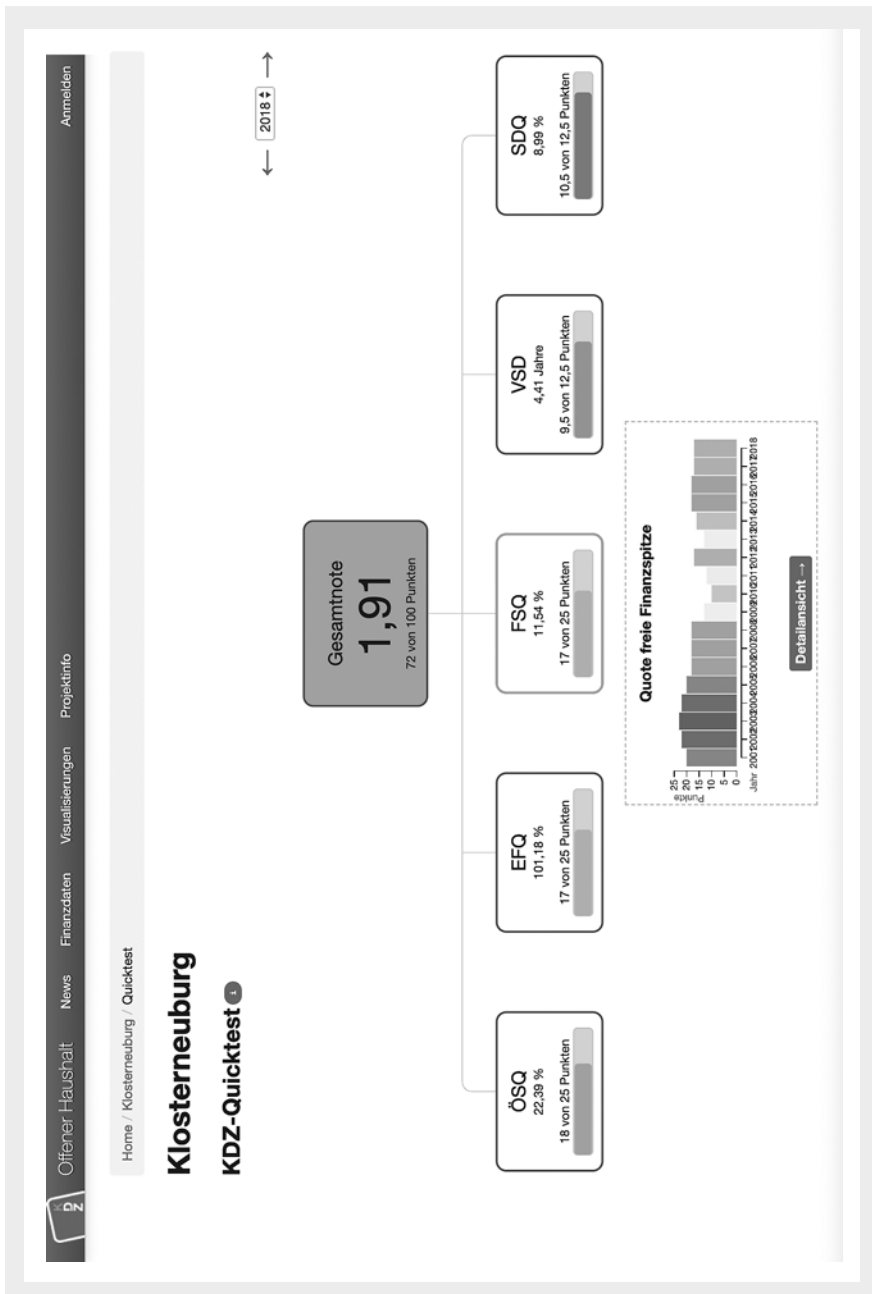


Abbildung 5: KDZ-Quicktest Klosterneuburg

Quelle: <https://www.offenerhaushalt.at/gemeinde/klosterneuburg/finanzdaten/quicktest>

Investitionen in Infrastruktur

Die Stadt Salzburg wickelt über die SIG (Stadt Salzburg Immobilien GmbH) jährlich verschiedenste Bauprojekte ab. Die meisten dieser Projekte können über eine Adresse in einer Karte verortet werden. Es wurde daher auf Offenerhaushalt.at die Darstellung des Infrastruktur-Checkers geschaffen, der die unterschiedlichen Projekte mit grafischen Symbolen, die je ihres Projektstandes in der Farbe variieren, auf dem Stadtplan darstellt. Durch Anklicken des Symbolen werden die entsprechenden Projektkosten und informellen Links in einem Infofenster angezeigt. Im oberen linken Bereich kann zwischen der Karten- und der Tabellendarstellung gewechselt werden. Die Tabelle ist sortierbar und zeigt auch die Gesamtsumme der jeweiligen Auswahl an. Der Datenabbildung bezieht sich immer auf die eingestellte Jahreszahl (rechts oben). Im unteren Bereich befindet sich eine Legende, in der die Symboldarstellung in Bezug auf die Filter (Kategorie, Projektstand, Zuständigkeit, Jahr, Wertebereich) erklärt wird. Bisher ist dieser Art der Darstellung der Investitionen in öffentliche Infrastruktur nur für die Stadt Salzburg verfügbar.⁸

Bei Bund und Ländern noch Nachholbedarf

Obwohl die Länder ebenfalls vom Stabilitätspakt umfasst sind, setzen diese die Anforderungen bezüglich Veröffentlichung im Internet nicht um, wie ein Blick auf www.data.gv.at zeigt: Das Land Kärnten veröffentlicht als einziges Land den vollständigen LHD, also den von der Statistik Austria spezifizierten Datensatz, der alle sechs Stellen umfasst.⁹ Dies für die Jahre 2010–2016. Daten zu 2017 und 2018 fehlen Mitte April 2019 noch. Das Land Oberösterreich veröffentlicht vierstellige Rechnungsabschlüsse und Voranschläge der Jahre 2015–2017 als CSV-Datei. Das Land Salzburg veröffentlicht ausschließlich Voranschläge (vierstellig, 2016–2019 als Excel-File). Vorarlberg veröffentlicht lediglich für 2013 und 2014 die oberste Ebene und die Länder Burgenland, Niederösterreich, Steiermark und Tirol haben noch keine eigenen Finanzdaten veröffentlicht. Trotz intensiver Bemühungen ist es noch nicht gelungen, neben Wien (das bei Offenerhaushalt.at verteten ist) weitere Bundesländer zur Teilnahme zu bewegen.

Wie bereits erwähnt gibt es zwar zahlreiche Unterlagen zu Budget und Budgetvollzug vom Bund, allerdings fehlt die Veröffentlichung umfassender Daten in offenen, einfach weiterverwendbaren Dateiformaten. Auf data.gv.at ist vom Bundesministerium für Finanzen lediglich ein einziger Datensatz zu den Standorten

⁸) Vgl. <https://www.offenerhaushalt.at/gemeinde/salzburg/finanzdaten/infrastruktur> [Download 2019-04-15]

⁹) Vgl. Statistik Austria. Satzaufbau für die Lieferung der Landeshaushaltsdaten LHD. Online in: http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/gebarung_oeffentlicher_sektor/erhebung_laender/index.html [Download 2019-04-15].

der Finanzämter zu finden. Die Website <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at> bietet zwar Visualisierungen von Kennzahlen zur Wirkungsorientierung an, ein Download der zugrunde liegenden Daten ist allerdings nicht möglich. Ein Vergleich: in Deutschland informiert bereits seit 2012 die Website <https://www.bundeshaushalt.de> über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes.

Blick in die künftigen Entwicklungen

In den nächsten Jahren muss ein großer Umbau der Plattform durchgeführt werden. Mit der Einführung der Voranschlags- und Rechnungsverordnung 2015 (VRV 2015)¹⁰ mit Jänner 2020 wird die bisherige Gliederung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt durch den Drei-Komponenten-Haushalt ersetzt. Neben dem Finanzierungshaushalt mit den Einzahlungen und Auszahlungen gibt es künftig auch einen Ergebnishaushalt mit Erträgen und Aufwendungen. Der Vermögenshaushalt mit Aktiva (Vermögen) und Passiva (Eigen- und Fremdmittel) ist im Rechnungsabschluss darzustellen. Es werden daher neue Visualisierungen für den Drei-Komponenten-Haushalt geschaffen und die neue, nicht mehr als Textformat, sondern als XML spezifizierte Datenschnittstelle muss unterstützt werden.¹¹ Der KDZ Quicktest wird zusätzlich zur finanzwirtschaftlichen Rechnung auch den Ergebnis- und Vermögenshaushalt beinhalten.¹²

Um die Komplexität der VRV 2015 in den Griff zu bekommen wurde der KDZ-Managementbericht Voranschlag oder Rechnungsabschluss erstellt, der die Möglichkeit bietet, zum bestehenden Rechenwerk einen wenige Seiten umfassenden Kurzbericht zu erstellen, der die zentralen Ergebnisse der Gemeinde in Grafiken und Abbildungen darstellt und textlich zusammenfasst. Dieser Kurzbericht kann zur Kommunikation nach innen (z. B. Gemeinderat) und nach außen (z. B. BürgerInnen) verwendet werden.¹³

Seit Ende 2018 steht durch eine Kooperation mit kommunalen Softwareanbietern nun den Gemeinden auch eine Integration in die Fachanwendung k5 zur Verfügung. Die Gemeinden können Rechnungsabschluss oder Voranschlag

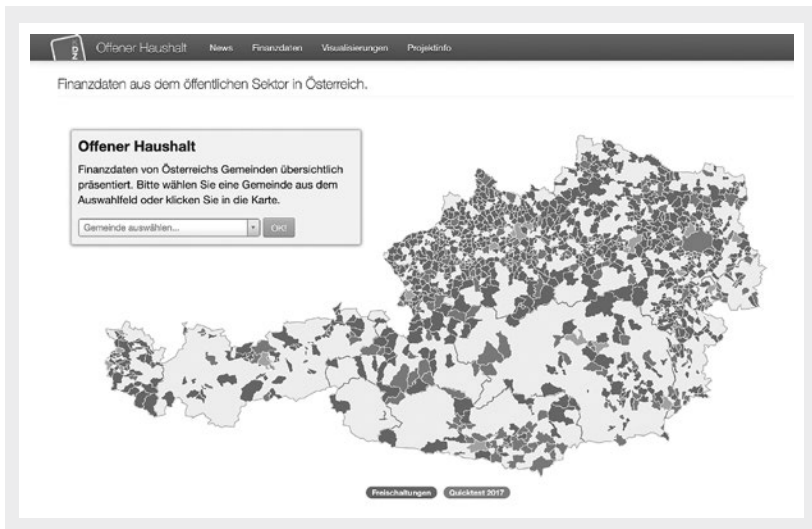
¹⁰ Vgl. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015. BGBl. II Nr. 313/2015. Online in: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009319> [Download 2019-04-15].

¹¹ Vgl. Statistik Austria. Elektronische Übermittlung der Gemeindehaushaltsdaten – Satzaufbau, Version GHD-V5.5. Online in: http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/gebarung_offentlicher_sektor/erhebung_gemeinden_vrv2015/index.html [Download 2019-04-15]

¹² Vg. Biwald, P.; Hödl, C. KDZ-Quicktest Neu auf Basis der VRV 2015 – Nachhaltige Steuerung der Gemeindefinanzen. Forum Public Management 02/2017. Online in: <http://kdz.eu/de/content/kdz-quicktest-neu-auf-basis-der-vrv-2015-nachhaltige-steuerung-der-gemeindefinanzen> [Download 2019-04-15]

¹³ Vgl. Blöschl, R.; Hödl, C. KDZ-Managementbericht für Voranschlag und Rechnungsabschluss. Anwendungsleitfaden. KDZ, 2018.

gleich beim Export aus der Anwendung direkt in Offenerhaushalt.at hochladen. (Alle anderen können das auch, müssen sich allerdings händisch einloggen und den Upload vornehmen.) Der Upload von Gemeindedaten wird auch intensiv genutzt: schon auf der Startseite wird sichtbar, dass der Großteil der teilnehmenden Gemeinden auch eigene Daten hochlädt. Das bedeutet, dass auf Offenerhaushalt.at früher als irgendwo anders Daten zu den Voranschlägen 2019 verfügbar sind.



*Abbildung 6: Startseite von Offenerhaushalt.at
(Vollbildarstellung auf Seite 84)*

Quelle: <https://www.offenerhaushalt.at> [Download 2019-06-21]

Das gesamte Projekt verdeutlicht auch, dass wir über neue Daten-Kompetenzverteilungen¹⁴ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nachdenken müssen. Oft läuft es ähnlich wie in diesem Fall: die Gemeinden erzeugen (Finanz)Daten, liefern diese an die Länder, diese liefern die Daten an eine Bundeseinrichtung, in diesem Fall die Statistik Austria. Ein interessierter Nutzer der Daten kann diese dann mitunter mit mehreren Monaten Verzögerung im Datenangebot der Statistik Austria herunterladen bzw. kaufen. Der Gesamtdatensatz für die Rechnungsabschlüsse des Jahres 2018, der in den Gemeinden im Frühjahr 2019 beschlossen wird, kann Anfang Oktober bei der Statistik Austria angekauft werden.

Hier benötigt es ein neues Ökosystem: dort, wo die Daten erhoben werden, sollten diese möglichst bald über eine OGD-Schnittstelle zur Verfügung stehen.

¹⁴⁾ Vgl. dazu ausführlicher Open Data – Wir brauchen eine neue Daten-Kompetenzverteilung. Forum Public Management 2018, 1, S. 28–29. Online in: <http://kdz.eu/de/content/open-data-wir-brauchen-eine-neue-daten-kompetenzverteilung> [Download 2019-04-15]

Länder, Ministerien oder andere Bundeseinrichtungen sind dann ebenso ein NutzerInnen dieser Rohdaten, wie auch App-EntwicklerInnen, Universitäten oder Unternehmen. Für den Fall, dass Aufbereitungsarbeiten an Daten nötig sind, bleibt immer noch ein zweiter Weg: nämlich dann die bereinigten, veredelten oder verknüpften Daten weiterhin z. B. über die Statistik Austria zu beziehen.

Offene Daten bieten auch die Grundlage für einen nächsten Schritt: Finanzdaten des öffentlichen Sektors müssten mit Leistungsdaten kombiniert werden. Derzeit gibt es nur die Möglichkeit, die Ausgaben statt in absoluten Zahlen im Verhältnis zur Einwohnerzahl darzustellen. Das mag für manche Ausgaben eine sinnvolle Bezugsgröße sein, die Ausgaben für die Schulgebäude sollte aber wohl im Verhältnis zur Anzahl der Schulgebäude gemessen werden, ebenso wie die Ausgaben für Straßenreinigung im Verhältnis zur Anzahl der gereinigten Straßenkilometer in Beziehung gesetzt werden könnten. Für diesen nächsten Schritt fehlt aber in vielen Bereichen eine österreichweit frei verfügbare Datenbasis.

Eine auf Offenerhaushalt.at durchgeführte Online-Umfrage bestätigt die Wichtigkeit des Themas: die Verknüpfung mit Leistungsdaten wurde als wichtigste Weiterentwicklungsmaßnahme genannt.

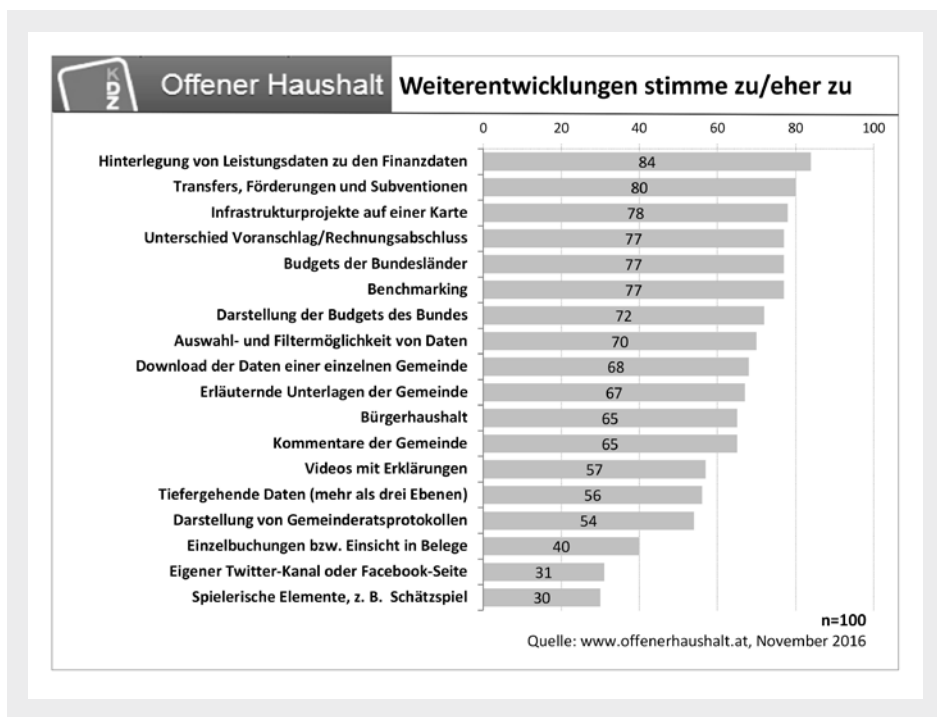


Abbildung 7: Von BenutzerInnen gewünschte Weiterentwicklungen

Dies ist insofern interessant, als im Gegensatz zu unserer ursprünglichen Vermutung, Offenerhaushalt.at nicht vorwiegend eine Plattform für ExpertInnen ist. 44 Prozent der befragten gaben an, interessierte BürgerInnen zu sein, 26 Prozent KommunalpolitikerInnen und 15 Prozent MitarbeiterInnen einer Gemeinde. Die Website registriert übrigens etwa 5.000 Sitzungen (Sessions) pro Monat.¹⁵

Für umfassende Transparenz in öffentlichen Finanzen wird es künftig nicht ausreichen, allein die Finanzzahlen darzustellen, sondern es wird notwendig sein, auch die Leistungen gegenüberzustellen und die Ergebnisse in den Steuerungsprozess miteinzubeziehen. Schließlich ist es wichtig zu wissen, ob die Gelder dort ankommen, wo sie benötigt werden, ob diese auch gerecht verteilt werden und ob sie die damit verfolgten Wirkungen auch erreicht haben. Gender Budgeting ergänzt beispielsweise die bisherige Steuerungslogik um eine wirkungsorientierte Ebene, womit die Zieldefinition im Steuerungsprozess eine besondere Bedeutung erhält.¹⁶ Der Bund hat diesbezüglich in den letzten Jahren eine umfassende Systematik der Wirkungsorientierung eingeführt. Auch auf kommunaler Ebene wäre es sinnvoll, solche Elemente zu übernehmen: Im Regelfall der kommunalen Wirkungsorientierung sollten die Wirkungsinformationen in das Budget integriert werden. Dies ist auf Ebene der Gruppen und Abschnitte (VRV neu: Bereichsbudgets, Globalbudgets) möglich. Die wichtigsten Ziele der Wirkungsorientierung sind bessere Steuerung und mehr Transparenz.¹⁷

Gravierende Transparenzmängel bestehen auch in den Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Hier kann zum Teil nicht nachvollzogen werden, zu welchen Gemeinden die Transfers aus dem Finanzausgleich fließen. Der aufgabenorientierte Finanzausgleich setzt hier an und möchte Aufgaben und Finanzen besser aneinanderknüpfen, um die Steuerungsfähigkeit zu verbessern. Die Stärkung der Aufgabenorientierung ist eine der zentralen Reformmaßnahmen zum Finanzausgleich und wurde nun auch im FAG 2017 mit den Pilotprojekten Elementarbildung und Pflichtschule verankert.¹⁸

¹⁵ Vgl. Offenerhaushalt.at. Zwei Jahre Offenerhaushalt.at. Online in: <https://www.offenerhaushalt.at/2-jahre-offenerhaushalt> [Download 2019-04-15]

¹⁶ Vgl. dazu Mitterer, K. Gender Budgeting als Teil eines kommunalen Haushaltswesens. Österreichische Gemeinde-Zeitung 77(2011), 10, S. 52–55. Online in: <https://www.kdz.eu/de/gender-budgeting-als-teil-eines-kommunalen-haushaltswesens> [Download 2019-04-15]

¹⁷ Vgl. dazu Biwald, P.; Prorok, T., Maimer, A. Kommunale Wirkungsorientierung – Die Position des KDZ konkret zusammengefasst. Forum Public Management 2015, 1, S. 10–13. Online in: <https://www.kdz.eu/de/content/kommunale-wirkungsorientierung-die-position-des-kdz-konkret-zusammengefasst> [Download 2019-04-15]

¹⁸ Vgl. dazu Mitterer, K. Aufgabenorientierung im Finanzausgleich. Forum Public Management 2017, 1, S. 29–31. Online in: <http://www.kdz.eu/de/content/aufgabenorientierung-im-finanzausgleich> [Download 2019-04-15]

Das große Ganze: Open Government

Einen verwaltungswissenschaftlichen Rahmen für die Bestrebungen zu mehr Transparenz öffentlicher Haushalte gibt es bereits: Open Government hat die Realisierung von umfassender Mitwirkung von Stakeholdern zum Ziel, um Legitimität und Vertrauen zu stärken und Public Value zu generieren. Transparenz ist die erste Phase im Open Government – dem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln. Partizipation und Kollaboration sind die nächsten Phasen, die auf einer verbesserten Datentransparenz aufbauen.¹⁹ Es ergibt sich zwangsläufig, dass ein informierter Diskurs auf Basis von veröffentlichten Daten stattfinden muss. Nicht zuletzt deshalb setzen sich auch internationale Organisationen wie The Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) (<http://www.fiscaltransparency.net>), Open Government Partnership (<https://www.opengovpartnership.org>) oder Open Knowledge (<https://okfn.org>) für das Thema ein.

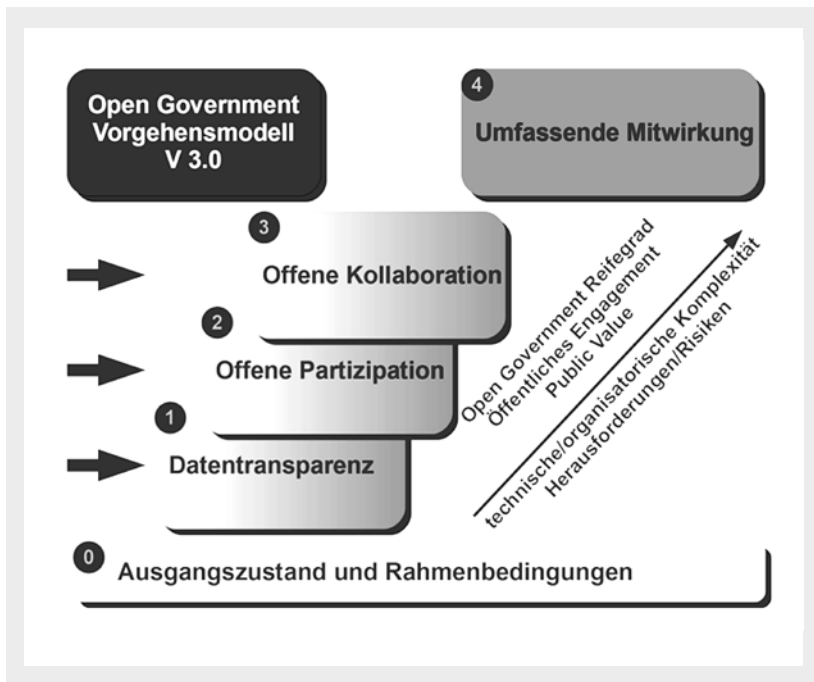


Abbildung 8: Open Government Vorgehensmodell

Quelle: Krabina/Lutz, 2016.

¹⁹ Vgl. dazu Krabina B.; Lutz, B. Open Government Vorgehensmodell. KDZ 2016. Online in: <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> [Download: 2019-04-15]

Abhängig von den örtlichen Gegebenheiten haben sich seit Ende der 1980er Jahre viele unterschiedliche Verfahren zur Bürgerbeteiligung bei der Haushaltserstellung entwickelt. Trotz zahlreicher internationaler Beispiele hat sich die Umsetzung von Bürgerhaushalten in Österreich kaum durchgesetzt.²⁰

Radikalere Ansätze zur Transparenz in öffentlichen Finanzen werden international einerseits durch die Online-Einsichtnahme in Finanzsysteme umgesetzt, wie das etwa in Texas seit vielen Jahren möglich ist, etwa durch Einsicht in Buchungsbelege.²¹ Noch weiterführender skizziert Tapscott die Idee der dreifachen Buchhaltung, wo neben Soll und Haben eine Buchung auch noch in der Blockchain gespeichert wird, um die Echtheit und Unveränderbarkeit einer Buchung sicherstellen zu können.²²

Open Government – richtig angewandt – ist die einzige Möglichkeit von Government, kann aber ebenso als Placebo eingesetzt werden, etwa wenn wie im Fall von Finanzdaten bereits passiert, viel zu grobe Daten veröffentlicht werden, um den Anschein von Offenheit zu wahren. Es wird also davon abhängen, ob es gelingt, neben Schnarchdaten wie z. B. den Standorten von Mülleimern echte politisch, ökologisch und ökonomisch relevante Daten zu Veröffentlichen, um die Missinformation von Demagogen rasch aufdecken zu können.²³

Die Finanzdaten des öffentlichen Sektors zählen zweifelsfrei zu der Kategorie an höchst relevanten Daten. Es ist daher dringend nötig, diese umfassend und zeitnah als offene Daten zur Verfügung zu stellen.

²⁰) Vgl. Maimer, A.; Köfel, M. Was bringt eigentlich ein Bürgerhaushalt? *Forum Public Management* 2010, 3, S. 4–7. Online in: <http://www.kdz.eu/de/was-bringt-eigentlich-ein-b%C3%BCrgerhaushalt> [Download 2019-04-15].

²¹) Vgl. Texas Comptroller. Online in: <https://comptroller.texas.gov/transparency> [Download: 2019-04-15] bzw. Krabina, B. Haushaltstransparenz international: ein Überblick. *Forum Public Management* 04/2013. Online in: <http://www.kdz.eu/de/haushaltstransparenz-international-ein-%C3%BCberblick> [Download: 2019-04-15]

²²) Vgl. Tapscott, D.; Tapscott, A. *Blockchain revolution: How the technology behind bitcoin is changing money, business, and the world*. New York: Portfolio/Penguin, 2016

²³) Vgl. Krabina, B. Open Government und Open Data als Modernisierungskonzepte: Chancen und Herausforderungen offener Verwaltungen. In: Stember, J. et al. *Handbuch E-Government. Technikinduzierte Verwaltungsentwicklung*. Springer 2019. Online in: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-21596-5_41-1 [Download 2019-04-15]