

Die Grüne Bildungswerkstatt

Materialien zur öffentlichen Finanzwirtschaft und Budgetierung

Verfasst von Helfried Bauer
und Bruno Rossmann

Wien, September 2003

Inhaltsverzeichnis

I	Hauptfragen der öffentlichen Finanzwirtschaft	3
I.1	Ziele der Finanzwirtschaft	3
I.2	EU-Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik der Mitgliedstaaten.....	10
I.2.1	Die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht	10
I.2.2	Der Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	14
I.2.3	Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen	19
I.3	Quantitativer Überblick über die öffentliche Finanzwirtschaft.....	21
I.3.1	Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen.....	21
I.3.2	Die öffentliche Verschuldung	24
I.3.3	Der Staat und seine Subsektoren	25
I.4	Grundsätzliche Regelungen der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Finanzverfassung	30
I.5	Hauptpunkte des aktuellen Finanzausgleichs (FAG 2001)	32
I.5.1	Aufteilung der Abgaben- und der Ertragshoheit gemäß F-VG und FAG 2001.....	32
I.5.2	Ausgleich und Umverteilung der „primären“ Finanzmittelverteilung (der „sekundäre“ Finanzausgleich).....	37
I.6	Gebühren und Entgelte	41
II.	Instrumente und Strategien der Budgetierung.....	42
II.1	Zum Begriff des Budgets und des Budgetierens; Ziele von Budgets.....	42
II.2	Arten von Budgets.....	45
II.3	Budgetprinzipien und einzelne Gestaltungsansätze.....	51
II.4	Instrumente zur mittelfristigen Planung der Budgetpolitik des Bundes.....	56
II.4.1	Budgetprogramm und Budgetbericht des Bundes.....	56
II.4.2	Stabilitäts- und Konvergenzprogramme	60
II.5	Rechtsgrundlagen und Gliederung des Bundesvoranschlags	65
II.5.1	Die Rechtsgrundlagen.....	65
II.5.2	Bestandteile des Bundesfinanzgesetzes	66
II.5.3	Die Gliederung des Bundesvoranschlags.....	67
II.6	Der Prozess der Budgeterstellung	77
II.7	Der Budgetvollzug	81
	Literaturverzeichnis	84

I Hauptfragen der öffentlichen Finanzwirtschaft

I.1 Ziele der Finanzwirtschaft

Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Zweckmäßigkeit (Effektivität), Aufrechterhalten des finanziellen Gleichgewichts (Liquidität) sind allgemeine - auch **systemindifferent** genannte - Ziele der Finanzwirtschaft. Sie sind jederzeit, unter verschiedenen politischen Rahmenbedingungen, in Zeiten guter oder schlechter Konjunktur, gesamtwirtschaftlich und einzelwirtschaftlich – jeweils in der angemessenen Interpretation – anzustreben, zu wahren, zu steigern. Es handelt sich um formale Ziele, die erst der Konkretisierung durch Wirtschaftsziele, weiters durch spezifische Sach- und/oder Reformziele bedürfen. Die Zweckmäßigkeit lässt sich beispielsweise bezüglich eines konkreten Vorganges (z.B. Ausstellen eines Reisepasses) und in Hinblick auf Ziele (wie z.B. mögliche Zeitersparnis für die Kunden, Sicherung der gesetzlichen Vorgaben u.ä.) feststellen oder optimieren oder sonst irgendwie bearbeiten.

Was ist Wirtschaftlichkeit?

Eine (formale) Begriffsbestimmung beruht auf der Unterscheidung in Minimal- und Maximalprinzip:

1. **Minimal- oder Sparsamkeitsprinzip:** danach ist ein gegebenes Ziel (z.B. Schneeräumung nach einem bestimmten Einsatzplan) oder ein bestimmter Zweck (z.B. Betrieb des Freibades) mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz (z.B. Personalleistungen, Maschinen und andere Investitionen) zu erreichen;
2. **Maximalprinzip:** danach ist mit vorgegebenen Mitteln (z.B. ein für Subventionen bereitgestellter Betrag) ein größtmögliches Resultat (bestmögliche Zielerfüllung) zu erreichen.

Aus Gründen der Logik gilt, dass eine Verbindung des Minimal- mit dem Maximalprinzip, nämlich mit geringst möglichen Mitteln ein maximales Ergebnis zu erzielen, nicht machbar ist.

Eine Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs ist aber nicht nur in Hinblick auf die sachlichen Ziele einer Tätigkeit, auf die eingesetzten Mittel, sondern auch unter Bedachtnahme auf die "Reichweite" der Betrachtung

möglich. Dabei kann zwischen einer einzelwirtschaftlichen, d.h. betriebsbezogenen (betriebswirtschaftlichen) Betrachtungsweise und einer volks- oder regionalwirtschaftlichen Sicht unterschieden werden.

Einzelwirtschaftliche Betrachtungen der Wirtschaftlichkeit können sich bei Heranziehen wertmäßiger Größen erstrecken auf die Relation zwischen

- zweckspezifischen Einnahmen und Ausgaben (finanzwirtschaftliche Größe),
- zweckspezifischen Erträgen und Aufwendungen bzw. Leistungserlösen und Kosten (betriebswirtschaftliche Größen).

Die absolute Höhe solcher Kennzahlen lässt oft keine direkten Schlüsse auf die Wirtschaftlichkeit zu; betrachtet man jedoch die Veränderungen derselben Kennzahlen für mehrere Perioden, lassen sich leicht Aussagen über die Zunahme oder die Verminderung der Wirtschaftlichkeit treffen.

Beispiele: Pächterlöse in Bezug auf die Ausgaben oder die Kosten, die einer Gebietskörperschaft für die verpachtete Einrichtung (z.B. Buffet) entstehen; zusätzliche Einnahmen in Bezug auf die Investitionsausgaben für die Installation einer Rutsche im Freibad.

Bei Heranziehen auch mengenmäßiger Größen können Relationen zwischen

- Ausbringungsmenge (Leistungsmenge) und Kosten (Ausgaben) sowie
- Ausbringungsmenge und Einsatzmenge (dies wird als Produktivität bezeichnet) gebildet werden.

Beispiele: Gesamt- oder Personalausgaben pro Besuchsfall im Theater, Museum, Hallenbad, Kongreßzentrum u.ä.,
Zahl der Kollaudierungen pro damit befasstem Bedienstetem in einem Monat,
Zahl der Buchungszeilen pro Arbeitstag,
Reinigungsleistung in Quadratmetern pro Reinigungskraft.

Für die öffentliche Verwaltung ist aber auch die volkswirtschaftliche oder regionalwirtschaftliche Ergiebigkeit als Gradmesser für die allgemeine Bedarfsdeckung von Bedeutung. Die *volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit* ist allerdings noch schwerer definier- und ermittelbar als die einzelwirtschaftliche. Die volks- (regional-) wirtschaftliche Wirtschaftlichkeit bezieht sich auf das Verhältnis zwischen eingesetzten Mitteln und dem Ergebnis unter Berücksichtigung bestimmter (manchmal auch ökonomisch unwägbarer)

sozialer Nutzen und Kosten, also von wirtschaftlichen Vorteilen und Nachteilen, die bei Personen, Vereinen, Unternehmungen und Sachen, ja selbst in der Natur (z.B. Grundwassersituation) aufgrund des Verwaltungshandelns in einer Region oder innerhalb der gesamten Volkswirtschaft auftreten.

Beispiel: Neubau eines Veranstaltungssaales (regionalwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit von Investitions- und Betriebsausgaben);

Sozialer Nutzen: attraktiveres Kultur- und Gemeinschaftsleben; zusätzliche Steuereinnahmen; Möglichkeit, Seminare für auswärtige Teilnehmer durchzuführen, das heißt z.B. Förderung der lokale Gastronomie

Soziale Kosten: Lärmbelästigung für die Anrainer bei Abendveranstaltungen, mehr Autoverkehr

Was ist Zweckmäßigkeit?

Dieser Begriff ist weiter gespannt und umfassender zu verstehen als die Wirtschaftlichkeit. Meist wird Zweckmäßigkeit und Effektivität synonym verwendet. Man versteht darunter die Wirksamkeit (Durchschlagskraft) einer Maßnahme, einer Organisation, der Planungsarbeit etc. Die Zweckmäßigkeit gibt Auskunft darüber, inwieweit bestimmte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht worden sind. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit verlangt also eine Untersuchung der Wirksamkeit des Handelns öffentlicher Verwaltungen in Bezug auf die Erreichung von Zielen, auch von solchen, die außerhalb der wirtschaftlichen Sphäre – z.B. Prävention wird verstärkt - liegen. Zweckmäßig kann auch die Methode der Aufgabenerledigung (z.B. regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit für die öffentlichen Verkehrsmittel), die Organisation der Erledigung (z.B. umständlich, einfach; gut oder wenig ausgebildetes Personal), die angestellte Planung u.a.m. sein.

Beispiele:

- Die Maßnahmen der Gesundheitspolitik sollen schließlich zu einem verbesserten Gesundheitszustand der Menschen führen, zu einer verlängerten durchschnittlichen Lebensdauer u.a.m.
- Die Zweckmäßigkeit der Tätigkeit der Führungskräfte eines Zweiges der Bundesverwaltung oder einer Gemeinde (Bürgermeister, Amtsleiter, Abteilungsleiter) wird

auch danach beurteilt werden können, ob die einzelnen Phasen des "Managementzyklus", d.h. der Führungsarbeit entsprechend durchlaufen werden.

- Unzulängliche Problemdarstellungen und mangelhafte Analysen der ein Problem "umschreibenden" Daten verstoßen z.B. gegen die Zweckmäßigkeit des Prozesses der Zielsetzung und der Maßnahmenplanung.

Neben den systemindifferenten Zielen ist die öffentliche Finanzwirtschaft bestimmt durch

- **Leistungs- oder Sachziele,**
- **Finanzierungsziele,**
- **Finanzpolitische Ziele (regionale, nationale, europäische),**
- **allgemeine Reformziele und**
- **allgemeine Grundsätze (Prinzipien) der Finanzwirtschaft.**

Über die **Leistungsziele, also i.d.Regel die Sachziele** – dazu zählen etwa bildungspolitische Vorgaben (Schulpflicht, Einrichten von Fachhochschulen) oder gesundheitspolitische Aufträge (Behandeln von Kranken, gesundheitspolitische Präventionsleistungen), weiters bevölkerungspolitische oder raumordnerische Anliegen, Ausbau von Infrastruktureinrichtungen - kann hier nicht näher befunden werden.

Dagegen sind die

- Finanzierungsziele in Bezug auf eine spezifische Aufgabe,
 - die finanzpolitischen Ziele eines Bundeslandes, eines Staates, der Europäischen Union und
 - die allgemeinen Grundsätze des Budgetierens
- Gegenstand finanzwirtschaftlicher Betrachtungen.

Wichtig ist festzuhalten, dass in der Regel Leistungsziele und Finanzierungsziele zusammen definiert werden müssen. Ein Leistungsziel, wie z.B. das Einrichten von Fachhochschulen oder das Anbieten bestimmter zusätzlicher Dienstleistungen im Bereich der Kinderbetreuung, muss oder sollte gleichzeitig mit der Aussage verknüpft werden, wie die Leistung zu finanzieren ist (hinsichtlich der Errichtung, hinsichtlich des Betriebes, hinsichtlich des Ausbaues bzw. der Erhaltung u.dgl.). Sachliche Ziele ohne Klärung der Finanzierung sind problematisch bzw. für die Umsetzung wenig brauchbar; auch Finanzierungsziele (z.B. Mittel einsparen) ohne Leistungsauftrag (wie

z.B. Festlegen von Qualitätsparametern) sind unvollständige Vorgaben.

In der öffentlichen Finanzwirtschaft wird manchmal das Ziel des Sparens (eine gewisse Analogie zu Überlegungen privater Ziele lässt sich nicht verkennen) besonders hochgehalten. Es stellt sich diesbezüglich die Frage, ob Guthaben auf Konten angehäuft werden sollen, wenn gleichzeitig Infrastrukturdefizite bestehen oder wenn bedürftige Personen gefördert werden könnten. Angesichts der Aufgabenstellung und der regelmäßigen Einnahmenerzielung aus Steuern und anderen öffentlichen Abgaben, kann es nicht vordringliches Ziel der öffentlichen Hand sein, jedes Jahr Steuermittel nicht auszugeben und für künftige Zwecke zu horten. Wohl kann es Sinn machen, für einen bestimmten Zweck, für einen Infrastrukturbereich, für ein größeres Vorhaben o.ä., Reserven anzulegen.

Finanz- und Finanzierungsziele:

Dazu zählen allgemeine Ziele, wie etwa

- der materielle Haushaltsausgleich (im ordentlichen Haushalt),
- Erzielen eines bestimmten Überschusses der laufenden Gebarung (der fortdauernden Gebarung),
- Rückzahlen alter Schulden nicht durch Aufnehmen neuer Schulden, sondern aus den laufenden bzw. ordentlichen Einnahmen (also etwa aus Abgabenerträgen) finanzieren,

und spezifische Ziele, wie

- Reduzieren der Steuerquote um x Prozentpunkte in y Jahren,
- Erreichen/Halten der Kostendeckung bei einer Einrichtung oder beim Erbringen bestimmter Dienstleistungen,
- Mitwirken an der Einkommensumverteilung zu Gunsten sozial Schwacher (Einzelpersonen, Haushalte) etwa durch Differenzieren von Gebühren und Entgelten nach der Höhe der Haushaltseinkommen oder nach der Menge der in Anspruch genommenen Dienste/Güter,
- langlebige Anlagegüter (Investitionen) nicht nur einer Generation, sondern mehreren anzulasten – beispielsweise durch Aufnahme langfristiger Kredite
- Konsolidieren des Haushaltes (schrittweises Abbauen von Defiziten der fortdauernden Gebarung z.B.) durch bestimmte Maßnahmen auf der Seite der Einnahmen und der Ausgaben.

Beispiel: Ziel der Haushaltsführung des Bundes ist (§ 2 Bundeshaushaltsgesetz, BHG i.d.F. BGBl. I Nr. 98/2002) die „Aufgabenerfüllung des Bundes durch die Ermittlung und Bereitstellung der hierfür benötigten Geldmittel unter Beachtung....., wobei die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie die Verbundenheit der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und der Gemeinden.....zu berücksichtigen sind“.

Weitere, *gesamtwirtschaftlich* wichtige Finanzierungsziele sind etwa

- der **Mix verschiedener Einnahmequellen** (siehe Art. 9 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltungen des Europarates– „Mindestens ein Teil der Finanzmittel der lokalen Gebietskörperschaften sollen aus örtlichen Steuern und Gebühren stammen, für die sie innerhalb der Schranken des Gesetzes den Steuersatz selbst festlegen können“; ÖGZ Nr. 5/1989),
- das jeweils festgelegte **Ausmaß des öffentlichen Defizits („Maastricht-Defizit“)** (siehe dazu im Detail Abschnitt I.2),
- die mittelfristigen wirtschafts- und finanzpolitische Ziele und Strategien (Maßnahmenbündel) im Rahmen des **Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells** (Lissabon-Strategie; beschlossen vom Europäischen Rat im März 2000) vor allem jene bezüglich der Qualität der öffentlichen Finanzen (siehe dazu im Detail Abschnitt I.2.3).

Bedeutsam für die Ermittlung des öffentlichen Finanzierungssaldos (öffentliches Defizit) ist der Umstand, dass die Gebarung von Eigenbetrieben (Betriebe und Unternehmungen der Gebietskörperschaften ohne eigene Rechtsform) bis auf die Ablieferungen von ihnen oder die Zuschüsse an sie unberücksichtigt bleibt. Die Eigenbetriebe werden gemäß Punkt 2.13 des ESVG 95 als „Quasikapitalgesellschaften“ und damit als von der öffentlichen Körperschaft getrennte institutionelle Einheiten angesehen. Zu beachten ist hierbei, dass die nettoverrechneten Eigenbetriebe ohnedies nur mit dem laufenden Zuschuss oder mit der Ablieferung an den Haushalt im Voranschlag oder Rechnungsabschluss der Gebietskörperschaft enthalten sind. Somit sind im wesentlichen (ausführlicher siehe Punkt I.2.2) lediglich die bruttoverrechneten Eigenbetriebe herauszurechnen.

Beispiele für finanzpolitische Entscheidungen, die das öffentliche Defizit bzw. den öffentlichen Überschuss (= „Maastricht-Ergebnis“) verändern oder nicht verändern.

Maßnahme	Wirkung auf Maastricht-Ergebnis
Investitionsausgaben im öffentlichen Bereich, finanziert über Darlehensaufnahme oder Rücklagenentnahme	Erhöht das Maastricht-Defizit, reduziert den Maastricht-Überschuss
Investitionstätigkeit im Bereich wirtschaftlicher Unternehmungen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, finanziert über Darlehensaufnahmen	Keine Auswirkung auf das Maastricht-Ergebnis
Erhöhen laufender Subventionszahlungen der Hoheitsverwaltung, finanziert aus gleichbleibenden Einnahmen	Erhöht das Maastricht-Defizit, reduziert den Maastricht-Überschuss
Reduzierung von Zuschusszahlungen der Hoheitsverwaltung an Eigenbetriebe bei gleichbleibenden Einnahmen	Reduziert das Maastricht-Defizit, erhöht den Maastricht-Überschuss
Verkauf von aushaftenden Wohnbauförderungsdarlehen an eine Finanzierungsinstitution (Fall NÖ)	Keine Auswirkung auf das Maastricht-Ergebnis (gilt nur als Finanztransaktion)
„BIG-Lösung“ – Bundesimmobilien wurden an die BIG verkauft und wiederum gemietet	Keine Auswirkung auf das Maastricht-Ergebnis (gilt nicht als Markteinnahme)

I.2 EU-Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik der Mitgliedstaaten

I.2.1 Die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1995 haben sich die Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik wesentlich verändert. Der im Dezember 1991 ausgehandelte Vertrag von Maastricht über die Europäische Union sieht vor, dass die Budgetpolitik einer Disziplinierung zu unterwerfen ist. Als Zielvorgabe wurden in einem ersten Schritt zwei fiskalische Konvergenzkriterien festgelegt, deren Erreichung die Voraussetzung für den Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) darstellte: das öffentliche Defizit darf nicht höher sein als 3 Prozent des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) und die öffentliche Verschuldung des Gesamtstaates nicht höher als 60 Prozent des BIP. Ein Mitgliedstaat erfüllt auch bei einer Quote von über 60 Prozent des BIP das Schuldenstandskriterium, wenn diese hinreichend rückläufig ist und sich diesem Wert rasch genug annähert. Überschreitungen der Defizitobergrenze sind hingegen nur wegen schwerwiegender wirtschaftlicher Ausnahmetatbestände zulässig.

Motive für die fiskalischen Konvergenzkriterien

Als Motiv für die fiskalischen Konvergenzkriterien wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass - beruhend auf den Erfahrungen der Vergangenheit - manche Länder ohne strikte Budgetvorschriften exzessive Defizite bzw. Verschuldungsquoten haben könnten. Die hohen Schulden in diesen Ländern würden dann - so wurde argumentiert - zu einem Zinsanstieg im gesamten Euroraum führen, wodurch alle beteiligten Staaten zur Bedienung ihrer Schulden höhere Zinsen in Kauf nehmen müssten. Darin kommt ein gewisses Ausmaß an Misstrauen gegenüber Ländern mit hohen Defiziten bzw. Schulden zum Ausdruck (Italien, Belgien, Griechenland, Spanien). Die behauptete Übertragung von Zinserhöhungen auf andere Länder ist allerdings theoretisch und empirisch wenig abgesichert. Das zeigen die nach wie vor unterschiedlichen Zinsniveaus für Staatsanleihen recht deutlich. Die Gründe für diese Zinsunterschiede liegen weniger in öffentlichen Defiziten und Schulden als vielmehr in der unterschiedlichen Liquidität und dem unterschiedlichen Kreditrisiko eines Landes. Auch psychologische und politische Faktoren dürften eine Rolle spielen.

Die Nützlichkeit und Zweckmäßigkeit der fiskalischen Maastricht-Kriterien wurde von wissenschaftlicher Seite von Anfang an in Frage gestellt. Dabei wurde vor allem kritisiert, dass

- sie keinen Bezug zur Währungsunion haben, weil sich die Frage, ob die Verschuldungspolitik eines Landes auf Dauer möglich ist, unabhängig vom Geld- und Wechselkursregime stellt,
- die Kriterien eine willkürliche Zielvorgabe darstellen und dass
- sie nicht ausreichend Rücksicht auf die konjunkturelle Situation eines Landes nehmen und die damit verbundenen sozialen und beschäftigungspolitischen Konsequenzen ignorieren.

Jedenfalls stellen diese beiden Kriterien aus der Sicht der EU-Finanzpolitik eine dauerhafte Voraussetzung für Stabilität dar. Gemäß Art. 104 EG-Vertrag (EG-V) verpflichten sich die Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Um dies zu garantieren, ist vorgesehen, dass die Europäische Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des Schuldenstandes überwacht. Im Art. 104 EG-V sieht der Vertrag von Maastricht ein eigenes Verfahren zur Feststellung und Sanktionierung eines übermäßigen Defizits vor. Der Ecofin-Rat überprüft dabei auf der Grundlage von detaillierten Berichten und Empfehlungen der Europäischen Kommission, ob der betroffene Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit aufweist und kann bei Ländern, die an der EWWU teilnehmen als Folge der Nichtbeseitigung eines übermäßigen Defizits Sanktionen bis hin zu Geldbußen aussprechen.

Defizitbegriff im Sinne von Maastricht

Auch für die Koordination der Wirtschaftspolitik und für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank ist das öffentliche Defizit zu einer wichtigen Orientierungsgröße geworden. Es war daher wichtig, sich auf einheitliche Begriffe zu einigen. Dazu bediente sich die Europäische Kommission eines international vereinheitlichten Rechnungssystems, das eine Volkswirtschaft systematisch und detailliert mit ihren wesentlichen Merkmalen beschreibt. Dieses **Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995**, kurz **ESVG'95**, stellt auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise ab¹.

Neu ist, dass nunmehr der Gesamtstaat im Zentrum des Interesses steht, also die Haushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherungen zusammen. Darüber hinaus deckt der Sektor Staat auch

¹ Die gesetzliche Grundlage ist die EG VO Nr. 2223/96.

jene Einheiten ab, die sich primär über Abgaben finanzieren. Dazu gehören „außerbudgetäre Einheiten“ wie rechtlich selbstständige Fonds (z.B. Insolvenzausgleichsfonds, Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Krankenanstaltenfonds der Bundesländer) ebenso wie die Bundes- und Landeskammern. Staatsnahe Einheiten oder in den öffentlichen Budgets integrierte Einheiten, die grundsätzlich marktmäßige (kommerzielle) Leistungen erbringen und neben der Entscheidungsfreiheit in ihrer Hauptfunktion auch über eine vollständige Rechnungsführung verfügen (Bahn, Post, Wiener Stadtwerke, ASFINAG, Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaften, bisherige „Gebührenhaushalte“), werden ausgeklammert. Für die Unterscheidung, ob es sich um Einheiten des Staates oder des Unternehmenssektors handelt, ist neben anderen Kriterien insbesondere die „50-Prozent-Regel“ im ESVG 1995 maßgeblich. Sie besagt, dass eine Einheit Marktproduzent ist, wenn die laufenden Kosten (Vorleistungen, Personalkosten, Abschreibungen, nicht jedoch Schuldzinsen) mindestens zu 50 Prozent durch Produktionserlöse (Verkaufserlöse, Entgelte, Gebühreneinnahmen für konkrete Leistungen) gedeckt sind.

Neu festgelegt wurde auch der Begriff des öffentlichen Defizits, des so genannten Maastricht-Defizits. Bisher verstand man unter dem Budgetdefizit den Unterschiedsbetrag zwischen den Budgeteinnahmen und Budgetausgaben. Dieses Defizit, das nach wie vor in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen von Bund, Ländern und Gemeinden ausgewiesen wird, wird nun als **administratives Defizit** bezeichnet. Es entspricht somit dem Nettokreditbedarf eines Haushaltes. Das ESVG 1995 hingegen inkludiert nicht nur den Nettokreditbedarf in das Defizit, sondern rechnet den Saldo aller Transaktionen hinzu, die den Vermögensstatus verändern (Finanztransaktionen). Zum **Maastricht-Defizit** gelangt man daher, indem aus dem administrativen Defizit bestimmte Finanztransaktionen ausgeschieden werden. Beispiele für Finanztransaktionen sind die Zuführung und Auflösung von Rücklagen, die Gewährung und Tilgung von Darlehen sowie der Verkauf und Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren. Daneben gibt es Besonderheiten, etwa das Finanzierungsleasing, Gewinne der OeNB aus Finanztransaktionen, die im ESVG 1995 als Finanztransaktionen zu behandeln sind. Diese Finanztransaktionen bleiben bei der Berechnung des Maastricht-Defizits deshalb unberücksichtigt, weil es sich nur um Umschichtungen im Finanzvermögen handelt, nicht aber um dauerhafte Be- und Entlastungen der Haushalte.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass das ESVG 1995 nicht auf Kassenbasis abstellt, sondern auf periodenbereinigte Aufwendungen und Erträgen (Forderungsprinzip, „accrual basis“). Beim Accrual-Prinzip erfolgt die Verbuchung der Transaktionen grundsätzlich nach dem Zeitpunkt der Entstehung einer Forderung oder einer Verbindlichkeit. So sind z.B. die Zinsen nicht nach dem Fälligkeitsprinzip darzustellen, sondern periodengerecht zuzuordnen. Das gilt auch für die Beitragszahlungen an die EU. Bei den Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen wird in Österreich das so genannte „Time-Adjusted-Cash-Verfahren“ angewendet, d.h. es erfolgt eine zeitliche Anpassung der tatsächlich geleisteten Beträge an den Transaktionszeitpunkt.

Darüber hinaus sind die Einnahmen aus Swaps besonders zu behandeln. Im Verfahren zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits wurde beschlossen, dass Gewinne aus Swap-Geschäften zur Budgetkonsolidierung und zur Senkung des Defizits herangezogen werden dürfen. Seither gibt es zwei öffentliche Defizite:

- das Defizit vor Swaps (ESVG)
- das Defizit nach Swaps nach dem Verfahren zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits

Verschuldungsbegriff im Sinne des „Maastricht-Kriteriums“

Der Verschuldungsbegriff im Sinne von Maastricht entspricht im Wesentlichen jenem der nationalen Finanzstatistiken der Gebietskörperschaften (Bruttoprinzip, Nominalwertkonzept, Stichtagsprinzip zum Jahresende). Zu den Schulden des Staates im Sinne von Maastricht zählen Darlehen von Finanzintermediären, auf den Finanzmärkten direkt aufgenommene Schuldtitel sowie derivative Finanztransaktionen (z.B. Swaps). Nicht einzubeziehen sind Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (kurz- und langfristige Handelskredite), Anzahlungen auf bestellte Arbeiten sowie schwebende Posten.

Weiters sind Finanzierungen des Bundes für Dritte – so genannte Rechtsträgerfinanzierungen – nach einer neuen Ansicht von Eurostat vom Jänner 2003 - zu den Schulden im Sinne von Maastricht hinzuzuzählen. Dabei handelt es sich um Schuldaufnahmen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur für Rechtsträger des Bundes (ÖBB, SCHIG, ASFINAG, ÖIAG, MUQUA) sowie für die Bundesländer. Obwohl der Schuldendienst (Tilgungen, Zinsen) zur Gänze von den Auftraggebern bezahlt

wird, handelt es sich nach dieser Entscheidung des Eurostat um Schulden des Bundes, weil das strenge Bruttoprinzip anzuwenden ist. Auf den Finanzierungssaldo hat dies keine Auswirkungen.

I.2.2 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt²

Der Ecofin-Rat fand die Bestimmungen zu den fiskalischen Konvergenzkriterien im EU-Primärrecht zur Sicherstellung solider öffentlicher Finanzen als nicht ausreichend und teilweise zu vage. Deshalb verabschiedete der Europäische Rat bei seiner Tagung in Amsterdam 1997 nach intensiven und sehr kontroversiellen Diskussionen den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Ergänzung zum bereits bestehenden Instrumentarium. Der Europäische Rat unterstreicht damit noch einmal die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite für immer zu vermeiden. Gesunde Staatsfinanzen werden als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzung für stabile Preise und für ein starkes Wirtschaftswachstum gesehen, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist.

Zentrale Elemente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind einerseits ein budgetäres Frühwarnsystem, ein ausgebautes Monitoring und ein verstärkter gegenseitiger Informationsaustausch sowie andererseits der Sanktionsmechanismus. Das Frühwarnsystem zielt darauf ab, dass übermäßige Defizite von vornherein vermieden werden. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten der Währungsunion in jährlichen Stabilitätsprogrammen³ ihre mittelfristigen Budgetziele festlegen, die von der Europäischen Kommission und vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) überwacht werden. Jene Länder der EU, die nicht an der Währungsunion teilnehmen, müssen so genannte Konvergenzprogramme vorlegen. Zusätzlich zu den Stabilitätsprogrammen haben sich Mitgliedstaaten verpflichtet, ihren Budgetsaldo und ihren Schuldenstand der EU-Kommission und dem Eurostat zweimal jährlich (1. März und 1. September) im Rahmen der budgetären Notifikation bekannt zu geben. Alle diese Verfahren unterliegen einem multilateralen Prüfverfahren auf EU-Ebene. Sie sollen sicherstellen, dass die Verpflichtungen des EG-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden. Die Gesamtheit dieser rechtlichen

² Siehe dazu z.B. Part 2002.

³ Zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Österreichischen Bundesregierung siehe Abschnitt II.5.2.

Bestimmungen wird als Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bezeichnet („Excessive Deficit Procedure (EDP)“) bezeichnet.

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts haben sich die Wirtschafts- und Finanzminister der EU zunächst **mittelfristig** auf die Erreichung eines nahezu ausgeglichenen Haushalts bzw. auf Budgetüberschüsse („close to balance or in surplus“) geeinigt. Besteht die Gefahr, dass ein Land die maximal zulässige Defizitgrenze von 3 Prozent des BIP überschreitet, so wird dieses Land durch den Ecofin-Rat aufgefordert, entsprechende Konsolidierungsschritte in die Wege zu leiten. Für den Fall, dass keine Korrekturen erfolgen und der Grenzwert überschritten wird, kann der Ecofin-Rat finanzielle Sanktionen über ein Mitgliedsland verhängen. Die Sanktionszahlungen sind in einem komplizierten Verfahren geregelt und bewegen sich zwischen 0,2 Prozent und maximal 0,5 Prozent des BIP.

In den letzten Jahren hat sich die Auslegung des Ecofin-Rates in bezug auf das mittelfristige Budgetziel zunehmend verschärft. Während ursprünglich lediglich dafür Sorge getragen werden sollte, dass die erlaubte Grenze von 3 Prozent im Konjunkturabschwung nicht überschritten wird, ist nunmehr für die Festlegung des mittelfristigen Haushaltsziels in einem „Code of Conduct“ vorgesehen, dass dieses zumindest so zu wählen ist, dass ein ausreichender budgetärer Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 3 Prozent des BIP zur Bewältigung von „normalen“ Konjunkturschwankungen vorhanden ist. Dies soll generell sicherstellen, dass kein „Excessive Deficit Procedure“ nach Art. 104 ausgelöst wird, das finanzielle Sanktionen nach sich ziehen kann. Dieser unbedingte Sicherheitsabstand bestimmt sich vor allem daraus, in welchem Ausmaß in einem Mitgliedstaat die öffentlichen Haushalte auf Entwicklungen der Konjunktur reagieren und wie stark die Konjunkturschwankungen selbst ausgeprägt sind. Für Österreich etwa hat die Europäische Kommission einen Richtwert von 1,3 Prozent des BIP für das (konjunkturbereinigte) Defizit errechnet.

Zusätzliche Spielräume sind für unvorhergesehene budgetäre und wirtschaftliche Ereignisse (z.B. Zinsschocks) zu schaffen. Dafür sollte ein Land ebenfalls Sicherheitsmargen einbauen. Dazu hat die Europäische Kommission festgehalten, dass in der Regel ein konjunkturbereinigtes Defizit von 1 Prozent des BIP ausreichend ist, um im Konjunkturabschwung die Überschreitung der 3 Prozent-Grenze zu vermeiden. Es sollten jedoch zusätzliche Sicherheitsmargen eingebaut werden,

- wenn ein Staat seine Schuldenquote noch unter den Referenzwert von 60 Prozent des BIP abbauen muss
- um Vorsorge für künftige finanzielle Belastungen durch die kommende Bevölkerungsalterung zu treffen und
- um stärker eine aktive, diskretionäre Konjunktursteuerung zu betreiben oder um Strukturmaßnahmen - wie z.B. Steuerreformen – zu setzen.

Es wird daher im Ecofin-Rat nunmehr davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen ausgeglichene Budgets aufweisen müssen bzw. unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung sogar Budgetüberschüsse anzustreben sind. Das bildet den Maßstab, an dem die jeweiligen Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten gemessen werden. Ähnlich wie die fiskalischen Konvergenzkriterien wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt auch deshalb kritisiert, weil er nicht ausreichend Rücksicht auf Konjunkturabschwünge nimmt. Das kann am Konjunkturabschwung des Jahres 2001/2002 verdeutlicht werden. Die EU-Staaten waren verpflichtet, im Regelfall bereits im Jahre 2001 ein ausgeglichenes Budget bzw. einen Budgetüberschuss zu erreichen. Das nahm ihnen weitgehend die Möglichkeit, dem Konjunkturabschwung und damit der steigenden Arbeitslosigkeit durch eine expansive Fiskalpolitik entgegenzuwirken. Trotz des Konjunkturreinbruchs forderte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Bemühungen zur Verringerung der öffentlichen Neuverschuldung fortzusetzen und eine Ankurbelung der Nachfrage über Defizite in den öffentlichen Haushalten zu vermeiden. Dieses Beharren bedeutet bei strenger Auslegung, dass die Staaten sogar konjunkturbedingt niedrigere Steuereinnahmen und teils höhere Ausgaben (z.B. für die Unterstützung einer größeren Zahl von Arbeitslosen) durch Ausgabenkürzungen bzw. Einnahmenerhöhungen ausgleichen müssen. Das führt zu einer prozyklischen Fiskalpolitik, die auch nach Ansicht der Europäischen Kommission vermieden werden sollte.

Unter dem Druck der anhaltenden öffentlichen Kritik am Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die Euro-Gruppe daher am 7. Oktober 2002 eine flexiblere Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts beschlossen, die aber gleichzeitig eine striktere Einhaltung des Ziels solider und tragfähiger öffentlicher Finanzen ermöglichen soll. Diese auf Vorschläge der Europäischen Kommission zurückgehenden Änderungen wurden am 7. März 2003 vom Ecofin-Rat („Eckwertepapier“) beschlossen und auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates in Brüssel im März 2003 angenommen. Die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts

bezüglich eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses beziehen sich nunmehr auf den konjunkturbereinigten Budgetsaldo. Das heißt, dass konjunkturelle Schwankungen aus dem Budgetsaldo herausgerechnet werden. Zur Berechnung dieses konjunkturbereinigten Budgetsaldos wurde eine einheitliche Methode vorgeschlagen.

Die Berechnung des konjunkturbereinigten Budgetsaldos erfolgt in drei Schritten:

1. Festlegung der Stellung im Konjunkturzyklus
2. Schätzung der Reagibilität der Einnahmen und Ausgaben auf die Konjunkturlücke
3. Berechnung des konjunkturbereinigten Budgetsaldos

Zur Ermittlung der Stellung im Konjunkturzyklus erfolgt eine Festlegung auf den Produktionsfunktionsansatz (ab Dezember 2002). Österreich, Deutschland und Spanien haben diesbezüglich Vorbehalte angemeldet, weil die bisherigen Schätzungen zu unplausiblen Ergebnissen führten. Das tatsächliche BIP wird jenem gegenübergestellt, das ein Land dauerhaft (durchschnittlich) erreichen kann. Die Differenz ist die so genannte Outputlücke. Hinsichtlich der Schätzung der Veränderung der Einnahmen und Ausgaben auf die Outputlücke verwendet die Europäische Kommission die Elastizitäten der OECD.

Diese Festlegungen bringen eine Reihe von offenen Problemen mit sich. Da das BIP häufig revidiert wird, haben diese Revisionen Auswirkungen auf die Outputlücke. Schätzungen von Elastizitäten sind wegen immer wieder auftretenden Strukturbrüchen schwierig. Das zur Glättung der Konjunktur eingesetzte Verfahren wird zum Endpunkt hin ungenau, weil für die Glättung keine Werte mehr zur Verfügung stehen. Insgesamt können sich bei der Konjunkturbereinigung somit Schätzfehler im Bereich von $\pm 1/4\%$ des BIP ergeben.

Es ist also nun zwischen dem konjunkturellen und strukturellen Defizit zu unterscheiden. Konsolidierungsbedürftig ist jener Teil des Haushaltsdefizits, der dauerhaften Charakter hat, sich mithin im Konjunkturzyklus nicht automatisch abbaut. Das heißt wiederum, dass man die „automatischen Stabilisatoren“ wirken lassen und den Fehler einer prozyklischen Haushaltspolitik vermeiden müsse.

Jene Länder, die das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses noch nicht erreicht haben, sollen ihren strukturellen („underlying“) Budgetsaldo kontinuierlich und jährlich um mindestens 0,5 Prozent des BIP anpassen. Länder mit hohem Defizit und Schuldenstand

müssen noch stärker konsolidieren. Alle Staaten außer Frankreich akzeptierten, dass diese Regel nicht später als im Budget 2003 angewendet werden soll und in den nächsten Stabilitätsprogrammen (samt Maßnahmen) enthalten sein muss. Die diesbezüglichen Anstrengungen werden ab dem Frühjahr 2003 vor dem Hintergrund der Empfehlungen der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ – worin die wirtschaftspolitischen Ziele der EU konkretisiert werden - und dem Einfluss der Konjunktur überprüft.

Weiters wird ausdrücklich festgehalten, dass in konjunkturpolitisch guten Zeiten eine prozyklische, d.h. den Konjunkturzyklus verstärkende, Haushaltspolitik vermieden werden sollte. Dieser Hinweis bedeutet, dass unter günstigen Konjunkturbedingungen eine restriktive Budgetpolitik gefahren werden sollte, um die Defizite aus der Periode des Konjunkturabschwungs auszugleichen. Eine expansive Budgetpolitik bleibt nach diesen Beschlüssen allerdings nur jenen Ländern vorbehalten, die sich in der Vergangenheit bereits einen ausreichenden Budgetspielraum geschaffen haben. Nur für jene Länder also bringen die neuen Beschlüsse zur Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine erhöhte Flexibilität mit sich. Staaten, welche die „3-Prozent-Grenze“ überschreiten (das sind zu Jahresmitte 2003 Deutschland, Frankreich, Portugal) oder solche, die in der Nähe dieser Grenze sind (Italien, Großbritannien), haben diese Spielräume nicht, weil sie es im vorhergehenden Konjunkturaufschwung versäumt haben, ihre Defizite abzubauen oder weil sie Sonderbelastungen tragen müssen (z.B. Deutschland die Wiedervereinigung).

Zum strukturellen Budgetsaldo lässt sich zusammenfassend sagen, dass

- zyklisch bereinigte Salden die Analyse der Budgetpolitik erleichtern,
- sie den Fokus stärker auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge lenken
- und dass sie aber wegen der Schätzunsicherheiten vorsichtig angewendet werden sollten.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die verschiedenen Budgetsalden, die für den „Code of Conduct“ von Bedeutung sind:

administrativer Budgetsaldo
+/- VGR-Korrekturen
= ESG-Saldo
+/- Swaps
= Maastricht-Saldo
+/- Konjunkturreffekte
= konjunkturbereinigter Budgetsaldo
+/- Einmalmaßnahmen
= struktureller („underlying“) Budgetsaldo
+/- langfristige Trends
= dauerhafter Budgetsaldo

I.2.3 Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen⁴

Da viele der EU-Staaten vor dem Einsetzen des Konjunkturabschwungs im Jahr 2001 ihre Budgets ausgeglichen bzw. Budgetüberschüsse erreicht hatten, verlegte sich die Diskussion über die Budgetpolitik auf EU-Ebene zunehmend auf die Frage der Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Eingeleitet wurde die Diskussion bei der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon im Frühjahr 2000.

Bei der Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit geht es vor allem um folgende Punkte:

- ***Wachstums- und beschäftigungsfreundlichere Steuer- und Sozialleistungssysteme schaffen***

Die öffentlichen Finanzen wirken über die Steuer- und Sozialleistungssysteme auf die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung. Über richtige Anreize für Wirtschaftsakteure beeinflussen Steuer- und Transfersysteme die private Faktorakkumulierung positiv, sichern gegen Risiken ab und fördern die soziale Kohäsion. Jedoch sind auch negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot

⁴ Siehe dazu Moser 2001 und Part 2002.

und die Arbeitsnachfrage möglich. Solche negativen Effekte lassen sich vor allem im Niedriglohnbereich nachweisen (Arbeitslosigkeitsfalle: Verhältnis Arbeitseinkommen/Sozialleistung; Armutsfalle: Relation verfügbares Grenzeinkommen/Arbeitsangebot). Die Grenzsteuersätze für Haushalte mit Niedrigeinkommen und Familien liegen in der EU deutlich über jenen der USA und Japans. Es wird daher empfohlen, den Steuerdruck auf die Arbeit, insbesondere auf die gering qualifizierte Arbeit zu verringern und die Beschäftigungsanreize der Transfersysteme zu stärken.

- **demographischen Trends Rechnung tragen**

Die Sozialleistungssysteme sollen auch den demographischen Trends Rechnung tragen. Dazu wurden vom Europäischen Rat langfristige Prognosen vorgelegt, die zeigen, dass es durch die alternde Bevölkerung zu einem beträchtlichen Druck in Richtung höherer Ausgaben für die Pensions- und Gesundheitsvorsorge sowie für die Pflege von Alten kommt. Es gehe daher darum, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch (weitere) Reformen, insbesondere der Pensions- und Gesundheitssysteme, abzusichern.

- **Strukturelle Umschichtungen der Ausgaben anstreben: Mehr Investitionen in Humankapital, Forschung & Entwicklung und Infrastruktur**

Produktive öffentliche Aktivitäten umfassen Ausgaben für Infrastruktur, Bildung, Forschung & Entwicklung, aktive Arbeitsmarktvermittlung und Gesundheitsvorsorge, da sie die Faktorakkumulation fördern. Die öffentlichen Ausgaben sollen daher ohne Ausweitung der Staatsquote so umgeschichtet werden, dass Investitionen in das Human- und Wissenskapital (Infrastruktur, Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung) zur Stärkung des Wirtschaftswachstums möglich werden.

Im Zentrum der Bemühungen sollten daher zukünftig weniger die Budgetsalden als vielmehr die **Budgetstrukturen** stehen, sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte.

I.3 Quantitativer Überblick über die öffentliche Finanzwirtschaft

I.3.1 Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen

Die Rolle des Staates für die Wirtschaft und Gesellschaft hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Die öffentlichen Haushalte sind zu einem integrierenden Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Prozesses herangewachsen. Der Staat beeinflusst über seine Einnahmen und Ausgaben die Volkswirtschaft und die soziale Wohlfahrt in starkem Ausmaß.

Tabelle 1: Entwicklung der Staatsausgaben(-einnahmen), Steuereinnahmen, des Finanzierungssaldos und der öffentlichen Schulden in Österreich (in % des BIP)

Im Jahr	Ausgaben Staat	Einnahmen Staat	Abgaben Staat + EU	Finanzierungs-saldo Staat n. Maastricht	Schulden-stand Staat
1954	36,7	30,2		2,3	
1960	38,1	30,3		-0,5	
1965	40,7	34,6		1,4	
1970	42	35,9		1,2	20,4
1975	49,4	37,4		-2,5	26,4
1980	51,9	40,9		-1,7	36,6
1985	55,6	42,9		-2,8	49,8
1990	53,1	50,6	40,7	-2,4	57,2
1991	54,2	51,2	41,2	-3	57,5
1992	54,9	52,9	42,4	-2	57,2
1993	57,9	53,7	43,2	-4,2	61,8
1994	57,4	52,4	41,9	-5	64,7
1995	57,3	52	42,4	-5,2	69,2
1996	56,8	52,8	43,9	-3,8	69,1
1997	54,1	52,1	44,8	-1,9	64,7
1998	54,2	51,7	44,4	-2,4	64,9
1999	54,1	51,7	44,4	-2,3	67,5
2000	52,5	50,8	43,5	-1,5	66,8
2001	52,3	52,3	45,6	0,2	67,3
2002			44,6	-0,2	67,3
2003			44,4	-1,3	67,1

Quelle: Statistik Austria (bis 2001), Notifikation 08/03, BMF

Die Tabelle 1 zeigt den historischen Verlauf der Staatsausgaben und -einnahmen. Das Budgetvolumen hat sich bis in die Mitte der neunziger Jahre hinein kontinuierlich ausgedehnt. Die wachsende Bedeutung des Staatssektors ist ein Phänomen, das man in nahezu allen Industriestaaten beobachten kann (Wagner'sches Gesetz der wachsenden Staatsausgaben), wenngleich es zum Teil beachtliche Niveauunterschiede gibt. Ab der Mitte der neunziger Jahre ging der Anteil der Staatsausgaben zurück und lag im Jahr 2001 bei 52,3 Prozent des BIP. Ebenso kann der Rückgang des Maastricht-Defizits für den Gesamtstaat von 5,2 Prozent des BIP im Jahr 1995 auf einen Überschuss von 0,2 Prozent des BIP im Jahr 2001 verfolgt werden.

Die Expansion der Staatsausgaben war für den Entwicklungs- und Modernisierungsprozess in Österreich von großer Bedeutung. Österreich ist von einem Nachzügler in den 50er Jahren zu einem der reichsten Staaten in der Europäischen Union aufgestiegen. Die Entwicklung zum Keynesianischen Wohlfahrtsstaat war begleitet von einem Anstieg der Staatsschulden, der auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden kann, nämlich auf

- eine Keynesianische Wirtschaftspolitik in den 70er Jahren und
- grundlegend andere wirtschaftliche Konstellationen in den 80er Jahren, d.s. moderate Wachstumsraten, zunehmende finanzielle Engpässe bei den öffentlichen Haushalten und sehr hohe (Real)Zinsen für die Staatsschulden.

In den 90er Jahren haben sich die Rahmenbedingungen weiter geändert: Globalisierung der Volkswirtschaften, Österreichs Beitritt zur Europäischen Union, geänderte gesellschaftliche Problemlagen etc. Eine Folge war, dass sich die Handlungsspielräume der Budgetpolitik stark verengten, so dass die Budgetkonsolidierung insbesondere ab der Mitte der neunziger Jahre zunehmend an Bedeutung gewann. Weiters wurde die Budgetkonsolidierung zu einem Hauptanliegen der Europäischen Union, die in den fiskalischen Konvergenzkriterien und ab der dritten Stufe der Währungsunion im Stabilitäts- und Wachstumspakt ihren Ausdruck gefunden haben. Diese

Tabelle 2: Abgabenquote im internationalen Vergleich (in % des BIP)

	1970	1980	1990	1995	1999	2000
Schweden	39,8	47,5	53,6	47,6	52	54,2
Dänemark	40,4	43,9	47,1	49,4	51,2	48,8
Finnland	32,5	36,2	44,7	44,9	46,8	46,9
Frankreich	35,1	40,6	43	44	45,7	45,3
Belgien	35,1	42,5	43,1	44,8	45,4	45,6
Österreich	34,9	39,8	40,4	41,6	44,1	43,7
Italien	26,1	30,4	38,9	41,2	43,3	42
Niederlande	26	43,4	42,8	41,9	41,2	41,4
Norwegen	34,9	42,7	41,8	41,5	41,6	40,3
Tschechien	-	-	-	40,1	39,2	39,4
Ungarn	-	-	-	42,4	39,1	39,1
Kanada	31,2	32,5	36,6	35,6	35,9	35,8
Deutschland	32,9	33,1	32,6	38,2	37,8	37,9
Großbritannien	37	35,2	35,9	34,8	36,4	37,4
Polen	-	-	-	39,6	35,2	34,1
Spanien	16,9	22,9	33	32,8	35	35,2
Schweiz	22,5	28,9	30,6	33,1	34,5	35,7
Australien	22,9	27,5	29,4	29,7	30,7	31,5
USA	27,7	27	26,7	27,6	28,9	29,6
Japan	19,7	25,7	30,7	27,7	26,1	27,1
Mexico	-	16,2	17,3	16,6	17,3	18,5
EU 15*	30,9	35,7	39,2	40	41,5	41,6
OECD Europe*	29,5	34,4	37,4	38,7	39,8	39,9
OECD America*	29,4	25,2	26,9	26,6	27,4	28
OECD Pacific*	23,3	26	29,3	28,9	28,8	30
OECD Total*	28,8	32,1	35	36,1	37,1	37,4

*Ungewichteter Durchschnitt

Quelle: OECD: Revenue Statistics

budgetpolitische Prioritätensetzung hat sich im Maastricht-Defizit Österreichs deutlich niedergeschlagen. Das Defizit wurde vom Höchststand von 5,2 Prozent des BIP im Jahr 1995 auf 0,2 Prozent im Jahr 2002 gesenkt.

Eine deutliche Ausweitung ist seit den 70er Jahren bei der Abgabenquote (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Prozent des BIP) für die Gesamtheit der OECD-Staaten zu beobachten (siehe Tab. 2). Hinsichtlich des Wachstums der Abgabenquote weicht Österreich nicht wesentlich von jener vergleichbarer Industriestaaten ab.

I.3.2 Die öffentliche Verschuldung

Der öffentliche Schuldenstand im Sinn der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung („Maastricht“-Schulden) beträgt Ende 2002 rund 146 Mrd. Euro. Das entspricht 67,3 Prozent des BIP. Mehr als 90 Prozent der Schulden entfallen auf den Bund, die restlichen 10 Prozent auf die Länder und Gemeinden.

Tabelle 3: Öffentliche Brutto-Verschuldung nach Maastricht-Kriterien
(Stand zu Jahresende, in Mrd. €)

	2000	2001	2002	2003	2004
				Schätzungen	
Bundessektor	126,67	129,83	133,59	136,95	139,72
davon:					
Bund	117,56	118,81	120,17	124,1	127,5
Bundesschulden/Rechtsträger	8,02	10,09	12,58	11,98	11,38
Länder (inkl. Landesfonds)	5,15	6,62	5,85		
Gemeinden (inkl. Wien)	5,66	5,24	5,05		
SV-Träger	0,91	0,96	1,19		
Staat insgesamt	138,39	142,66	145,68	149,1	152,73
in % des BIP	66,8	67,3	67,3	67,1	66,5

Quelle: Statistik Austria (bis 2002), Bundesministerium für Finanzen

In den 50er und 60er Jahren nahm die Staatsverschuldung nur langsam zu. Erst seit der Mitte der 70er Jahre, insbesondere aber seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre wuchsen vor allem die Schulden des Bundes sehr stark. Ein wichtiger Grund für den starken Anstieg der Staatsverschuldung ist die Höhe des Zinssatzes, der seit Anfang der 80er Jahre in Österreich wie auch in den anderen Industriestaaten über der Wachstumsrate des BIP liegt und daher einer der Hauptverursacher für den Anstieg der Staatsschulden war. Seit der Festlegung der fiskalischen Konvergenzkriterien ist auch die Rückführung der Staatsschuldenquote zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Anliegen geworden.

I.3.3 Der Staat und seine Subsektoren

Einen quantitativen Eindruck über die Aufgabenverteilung auf die einzelnen staatlichen Ebenen kann man sich verschaffen, indem man einen Blick auf deren Ausgaben wirft.

**Tabelle 4: Föderale Struktur des öffentlichen Sektors
Ausgaben der Gebietskörperschaften und Parafisci ¹⁾, im Jahr 2001**

	in Mrd. €	in % des BIP	in % der Staatsausgaben
Bundessektor	42,4	20	38,6
Landesebene	17,7	8,4	16,1
Gemeindeebene	15,9	7,5	14,5
SV-Träger	33,9	16	30,8
Staat, insgesamt	109,9	51,9	100,0

1) ohne intergovernmentale Transfers und einschließlich SWAPs

Quelle: Statistik Austria

Aus der Tabelle 4 wird der hohe Anteil des Bundes sowie der Sozialversicherung am gesamten öffentlichen Sektor Österreichs ersichtlich. Weiters ist zu sehen, dass auf die Länder (ohne Wien) ein Anteil von etwa 16 Prozent der öffentlichen Ausgaben und auf die Gemeinden (mit Wien) ein Anteil von 14,5 Prozent entfällt. Man kann daher in Österreich von einem **föderalistischen System mit hohem Zentralisierungsgrad** sprechen. Es unterscheidet sich damit deutlich von anderen föderalistischen Ländern Europas und etwa auch von den skandinavischen Staaten, wo den nachgeordneten staatlichen Ebenen ein wesentlich höherer Anteil als in Österreich zukommt. Dabei darf man auch nicht vergessen, dass vor allem der Gemeindesektor – im Verhältnis etwa zu Deutschland, Finnland oder Schweden – in Österreich sehr kleinteilig strukturiert ist.

Einen Überblick über die Beiträge und Strukturen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen staatlichen Ebenen bieten die beiden nachfolgenden Tabellen. Bei den **Einnahmen** zeigt sich in der vorliegenden ökonomischen Gliederung der hohe Anteil von Steuern und SV-Beiträgen an den Einnahmen des Bundes, der Gemeinden und der SV-Träger, während die Ländereinnahmen vor allem durch intragovernmentale Transfers bestimmt sind. Dazu gehören z.B. vom Bund empfangene Transfers für die Wohnbauförderung.

Tabelle 5: Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Staates 2001
nicht konsolidiert, in Mrd. €

	Bundes- sektor	Landes- sektor	Gemeinde- ebene	SV- Träger	Gesamt
Einnahmen					
Steuern	45,7	6,8	10,7	0,0	63,2
Sozialbeiträge	7,6	1,6	1,0	25,8	36,0
Produktionserlöse	0,4	1,2	2,2	0,7	4,5
Einkünfte aus Vermögen	1,8	0,5	0,8	0,1	3,2
Intragovernmentale Transfers	3,6	11,2	3,4	9,9	28,2
Sonstige Einnahmen	1,8	0,6	0,6	0,3	3,3
Insgesamt	60,9	21,9	18,7	36,9	138,4
Ausgaben					
Vorleistungen	3,8	1,9	3,8	1,3	10,8
Arbeitnehmerentgelt	9,9	5,9	4,4	1,4	21,6
Subventionen	3,1	1,0	1,4	0,1	5,5
Zinsen	6,9	0,3	0,2	0,1	7,5
Sozialleistungen ¹⁾	12,1	4,8	2,5	30,3	49,7
Intragovernmentale Transfers	19,6	3,2	2,3	3,1	28,2
Bruttoinvestitionen	0,7	0,4	1,3	0,1	2,6
Sonstige Ausgaben	6,2	3,5	2,3	0,6	12,5
Summe Ausgaben	62,3	20,9	18,1	37,0	138,4
Defizit (-)/ Überschuß (+) lt VGR	-1,4	1,0	0,5	-0,1	0,0
SWAPs	0,3				0,3
Defizit (-)/ Überschuß (+) lt. Maastricht	-1,1	1,0	0,5	-0,1	0,3

1) Monetäre Sozialleistungen und Soziale Sachtransfers

Quelle: Statistik Austria - Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Bei den Gemeinden zeigt sich, dass sie zum Unterschied von den Ländern (die manchmal als „Trittbrettfahrer“ bezeichnet werden) nicht unbedeutende eigene Steuereinnahmen aufweisen und dass sie beachtliche Einnahmen aus Gebühren, Tarifen und Entgelten (Produktionserlöse, fast 17 Prozent der Gesamteinnahmen) erzielen. Ebenso sind die Einnahmen aus Zuschüssen anderer Gebietskörperschaften mit 18,4 Prozent der gesamten Einnahmen von großer Bedeutung. Das bedeutet, dass die Einnahmenstrukturen der einzelnen Gebietskörperschaften doch ziemlich verschieden sind, was jeweils auch unterschiedliche politische Verantwortlichkeit - z.B. gegenüber den BürgerInnen - verlangt.

Tabelle 6: Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Staates 2001

nicht konsolidiert, in Prozent

	Bundes- sektor	Landes- sektor	Gemeinde- ebene	SV- Träger	Gesamt
Einnahmen					
Steuern	75,1	31,0	57,2	0,0	45,7
Sozialbeiträge	12,5	7,4	5,2	70,0	26,0
Produktionserlöse	0,6	5,6	11,8	1,9	3,3
Einkünfte aus Vermögen	2,9	2,2	4,4	0,4	2,3
Intragovernmentale Transfers	5,9	51,3	18,4	26,9	20,4
Sonstige Einnahmen	3,0	2,7	3,0	0,8	2,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ausgaben					
Vorleistungen	6,1	9,0	20,8	3,6	7,8
Arbeitnehmerentgelt	15,8	28,3	24,3	3,8	15,6
Subventionen	5,0	4,7	7,5	0,2	4,0
Zinsen	11,1	1,3	1,2	0,2	5,4
Sozialleistungen ¹⁾	19,5	23,0	13,5	81,9	35,9
Intragovernmentale Transfers	31,5	15,1	12,5	8,4	20,4
Bruttoinvestitionen	1,2	1,9	7,4	0,3	1,9
Sonstige Ausgaben	9,9	16,7	12,7	1,5	9,0
Summe Ausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Defizit (-)/ Überschuß (+) (Maastricht)	-0,5	0,5	0,3	-0,1	0,2
in % des BIP					

1) Monetäre Sozialleistungen und Soziale Sachtransfers

Quelle: Statistik Austria-Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, eigene Berechnungen

Bei den **Ausgaben** ist zunächst auf das große Gewicht hinzuweisen, das den Sozialleistungen und den intragovernmentalen Transfers des Bundes zukommt. Dementsprechend ist der Vergleich der Anteile der Personalausgaben und der Sachausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften mit dem Bund nur schwer möglich, da unterschiedliche Strukturen gegeben sind. Es ist aber bemerkenswert, dass ähnlich hohe Anteile der Personalausgaben und teilweise auch des Sachaufwandes (Ausgaben für Vorleistungen) auf der Landes- und Gemeindeebene gegeben sind, womit der Dienstleistungscharakter bei den Ländern und Gemeinden unterstrichen wird. Fast 40 Prozent der Ausgaben der Länder werden für Sozialleistungen und intragovernmentale Transfers ausgegeben. Bei den Gemeinden wiederum sind es die Investitionen und Investitionsförderungen, die einen eigenen Ausgabenschwerpunkt mit rund 7,4 Prozent der Gesamtausgaben bilden; gegenüber früheren Jahren ist dieser Anteil deutlich zurückgegangen. Ähnliches gilt für den Bund wegen der Ausgliederungen von

kapitalintensiven Leistungsbereichen (ÖBB, Telekom).

Tabelle 7: Intergovernmentale Transferzahlungen 2001

Umverteilung zwischen den Sektoren des Staates ¹⁾, in Mrd. €

	Einnahmen				Ausgaben Insgesamt
	Bundes- sektor	Landes- ebene	Gemeinde- ebene	SV- träger	
Ausgaben					
Bundessektor	2,3	7,3	0,2	9,9	19,6
Landesebene	0,4	0,8	2,0	0,0	3,2
Gemeindeebene	0,2	1,5	0,5	0,0	2,3
SV-Träger	0,7	1,7	0,7	0,0	3,1
Einnahmen insgesamt	3,6	11,2	3,4	9,9	28,2

1) In der Diagonale sind die Transferzahlungen an Subsektoren (z.B. Bund an Bundesfonds, Länder an Landesfonds, Gemeinden an Gemeindefonds und Gemeindeverbände) ausgewiesen.

Quelle: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen

Zum Verständnis der Tabelle 7 ist anzumerken, dass es sich bei den angeführten Zuschüssen *innerhalb* des Bundes-, des Landes- und des Gemeindefonds um solche der jeweiligen Gebietskörperschaft an ihre Unternehmungen und sonstige Beteiligungen handelt. Im Jahr 2001 betragen die gesamten Transferzahlungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und SV-Trägern rund 28,2 Mrd. Euro. Es ist bemerkenswert, dass vor allem der Bundeshaushalt riesige Transferzahlungen an die anderen Teilbereiche des öffentlichen Sektors, vor allem an die Länder und SV-Träger leistet. Dies ist eine Konsequenz der Zentralisierung der Steuerwirtschaft beim Bund. Das bedeutet, dass der Bund zu einem erheblichen Teil Leistungen finanziert, die von anderen Gebietskörperschaften erbracht werden.

Am bedeutendsten sind diese Transferzahlungen bei den Ländern, die insgesamt 11,2 Mrd. Euro erhalten und 3,2 Mrd. für Transfers ausgegeben haben. Die SV-Träger erhielten 9,9 Mrd. Euro, während sie 3,1 Mrd. ausgaben. Die Gemeinden empfangen 3,4 Mrd. Euro an intragovernmentalen Transfers, allerdings müssen sie wiederum – vor allem an die Länder – Transferausgaben von 2,3 Mrd. Euro leisten, so dass ein positiver Transfersaldo von rund 1,1 Mrd. Euro verbleibt.

Ein Teil der Zuschüsse des Bundes an die Länder wird von diesen an die Gemeinden weitergeleitet. Die Tabelle zeigt auch die Zuschüsse der Gemeinden an die Länder in Höhe von 1,5 Mrd. Euro (steigende Tendenz).

Das derzeit geltende Transfersystem, durch das steigende Kosten – z.T. automatisch – durch höhere Transfers abgegolten werden und gleichzeitig die Ausgabenentscheidungen bei den unteren Gebietskörperschaften bleiben (Beispiel Landeslehrer), schafft Anreize zur Verschwendung und bringt tendenziell die Gefahr von Überversorgung mit sich. Es wird daher gefordert, dass die Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmenverantwortung für jede Gebietskörperschaft möglichst umfassend sein soll.

I.4 Grundsätzliche Regelungen der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Finanzverfassung

Für die Betrachtung der österreichischen öffentlichen Finanzwirtschaft sind die Bestimmungen über die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung, die Finanzverfassung sowie jene Bundes- und Landesgesetze heranzuziehen, die Aussagen über die Verteilung der Lasten der Aufgabenerfüllung treffen. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die nachgeordneten Gebietskörperschaften auch eine Fülle von Dienstleistungen erbringen, die lediglich durch Beschlüsse der Länder- und Gemeinde-Parlamente begründet und im Rahmen der Regeln des Privatrechts abgewickelt werden.

Die **Finanzverfassung** (F-VG 1948, BGBl. Nr. 45 idF BGBl. Nr. 201/1996) enthält mehrere grundsätzliche Bestimmungen und bildet den Rahmen des Finanzausgleichs:

- (1) Grundsatz der eigenen Kostentragung (§ 2 F-VG 1948): Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen – Ausnahme: sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt - den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben bestimmt. Dies gilt neuerdings auch für die Aufgabenerfüllung im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereiches und zwar für den dadurch entstehenden Personaleinsatz und den damit verbundenen „Amtssachaufwand“ nicht jedoch für einen allfälligen Zweckaufwand. Die Ausnahmeregel – „sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt“ – ist durch das Sachlichkeitsgebot (Art. 7 B-VG) beschränkt; die Ausnahmeregelung ist im Einzelfall auf ihre sachliche Begründung zu hinterfragen.
- (2) Weiters gilt grundsätzlich, dass die Regelung der Kostentragung für die Aufgabenbesorgung und die Regelung für die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge (§ 3 F-VG) „in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen (hat)“; es ist hierbei darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden (§ 4 F-VG). Für die Gemeinden ist auch durch den Konsultationsmechanismus (BGBl. I Nr. 35/1999) ein grundsätzlicher Schutz gegen finanzielle Mehrbelastungen durch rechtsetzende Maßnahmen von Bund oder Ländern gegeben.

- (3) Die Finanzverfassung enthält sodann die Grundsätze für das Abgabewesen; u.a. sieht das F-VG 1948 eine Gliederung der Abgaben nach dem Recht der Gebietskörperschaften zur Verfügung über den Ertrag im eigenen Haushalt vor.
- (4) Schließlich werden vier Instrumente des Finanzausgleichs grundsätzlich geregelt. Es sind dies (i) Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung, (ii) die Verteilung von Besteuerungsrechten, (iii) die Verteilung von Abgabenerträgen und (iv) Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse.

I.5 Hauptpunkte des aktuellen Finanzausgleichs (FAG 2001)

I.5.1 Aufteilung der Abgaben- und der Ertragshoheit gemäß F-VG und FAG 2001

Unter der **Abgabehoheit** versteht man - vereinfacht gesagt – das Recht einer Gebietskörperschaft, Abgaben ausschreiben zu dürfen und über den daraus resultierenden Ertrag verfügen zu können. Unter der **Ertragshoheit** versteht man das Recht, am Ertrag gemeinschaftlicher Abgaben, die von einer staatlichen Ebene (Bund oder Land) eingehoben werden, in einem im FAG oder sonstigen Gesetz festgelegten Verhältnis autonom verfügen zu können. Auf die manchmal schwierige Abgrenzung (v.a. bei internationalen Betrachtungen) zwischen Ertragsanteilen am Steuerverbund und zweckfreien Zuschüssen einer staatlichen Ebene an eine andere soll hingewiesen werden.

Die Abgaben- und Ertragshoheit im öffentlichen Abgabewesen sieht ausschließliche Bundesabgaben, zwischen Bund und Ländern/Gemeinden geteilte Abgaben, ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben sowie Gemeindeabgaben auf Grund des freien Beschlussrechts vor. Bei der Betrachtung der Abgaben- und Ertragshoheit von Bundesländern und Gemeinden sind die unterschiedlichen Aufkommensergebnisse je nachdem, ob es sich um ausschließliche oder geteilte Abgaben handelt, bedeutsam. Diese Unterschiede ergeben sich daraus, dass ausschließliche Abgaben nach dem Prinzip des **örtlichen (länderweisen) Aufkommens** anfallen, während geteilte Abgaben eigene (fiktive) Regelungen für die Aufteilung der „Ertragsanteile“ auf die einzelne Gebietskörperschaft verlangen. Handelt es sich bei den ausschließlichen Abgaben um solche, deren Steuerobjekt wirtschaftliche Tatbestände sind, z.B. Einkommen, Konsum, Zahl der Beschäftigten, wird sich das jeweilige Steueraufkommen einer Gebietskörperschaft nach den(m) dort gegebenen Einkommen, Konsum, Beschäftigungsniveau, also im weiteren Sinn nach der „Wirtschaftskraft“ richten.

Bei der Aufteilung der Ertragshoheit bei geteilten Abgaben wird neben dem Aufkommensprinzip auch das Prinzip der **Bedarfsorientierung** angewendet. Es besagt, dass die Steuereinnahmen nach einem – in irgend einer Weise fiktiv definierten - Mittelbedarf einer Gebietskörperschaft verteilt werden; der „Bedarf“ kann sich etwa nach der Bevölkerungszahl oder nach einer ähnlichen Messgröße richten. Das bedeutet, dass geringe oder „schwache“

Wirtschaftskraft und dementsprechend geringe Steuereinnahmen nach dem Aufkommensprinzip durch Steuererträge, die sich nach dem Bedarf richten, tendenziell ausgeglichen werden kann.

Ein besonderes Kennzeichen des österreichischen Finanzausgleiches ist eine Mischung der Prinzipien des örtlichen bzw. regionalen Aufkommens und des Bedarfsprinzips gemessen anhand verschiedener Kriterien (Volkszähl, abgestufter Bevölkerungsschlüssel, andere Schlüsselzahlen; siehe § 10 FAG 2001).

Die ausschließlichen Bundes- sowie die Landes(Gemeinde)abgaben

Die Finanzverfassung sieht vor, dass lediglich der Bund und die Länder eigene Abgaben ausschreiben können. Sie enthält jedoch auch die Bestimmung, dass der Bundes- und der Landesgesetzgeber die Gemeinden zur Ausschreibung (Erhebung) von Abgaben ermächtigen können (§ 7 Abs. 5 sowie § 8 Abs. 5 F-VG 1948). Den Gemeinden kommen so „abgeleitete“ Besteuerungsrechte zu, die zum einen die genannten Ermächtigungen und zum anderen entsprechende Beschlüsse der Gemeindevertretung erfordern; man spricht deshalb auch von den „freien Beschlussrechtsabgaben“.

Die ausschließlichen Bundesabgaben sind im § 8 FAG 2001 angeführt; es ist dies übrigens keine taxative (erschöpfende) Aufzählung, da es ja dem Bund jederzeit möglich ist, neue Abgaben zu schaffen. Zu den aufkommensmäßig wichtigsten ausschließlichen Bundesabgaben zählen die Tabaksteuer, die Stempel- und Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben sowie die Versicherungssteuer.

Das FAG 2001 enthält im § 15 Abs. 1 eine Aufzählung ausschließlicher Landes(Gemeinde)abgaben, wobei die Trennung in Landes- und in Gemeindeabgaben im Abs. 2 erfolgt. Zu den wichtigsten Landesabgaben zählen demnach die Feuerschutzsteuer, Fremdenverkehrsabgaben sowie Lustbarkeitsabgaben mit besonderer Zweckwidmung; zu den wichtigsten ausschließlichen Gemeindeabgaben zählen die Grundsteuer, die Kommunalsteuer sowie die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen.

Die bundesgesetzliche Ermächtigung zur Ausschreibung von Gemeindeabgaben aufgrund des freien Beschlussrechtes wird im § 16 FAG 2001 ausgesprochen:

- § 16 Abs. 1 ermächtigt die Gemeindevertretungen, die Hebesätze (Steuersätze) der *Grundsteuer* bis zum Ausmaß von 500 vH festzusetzen,
- § 16 Abs. 3 ermächtigt die Gemeindevertretungen unter Berücksichtigung verschiedener Beschränkungen die *Lustbarkeitsabgaben* (Vergnügungssteuern), die *Abgaben für das Halten von Tieren*, *Abgaben von freiwilligen Feilbietungen*, und die *Benützungsgebühren* auszuschreiben.

Die *Kommunalsteuer* ist keine freie Beschlussrechtsabgabe; die Regelung ihrer Erhebung erfolgte im Kommunalsteuergesetz 1993.

Die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Der Steuerverbund (die verbundene Steuerwirtschaft) bildet einen besonders wichtigen Teil des österreichischen Finanzausgleichs. § 9 Abs. 1 FAG 2001 legt zahlreiche Abgaben als gemeinschaftliche Bundesabgaben fest, wobei die Ertragsteuern (nämlich die veranlagte Einkommensteuer, die Lohnsteuer, die KöSt und die KESt I) und die Umsatzsteuer zusammen mehr als 85 % der Verbundmasse bilden. Alle anderen gemeinschaftlichen Bundesabgaben sind somit von nachrangiger wirtschaftlicher Bedeutung.

Das Aufteilen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben erfolgt in mehreren Schritten:⁵

- (1) Der Reinertrag an jeder einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgabe wird nach einem jeweils **gesonderten Verhältnis auf den Bund, die Gesamtheit der Länder und die Gesamtheit der Gemeinden** aufgeteilt (§ 10 Abs. 1). Von diesen Ertragsanteilen für die Gesamtheit der Länder und der Gemeinden werden weitere Abzüge getätigt, u.a. zur Dotierung des Katastrophenfonds, zur teilweisen Finanzierung der Beitragsleistungen Österreichs an die EU, für die Siedlungswasserwirtschaft, die Finanzierung der Krankenanstalten (Beitrag seitens der Gemeinden).
- (2) Die verbleibenden Ertragsanteile der Gesamtheit der Länder und der Gemeinden insgesamt werden in einem zweiten Verteilungsvorgang (§ 10 Abs. 7) nun bundesländerweise verteilt, wobei **teils fixe Prozentsätze, teils die Verteilungskriterien „Volkszähl“, „abgestufter Bevölkerungsschlüssel“ sowie (im Wesentlichen) das länderweise Aufkommen** der betreffenden oder einer anderen Steuer angewendet werden.
- (3) Der dritte Verteilungsvorgang (§ 12 FAG 2001) betrifft die Verteilung der länderweise im 2. Schritt ermittelten Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden. Er sieht nach

⁵ Siehe Hüttner 2001, S. 74ff.

Abzug von 12,7 Prozent, die dem jeweiligen Land für die Vergabe von Bedarfszuweisungen an die Gemeinden zugewiesen werden, sechs Stufen vor:

Erste Stufe – 1. Sockelbetragsregelung

Gemäß § 12 Abs. 2 erster Satz wird von den länderweisen Ertragsanteilen der Gemeinden nach Abzug der Mittel für die Bedarfszuweisungen ein Betrag von S 602,31 im Jahr 2001, der schrittweise bis auf 1.000 S (72,66 Euro) im Jahr 2004 ansteigt, multipliziert mit der abgestuften Volkszahl (gemäß aBS) länderweise abgezogen; der selbe Betrag wird dann – diesmal nach der Volkszahl verteilt - zu den länderweisen Ertragsanteilen hinzugefügt. Dies bewirkt eine Verstärkung der Mittelverteilung nach der Volkszahl und eine Verminderung des Gewichts des aBS, insgesamt eine – im Vergleich zu bisher - Mittelumverteilung zu Lasten Wiens und zu Gunsten der Gemeinden anderer Bundesländer.

Zweite Stufe – Vorweganteile in Höhe von 30 % des Unterschiedes zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft

Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, erhalten 30 % des Unterschiedsbetrages. Es ergibt sich daraus eine ausgleichende Wirkung zugunsten kleinerer Gemeinden.

Dritte Stufe – 2. Sockelbetragsregelung

Jede Gemeinde erhält pro Einwohner einen Sockelbetrag, der in den Jahren der Geltung des FAG 2001 von Jahr zu Jahr ansteigt (von ATS 602,31 im Jahr 2001, von EUR 53,40 im Jahr 2002, von EUR 63,03 im Jahr 2003 und von EUR 72,66 oder rd. ATS 1.000 im Jahr 2004). Mit dieser Maßnahme reduziert sich die Summe der Ertragsanteile der Gemeinden, die nach dem aBS verteilt werden weiter; das Gewicht des Verteilungskriteriums der Volkszahl steigt.

Vierte Stufe – Getränkesteuerausgleich

Die Anteile der Gemeinden aus dem Getränkesteuerausgleich (ein bestimmter prozentueller Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer) werden nach einem fixen Satz (hauptsächlich orientiert am durchschnittlichen jährlichen Aufkommen der Getränke- und Speiseeissteuer der Jahre 1993 bis 1997) auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Hier gelangt das Verteilungsprinzip des örtlichen Aufkommens zur Anwendung; allerdings in einer starren Form. Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung, also etwa der Ausbau der touristischen Kapazitäten und das damit hypothetisch erzielbare höhere Getränkesteueraufkommen, bleiben dabei unberücksichtigt.

Fünfte Stufe – Gemeindeanteil an der Werbesteuer und Werbesteuerausgleich

Als Ersatz für die seit dem Jahr 2000 nicht mehr existierenden Anzeigenabgabe und Ankündigungsabgabe der Gemeinden erhalten sie einen Anteil an der Werbeabgabe, die als gemeinschaftliche Bundesabgabe im FAG 2001 verankert worden ist. Der den Gemeinden zustehende Anteil an den Werbeabgabeerträgen wird aufgesplittet: ein variabler Teil – von 10 % im Jahr 2001 auf 40 % bis zum Jahr 2004 ansteigend – wird nach der Volkszahl aufgeteilt. Der Rest wird – auch als Werbesteuerausgleich bezeichnet - nach dem Verhältnis der Erträge der Gemeinden an Anzeigenabgabe und Ankündigungsabgabe in den Jahren 1996 bis 1998 – also aufkommensorientiert – verteilt. Auch hier zeigt sich die verstärkte Ausgleichsabsicht des FAG 2001 – aus einer ursprünglich voll nach dem örtlichen Aufkommen anfallenden Abgabe wird ein zu einem steigenden Anteil nach der Volkszahl verteiltes Steueraufkommen.

Sechste Stufe – Verteilen der restlichen Gemeindeertragsanteile

Der Rest wird schließlich nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt.

Beim ersten (**vertikalen**) Verteilungsvorgang werden also die Erträge (Aufkommen) der einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach – teils

in komplizierten Aushandlungsvorgängen – festgelegten (und dann in die weiteren FAG's übernommenen) prozentuellen Anteilen auf die drei staatlichen Ebenen aufgeteilt. Vorweg werden auch einzelne „Töpfe“ (z.B. Katastrophen-Fonds, Familienlastenausgleichs-Fonds) zur Finanzierung spezifischer Aufgaben, die mehrere staatliche Ebenen betreffen, dotiert.

Beim zweiten Verteilungsvorgang spielt das Aufkommensprinzip nur eine geringe Rolle, da insbesondere die aufkommensstarken Steuern in hohem Grad „bedarfsorientiert“, d.i. nach den Kriterien des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und nach der Volkszahl verteilt werden.

Beim dritten Verteilungsvorgang gilt überhaupt nur mehr das „Bedarfsprinzip“; so erfolgt die Verteilung in hohem Grad nach der Volkszahl und nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Der zweite und dritte Verteilungsvorgang zählen zum **horizontalen** Finanzausgleich.⁶

Zum Verteilungskriterium des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (aBS):

Es ist im § 10 Abs. 9 FAG 2001 geregelt und sieht vor, dass die Einwohnerzahl jeder einzelnen Gemeinde mit einem Faktor vervielfacht wird, der sich mit zunehmender Gemeindegröße erhöht.

- Der Vervielfacher für die Gemeindegrößenklasse bis 10.000 Einwohner (wegen der Einschleifregelung faktisch nur bis 9.000) beträgt $1 \frac{1}{3}$,
- jener für die Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohner (wegen der Einschleifregelung faktisch nur bis 18.000) beträgt $1 \frac{2}{3}$,
- jener für Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohner und für Städte mit eigenem Statut bis 50.000 Einwohner (wegen der Einschleifregelung im allgemeinen nur bis 45.000) beträgt 2,
- jener für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern beträgt $2 \frac{1}{3}$.

Wie sich dadurch die tatsächlichen von den solcherart modifizierten Bevölkerungszahlen der Gemeinden unterscheiden sieht man etwa in der Tabelle im Beitrag Hüttner/Pilz.⁷ Es ist klar, dass in Regionen bzw. Bundesländern, wo sich die Einwohner auf viele kleine und mittlere

⁶ Siehe Bauer, H. 2001, S. 185ff.

⁷ Siehe Hüttner/Pilz 2001, S. 97.

Gemeinden verteilen, die modifizierte Bevölkerungszahl deutlich geringer als in (gleich großen) Ländern, in denen ein erheblicher Anteil in großen städtischen Zentren (mit jeweils z.B. mehr als 50.000 Einwohnern) lebt.

Die Begründung für diese mit steigender Gemeindegrößenklasse höheren Ertragsanteile pro Einwohner ist teils faktischer, teils finanzpolitischer Natur:

- Es lässt sich empirisch feststellen, dass mit zunehmender Gemeindegröße und Siedlungsdichte das Aufgabenspektrum zunimmt; man denke an zentralörtliche Aufgaben und an besondere Aufgaben in den Ballungsgebieten (z.B. städtische Nahverkehrseinrichtungen, Kulturangebote, Betreuung sozialer Problemfälle).
- Die überwiegend größeren Gemeinden mit eigenem Statut erbringen zum Unterschied von den anderen Gemeinden auch die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden.
- Ein weiteres empirisch beobachtbares Faktum sind die höheren Personalausgaben mit steigender Gemeindegröße, die sich u.a. aus der zunehmend arbeitsteiligen Verwaltung ergeben.
- Finanzpolitisch findet der abgestufte Bevölkerungsschlüssel insofern eine Begründung, als damit eine gewisse Kompensation für die nach und nach abgebauten Gemeindeabgaben, die definitionsgemäß nach dem örtlichen Aufkommen anfallen, geboten wird. Die Begründung für die gesetzlich festgelegten Vervielfacher und für die Gemeindegrößenklassen ist ausschließlich Ergebnis der finanzausgleichspolitischen Verhandlungen. Im Zeitablauf der letzten 50 Jahre zeigt sich eine klare Tendenz nach Abbau der Progression des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Trotzdem ist dieses Instrument auch heute noch ziemlich umstritten.

I.5.2 Ausgleich und Umverteilung der „primären“ Finanzmittelverteilung (der „sekundäre“ Finanzausgleich)

Die „primäre“ Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen ebenso wie der einzelnen Gebietskörperschaften entsteht aufgrund der Bestimmungen über die Abgabenteilung (Verteilung der Abgaben- und der Ertragshoheit). Zur „Feinabstimmung“ der Finanzausstattung der nachgeordneten Gebietskörperschaften sowie zur Verfolgung einer weiterreichenden Umverteilung kennen die Finanzverfassung und das FAG die Instrumente der Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse (Finanzausweisung: eine übergeordnete Ebene weist einer nachgeordneten zweckfreie oder für

bestimmte Zwecke bestimmte zusätzliche Mittel zu; Zweckzuschüsse setzen voraus, dass die empfangende Gebietskörperschaft eine Grundleistung – also einen eigenen Finanzmitteleinsatz - erbringt). Weitere Maßnahmen zur Umverteilung sind gesetzlich geregelte Umlagen, Beiträge u.ä, die eine Gebietskörperschaft an eine andere leisten muss; in diesem Fall werden Finanzmittel nicht zugeführt, sondern entzogen (umverteilt sind solche Beiträge und Umlagen vor allem dann, wenn sie im Einzelfall nach Kriterien der Finanzkraft bemessen werden, d.h. dass eine höhere Finanzkraft einer Gemeinde zugunsten finanzschwacher Gebietskörperschaften „abgeschöpft“ wird). Im Folgenden werden einige dieser Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse angeführt.

Im § 12 Abs. 1 FAG 2001 geregelt sind zunächst die Abzüge von den länderspezifisch ermittelten Ertragsanteilen der Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Höhe von 12,7 vH, die den Ländern (ohne Wien) zur Gewährung von **Bedarfszuweisungen an Gemeinden** zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel gelten als zweckgebundene Landesmittel, d.h. sie können nicht für andere Ausgaben der Länder verwendet werden; sie betragen im Jahr 2001 (Bundesvoranschlag) (ohne Wien) rund ATS 9 Mrd., stellen also eine beachtliche Finanzmasse dar, die in hohem Masse kleineren – allerdings nicht nur finanzschwachen – Gemeinden zugute kommen.

Auf der Ebene der Bundesländer spielt der **Länderkopffquotenausgleich** gemäß § 20 Abs. 1 FAG 2001 eine große Rolle. Darunter versteht man den – durch das FAG nicht vollständig angestrebten – Ausgleich unterschiedlicher Pro-Kopfeinnahmen der Länder aus den Ertragsanteilen durch Finanzzuweisungen, die der Bund den anspruchsberechtigten Ländern gewährt. D.h. aus Bundesmitteln werden Finanzzuweisungen an die Länder geleistet, mit denen der Unterschied zwischen der Durchschnittskopfquote eines Bundeslandes auf 87,9 Prozent des Bundesdurchschnitts (bundesweiter Durchschnitt der Landeskopfquoten) ausgeglichen wird. Für das Jahr 2001 wird mit einem Betrag von ATS 1,39 Mrd. (ca. 101 Mio. Euro) für den Kopffquotenausgleich gerechnet. Das West-Ost-Gefälle in der Finanzkraft der Bundesländer wird dadurch erheblich verringert.

Weiters sieht § 20 Abs. 2 FAG 2001 jährliche Finanzzuweisungen des Bundes an die Gemeinden zur **Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen** (rd. 15,6 Mio. Euro) vor. § 20 Abs. 3 regelt Finanzzuweisungen des Bundes an Gemeinden für

Personennahverkehrs-Investitionen in einer ähnlichen Höhe, wobei die Stadt Wien davon einen großen Anteil erhält. § 20 Abs. 4 sieht Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder für Zwecke des **öffentlichen Personennahverkehrs** in Höhe von knapp über 100 Mio. Euro (Basis BVA 2001) vor.

Von größerer Bedeutung – insbesondere unter dem Gesichtspunkt des horizontalen Finanzausgleichs – sind die Finanzzuweisungen des Bundes an die Gemeinden gemäß § 21 FAG 2001 (auch als „Gemeindekopfquotenausgleich“ bezeichnet) sowie die Bedarfszuweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 23 FAG 2001.

Der **Gemeindekopfquotenausgleich** wurde erstmals mit dem FAG 1985 eingerichtet. Er soll den Gemeinden nach einzelnen Größenklassen einen tendenziellen Ausgleich zwischen der Finanzkraft (gemessen im Wesentlichen an den Einnahmen aus der Grundsteuer, der Kommunalsteuer und den Ertragsanteilen ohne Spielbankabgabe) im Einzelfall und der Bundesdurchschnittskopfquote der jeweiligen Größenklasse bieten. Abgesehen von der Größenklasse der Gemeinden bis zu 2.500 Einwohnern entsprechen die anderen Größenklassen jenen des aBS.

Gemäß FAG 2001 umfasst der Gemeindekopfquotenausgleich 1,26 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile (nach dem BVA 2001 sind dies ATS 1.069 Mio.) und zusätzlich einen Betrag von ATS 125 Mio. im Jahr 2001 (in den Jahren 2002 bis 2004 9,07 Mio. Euro). Diese Summe – allerdings abzüglich eines Betrags von ATS 55 Mio. – wird gemäß § 21 Abs. 1 FAG 2001 zunächst länderweise nach der Volkszahl aufgeteilt. Erreicht dabei ein Land nicht den Bedarf gemäß Abs. 6 wird dessen Quote zu Lasten der übrigen Länder auf den Bedarf angehoben. Die weiteren ATS 55 Mio. (ab 2002 3,98 Mio. Euro) werden ebenfalls länderweise nach der Volkszahl aufgeteilt und kommen nach Abs. 7 primär den kleinen Gemeinden bis 2.500 Einwohnern zugute. Diese länderweise Verteilung soll den Gemeinden aller Bundesländer einen Kopfquotenausgleich bringen (auch Wien), wenngleich sich auf Basis der Werte für das Jahr 2000 ergibt, dass die Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg einen geringen Bedarf erreichen und nur 39 Gemeinden primär einen Anspruch auf eine Finanzzuweisung haben.

Die weitere Verteilung der Mittel des Gemeindekopfquotenausgleichs ist folgendermaßen geregelt: Ein Anspruch einer Gemeinde auf eine solche

Finanzzuweisung entsteht erst im Fall des Zurückbleibens ihrer Finanzkraft unter dem Bundesdurchschnitt von mehr als 10 Prozent. Da die für den Gemeindekopffquotenausgleich bereitgestellten Mittel beschränkt sind und daher grundsätzlich eine Kürzung erforderlich wird, wurde zum Schutz der finanzschwachen Gemeinden ein Sockelbetrag von ATS 420.000 festgelegt, der jedenfalls ungekürzt bleibt. Ein über ATS 420.000 hinausgehender Unterschiedsbetrag wird dagegen nur mehr mit 10 Prozent berücksichtigt. Diese Regelung erweist sich – im Urteil von Hüttner - als sehr wirksam.

Die **Bedarfszuweisungen des Bundes an Gemeinden** gemäß § 23 FAG 2001 werden zum einen für Ausgaben im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen gewährt, an denen der Bund zur leichteren Erreichung der stabilitätspolitischen Ziele interessiert ist. Er stellt hierfür im Jahr 2001 ATS 30 Mio. und in den Jahren 2002 bis 2004 2,18 Mio. Euro zur Verfügung. Gedacht sind diese eher geringfügigen Zuweisungen als Beitrag des Bundes für Bankspesen, Kreditgebühren und sonstige Stempel- und Rechtsgebühren, die im Zuge von Ausgliederungen u.ä. entstehen. Der Bund gewährt aber noch eine zweite Art von Bedarfszuweisungen, nämlich den Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern jedoch ohne Wien und den Statutarstädten bis 20.000 Einwohnern (Rust, Eisenstadt, Waidhofen an der Ybbs). Diese Bedarfszuweisungen sollen die Verluste mildern, die den Städten durch die Anhebung des Sockelbetrages (siehe oben) entstanden sind. Die zu verteilenden Bedarfszuweisungen betragen für das Jahr 2001 185,07 Mio. ATS und für die Jahre ab 2002 16,56 Mio. Euro.

Die **Landesumlage** ist ein Beispiel für eine umverteilende Maßnahme im Weg des Finanzmittelentzuges. Denn gemäß § 3 Abs. 2 F-VG 1948 sind die Länder berechtigt, den Gemeinden die Leistung einer Umlage vorzuschreiben, die betragsmäßig im § 6 FAG 2001 auf 7,8 vH der ungekürzten Ertragsanteile festgelegt ist. In Landesgesetzen wird dann die Umlegung auf die einzelnen Gemeinde (in den diese Umlage erhebenden Ländern, d.s. alle außer Niederösterreich; Oberösterreich und Tirol schöpfen den Prozentsatz gemäß FAG nicht ganz aus) meist nach dem Finanzkraftbegriff des FAG geregelt.

I.6 Gebühren und Entgelte⁸

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen für individuell zurechenbare Infrastrukturleistungen; Entgelte und Tarife sind dagegen privatrechtlich geregelte Gegenleistungen für bezogene Dienste und Infrastrukturleistungen. Diese besonders wichtige Kategorie von Einnahmen für Gemeinden (sie wird aber auch von anderen Gebietskörperschaften erhoben) ist unterschiedlich geregelt. Hinsichtlich der Gebühren für die Benützung von öffentlichen Gemeindeeinrichtungen und -anlagen erfolgt die Regelung im FAG 2001, weiters in einzelnen Landesgesetzen. Tarife und Entgelte sind fast ausschließlich durch Beschlüsse der Gemeinderäte/ Gemeindevertretungen konkret festzulegen und vorzuschreiben. Beiden Kategorien gemeinsam ist eine kombinierte betriebs- und eine finanzwirtschaftliche Betrachtung; betriebswirtschaftlich in der Weise, dass es gilt, den Ressourceneinsatz für die Leistungserstellung zu erfassen. Finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch ist dann zu entscheiden, ob kostendeckende Gebühren und/oder Entgelte vorgeschrieben, ob subventionierte (also nicht kostendeckende) Gegenleistungen für bezogene Dienste und Infrastruktur oder eventuell sogar gewinnbringende Entgelte oder Gebühren verlangt werden, mit denen auch zukünftigen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung begegnet werden kann. Es sind hierbei allokatiospolitische, ebenso auch verteilungspolitische Argumente zu prüfen. Allgemein bekannt ist, dass einheitliche Entgelte, z.B. für die Benützung von Schwimmbädern, von Essen auf Rädern u.ä. verteilungspolitisch regressiv sind, d.h. die ärmeren Bevölkerungsschichten stärker treffen als die reicheren Gruppen. Durch entsprechendes Gestalten der Gebühren und Entgelte (z.B. in Form zweistufiger Gebührenmodelle – (1) niedrige Bereitstellungsgebühr, (2) mengenabhängige Benützungsgebühr oder Pauschalgebühr auf Basis des durchschnittlichen Leistungsbezuges) kann sowohl verteilungs- als auch lenkungspolitischen Zielen Rechnung getragen werden.

⁸ Siehe auch Biwald/Hüttner 1997.

II. Instrumente und Strategien der Budgetierung

Anstelle einer Einleitung sollen folgende Leitsätze von U. Gygi, dem (bis zum Jahr 2000 tätigen) Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Bern, die Fragen, um die es bei der Budgetierung heute auch geht, klar machen:

„Effizienzstreben ist im öffentlichen Sektor mangels Wettbewerb, Messbarkeit der Leistungen und Marktpreisen mit größeren Schwierigkeiten konfrontiert als im marktwirtschaftlich orientierten Teil des privaten Sektors.....Für ein griffiges Verwaltungscontrolling im Sinn einer Optimierung der Teilbereiche und die Steigerung der Kundenorientierung in der Bundesverwaltung erweist sich deshalb ein Ausbau der finanziellen Führungsinstrumente für die Ressourcensteuerung und Leistungsmessung wie auch die Gewährung zusätzlicher finanzieller Freiräume für die Verwaltungseinheiten als unerlässlich“ (Gygi 2000, S. 147).

II.1 Zum Begriff des Budgets und des Budgetierens; Ziele von Budgets

Budgets bilden einen Rahmen, setzen Grenzen und bieten Orientierungen. Budgets sind damit eines der wichtigsten Instrumente des Managements. Man versteht unter Budget (in der österreichischen Verwaltungssprache auch als Voranschlag bezeichnet) **einen verbindlichen Plan, der einer Organisationseinheit** (Institution, wie z.B. einer Unternehmung, Gebietskörperschaft, Non-Profit-Betrieb) **den in monetären Größen ausgedrückten wirtschaftlichen Rahmen der Leistungserstellung** (Gegenüberstellung von Einnahmen, Ausgaben; von Erträgen und Aufwendungen; von Leistungserlösen und Kosten) **in einer bestimmten Zeiteinheit** (meist ein Jahr) vorgibt.

Nicht nur für ganze Institutionen, sondern auch für Einzelprojekte, für einzelne Maßnahmen oder für eine Gesamtheit von Maßnahmen (auch als Programme bezeichnet) werden Budgets aufgestellt. Auch diese Projekt- oder Programm-Budgets legen die Rahmen (inhaltlich-leistungsmäßig und/oder bezüglich des Ressourceneinsatzes) fest und ziehen entsprechende Grenzen. Generell erlauben es die Budgets, die jeweils gegebenen verschiedenen Kategorien von Ausgaben und Einnahmen von Projekten/Programmen ebenso wie von Institutionen, die zu betrachten sind, zusammenzufügen.

Das Erstellen eines Budgets nennt man Budgetieren, und bezeichnet damit alle **Tätigkeiten**, die zur Aufstellung und Beschlussfassung eines Budgets führen. Dazu zählen

- das Anstellen von Prognosen über künftige Gesamteinnahmen, über Folgeausgaben, über künftige budgetäre Belastungen,
- die Suche nach Finanzierungen (nach Deckungsmitteln) und Finanzierungsvarianten für Projekte, die Auswahl der günstigsten Alternative (bezogen etwa auf risikoreiche oder weniger riskante Varianten eines Gesamtbudgets oder beispielsweise bezogen auf verschiedene budgetpolitische Prioritäten),
- das Koordinieren der verschiedenen Aktivitäten über die damit verbundenen Leistungs- und Finanzgrößen,
- das Evaluieren von gesetzten Maßnahmen, von realisierten Projekten hinsichtlich der erzielten Leistungen und des notwendigen Mitteleinsatzes, ähnlich das Abrechnen (das Nachrechnen) einer zu Ende gegangenen Tätigkeitsperiode (z.B. ein Finanzjahr, eine Saison).

Ziele/Zwecke der Budgets

Seriös gemachte Budgets und eine funktionierende Budgetierung sind für Non-Profit-Organisationen, für öffentliche Verwaltungen und für erwerbswirtschaftliche Unternehmungen von besonderer Bedeutung. Peter Drucker ist – nach F. Malik (Malik 2000, S. 347) – einer der ganz wenigen, der das Budget immer schon als ein Management-Werkzeug und nicht nur als Instrument des Finanz- und Rechnungswesens (was es natürlich auch ist) verstanden hat. Nach dieser Sicht sind die Budgets zentrale Werkzeuge der Führungskräfte von „ergebnisverantwortlichen Einheiten“, wie z.B. Profit Centers, Cost Centers, Geschäftsbereiche größerer Verwaltungen, Abteilungen und Eigenbetriebe von Gebietskörperschaften. Budgets sind aber auch das Werkzeug für die obersten Führungskräfte eines Konzerns oder im öffentlichen Bereich, mit dem die Aktivitäten der gesamten Organisation erfasst, koordiniert und überwacht werden können.

Das Budget bildet ein zentrales Instrument des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. Der seit Jahrzehnten verpflichtend aufzustellende Haushaltsplan für die Gebietskörperschaften (zum Unterschied von Privatunternehmungen, die sich erst zögernd dem Instrument des Budgets zugewendet haben) etwa „liefert die Ausgangsbasis für die

Haushaltsvergleichsrechnung, für die Kosten- und Leistungsrechnung und letztlich für die soziale Erfolgsbeurteilung“ (Bauer/Klug 1996, S. 17).

Hauptaufgaben von Budgets sind (siehe hierzu F. Malik 2000, S. 348 f.):

- Steuerung des Einsatzes der Schlüsselressourcen, insbesondere der Mitarbeiter; (dazu merkt F. Malik an: „Das Budget ist im Grunde das einzige Werkzeug, um Ressourcen überhaupt produktiv zu machen“);
- vorauslaufende Koordination aller Tätigkeiten eines Bereichs und der Institution als Ganzes;
- Integration des Personals in die Gesamtorganisation;
- Anzeigen, wie und wann man die Pläne revidieren muss, wo z.B. korrigierbare Abweichungen vorliegen oder in welcher Weise sich die Rahmenbedingungen und Annahmen (die der Planung zugrunde liegen) geändert haben;
- Schließlich gilt, dass das Erarbeiten, Abstimmen, Umsetzen etc. von Budgets eine der wichtigsten Grundlagen für wirksame und gute Kommunikation in einer Institution sind (F. Malik: „Das Budget ...und alle damit verbundenen Auswirkungen und Folgen“ werden kommuniziert, „das ist es, worüber die Mitarbeiter Bescheid wissen sollen, worüber sie reden sollen....“).

II.2 Arten von Budgets

Zunächst sollen zwei grundsätzliche Arten von Budgets unterschieden werden, nämlich inputorientierte und outputorientierte Budgets.

- **Inputorientierte Budgets** verarbeiten Informationen über den Mitteleinsatz zur Leistungserstellung; sie eignen sich vor allem für Institutionen, die keine direkt messbaren Leistungen aufweisen, wie z.B. Verwaltungszweige oder Organisationsabteilungen. Die Voranschläge der Gebietskörperschaften in Österreich sind lupenreine Beispiele für inputorientierte Budgets. Die Problematik der input-orientierten Budgets besteht darin, dass durch das Außerachtlassen der zu erstellenden Leistungen, die Fachabteilungen als Erfolgsmaßstab der Budgetierung die Maximierung des Inputs betrachten, während die Finanzverwaltung (als Querschnittseinheit) den Input möglichst einschränken will; daraus resultiert meist eine Orientierung an den Budgets der Vorperiode. Die Höhe der Ressourcenbereitstellung hängt demzufolge – so schreibt G. Dominkowitsch (Controller der Burgenländischen Landesregierung, 2002, S. 84) – „eher vom Verhandlungsgeschick der beteiligten Parteien ab als vom tatsächlichen Bedarf der Leistungserstellung. Anders ausgedrückt: Eine bedarfsgerechte Zuteilung von Personal und Geldmitteln ist eher Glückssache und somit dem Zufall überlassen“.
- **Outputorientierte Budgets** beziehen sich auf die erstellten Leistungen, in Form von Produkten, Dienstleistungen, Prozesse; sie stellen u.a. den Ergebnissen den Mitteleinsatz hierfür gegenüber. Im öffentlichen Bereiche wird derzeit mit „Produkthaushalten“ experimentiert. Für eine knappe Darstellung der „Produktbudgets“ siehe Abschnitt 5 dieses Skriptums.

Nach der **Planperiode** werden kurzfristige (meist einjährige) Budgets von mittel- oder längerfristig ausgerichteten Plänen und Budgetprogrammen unterschieden. Grundsätzlich sind solche Perioden künstliche und willkürlich festgelegte Abgrenzungen, die aber zur Setzung eines Rahmens einfach notwendig sind. Das Budgetjahr im Fall der einjährigen Planungen fällt häufig mit dem Kalenderjahr zusammen; dies muss aber – z.B. im Fall von Saisonbetrieben – nicht so sein, denn der Budgetierungszeitraum ist auch eine Frage der Zweckmäßigkeit (wie z.B. die kontinuierliche Tätigkeit möglichst einfach abgegrenzt werden können).

In Österreich gelten im öffentlichen Bereich strenge Regeln über Form und Inhalt der jährlichen Voranschläge; dagegen sind für die mehrjährigen Einnahmen- und Ausgaben-Pläne, wie z.B. das Budgetprogramm des Bundes oder für die mittelfristigen Finanzpläne von Städten, meist weniger detaillierte Vorschriften und Bestimmungen maßgeblich.

Nach den **Inhalten** können ebenfalls verschiedene Arten von Budgets unterschieden werden. Weit verbreitet und sehr zweckmäßig ist die Differenzierung in **laufende Budgets (operating budgets) und in Investitions- bzw. vermögenswirksame Budgets**. Grundsätzlich soll mit dem laufenden Budget (auch als „Betriebshaushalt“ oder als „laufender Haushalt“ bezeichnet) der optimale (i.d.R. der minimale) Ressourceneinsatz zur Fortführung der regelmäßig anfallenden Aufgaben und Geschäfte sowie der vorhandenen Einrichtungen und Dienste geplant werden. Dagegen wird ein „Investitionsbudget“ als ein Plan der neuen Projekte mit ihrer – teils komplizierten – Finanzierung und/oder der für die nächste Periode vorgesehenen vermögenswirksamen Maßnahmen erstellt. Städte und Länder in Deutschland orientieren sich sehr stark an dieser Zweiteilung, in dem sie einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt erstellen. In Österreich ist die Lage ähnlich, der Bund stellt einen „Allgemeinen Haushalt“ und ein „Ausgleichsbudget“ auf (§ 16 Bundeshaushaltsgesetz).

Im **Ausgleichshaushalt** sind gemäß § 16 Abs. 1

- die Einnahmen aus der Aufnahme und die Ausgaben für die Rückzahlung von Finanzschulden und zur vorübergehenden Kassenstärkung eingegangenen Geldverbindlichkeiten,
- die Einnahmen und Ausgaben bei Währungstauschverträgen,
- die Ausgaben für die Tilgung von Schulden aus Haftungen.....,
- die Ausgaben für.....Tilgungen von Anleihen, Darlehen und sonstigen Kreditoperationen.....,
- Kapitalausgaben aus dem Erwerb von Wertpapieren des Bundes und Kapitaleinnahmen aus der Entnahme dieser Wertpapiere aus dem Bundesbesitz

vom **allgemeinen Haushalt gesondert** darzustellen.

Österreichs Gemeinden stellen einen Voranschlag, der von den Gemeindeordnungen (und Stadtrechten) verlangt wird, in der durch die VRV 1997 vorgeschriebenen Form auf. Er enthält gemäß § 2 Abs. 1 die im kommenden Finanzjahr voraussichtlich fällig werdenden Einnahmen und

Ausgaben der Gemeinden; gemäß § 2 Abs. 2 sind auch Vergütungen zwischen Verwaltungszweigen jedenfalls dann zu veranschlagen, wenn es sich um Entgelte für tatsächlich erbrachte Leistungen von wirtschaftlichen Unternehmungen,, Betrieben und betriebsähnlichen Einrichtungen oder an solche handelt.

Die VRV 1997 sieht eine Zweiteilung der Voranschläge der Gemeinden vor, nämlich einen **ordentlichen und einen außerordentlichen Teil**: Gemäß § 4 Abs. 2 der VRV 1997 sind Ausgaben nur dann als außerordentlich zu behandeln, wenn sie....lediglich vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreiten; **die Veranschlagung als außerordentliche Ausgaben ist jedoch nur insoweit zulässig**, als sie **ganz oder teilweise durch außerordentliche Einnahmen** (z.B. durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen, Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen....), **gedeckt werden sollen**.

Malik schlägt vor, auch ein **Innovationsbudget** zu erstellen (er nennt dies auch ein opportunities-Budget); darin wären zwei Fragen zu stellen und zu beantworten: „Erstens, setzen wir Ressourcen für die richtige Opportunity, Chance, Innovation ein? Zweitens, wenn es die richtige ist, welches Maximum an Ressourcen soll sie erhalten, damit sie wirklich genutzt werden und durchschlagenden Erfolg haben kann?“ (Malik 2000, S. 356). Ähnlich sind auch die bereits genannten Projektbudgets zu verstehen sowie Budgets über Förderungen und zu fördernde Grundlagenarbeiten.

Nach dem Grad der Detailliertheit unterscheidet man **Globalbudgets** (z.B. das Universitätsbudget ab dem Jahr 2004, die Fachhochschulbudgets) mit aggregierten Daten und **detaillierte Budgets**, die viele verschiedene Einnahmen- und Ausgabenarten (im Sinn des Prinzips der sachlichen Spezialität, siehe den nächsten Abschnitt) festlegen.

Basierend auf Forderungen der internationalen Frauenbewegung werden von den Frauen zunehmend **geschlechtergerechte Budgets** („Engendering Budgets“) gefordert. Auch in Österreich haben sich diesbezügliche Initiativen⁹ entwickelt. Ein grundlegendes Ziel von Engendering Budgets-Initiativen¹⁰ ist

⁹ Vergleiche dazu BEIGEWUM 2002.

¹⁰ Vielfach werden auch die Begriffe Frauenbudgets, Gender Budgets, geschlechtsspezifische Budgetanalyse, Gender Auditing von Budgets, Gender Budgeting oder gendersensitive Budgetanalyse verwendet.

es, die Prioritätensetzung von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sichtbar zu machen und darauf im Sinne einer gender und sozial ausgewogenen Ausrichtung Einfluss zu nehmen.

Bei der Gender Budgetanalyse werden die Auswirkungen der Budgets für Frauen im Vergleich zu dem für Männer identifiziert. Es handelt sich aber dabei nicht um separate Budgets für Frauen, es geht vielmehr um eine Erweiterung der traditionellen Budgeterstellung um die Gender Perspektive. Es wird grundsätzlich darauf abgestellt, öffentliche Einnahmen und Ausgaben aus der Gender Perspektive zu analysieren.

Erster Baustein zu Gender Budgets in Österreich

Ein erster Baustein zu einem Gender Budgeting wurde durch das Bundesministerium für Finanzen im Rahmen einer kleinen Pilotstudie über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Einkommensbesteuerung in Österreich gesetzt. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen durch die progressive Einkommensbesteuerung nur geringfügig reduziert werden. Künftige Steuerreformen müssten demnach diese Ergebnisse berücksichtigen. Zielt eine Steuerreform etwa auf die Entlastung der unteren und untersten Einkommen, dann wären aus der Frauenperspektive Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge einer Senkung der Lohnsteuer vorzuziehen, da die Sozialversicherungsbeiträge aufgrund ihrer regressiven Verteilungswirkung die unteren Einkommen stärker entlasten als eine Lohnsteuersenkung. Um einen ersten Baustein handelt es sich deshalb, weil das Augenmerk nicht auf die gesamte Struktur der Abgaben gelegt wurde.

Der Gesamtansatz des Gender Budgeting geht jedoch über eine geschlechterspezifische Wirkungsanalyse weit hinaus. Im Rahmen eines umfassenden Gender Budgeting werden mehrere Aspekte als wichtig angesehen:

- die inhaltliche Gestaltung der Budgets,
- die Erreichung eines transparenten Prozesses der Budgeterstellung und
- ein partizipativer Prozess mit dem Ziel der Einflussnahme auf budgetäre Prioritäten.

Mit dem Ziel, die Budgeterstellung transparenter und partizipativer zu gestalten, kommt das breitere Anliegen der Frauen deutlich zum Ausdruck:

Gender Budgets werden als ein Instrument für gesellschaftspolitische Veränderungen verstanden.

Es gibt auch Ansätze für **partizipative Budgets**. Als zukunftsweisendes Modell in dieser Hinsicht wird jenes von Porto Alegre in Brasilien gesehen. Als weitere Beispiel können der Bürgerhaushalt in Issy les Moulineaux (Frankreich), die strategische Planung in Barcelona sowie in Blarney (Irland) und die Bürgerkonsultationen im dänischen Gesundheitswesen angeführt werden¹¹.

Best-practice Beispiel zu „Good Governance“: Das partizipative Budget von Porto Alegre, Brasilien¹²

1988 gewann die brasilianische Arbeiterpartei PT die Lokalwahlen in Porto Alegre, der Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul im Süden Brasiliens. Die PT-Stadtregerung initiierte eine neue Form der Budgeterstellung, das partizipative Budget. Mit dem Konzept der BürgerInnenbeteiligung beim Entscheidungsprozess über die lokalstaatliche Ausgabenpolitik, speziell die Investitionspolitik, anzusetzen, war eine langjährige Forderung der sozialen Bewegung seit Ende der Militärdiktatur zu Beginn der 1980er Jahre gewesen. Das partizipative Budget enthält Elemente sowohl der direkten und als auch der repräsentativen Demokratie. Wie diese Elemente miteinander verbunden sind, wird im folgenden kurz skizziert. Die Erstellung des partizipativen Budgets beginnt dezentral. In einer ersten Runde von Versammlungen auf Stadtteilebene legt die Stadtverwaltung Rechenschaft über die Umsetzung des letzten Budgets, laufende Investitionsvorhaben und die Höhe derzeit bereitstehender Mittel ab. Die VersammlungsteilnehmerInnen, d.s. alle wahlberechtigten BürgerInnen, wählen nach einem bestimmten Schlüssel Delegierte, welche die Erstellung einer Prioritätenliste für das kommende Haushaltsjahr vorbereiten. Dies geschieht in einem Diskussionsprozess sowohl mit der Stadtteilbevölkerung als auch der Stadtverwaltung. In einer zweiten Versammlungsrunde wird über die Stadtteilprioritäten abgestimmt. Gleichzeitig werden von jedem der 16 Stadtteile zwei Delegierte in den Conselho do Orçamento Participativo (COP) gewählt. 1994 wurden zusätzlich fünf thematische Foren eingerichtet, die sich mit Projekten und Fragen beschäftigen, welche die gesamte Stadt betreffen. Auch diese Foren entsenden jeweils zwei Delegierte in den COP. Dieser erarbeitet auf Grundlage der Vorgaben aus den Stadtteil- und thematischen Foren einen Budgetentwurf und einen Investitionsplan. Diese Entwürfe werden dann dem Gemeindeparlament zur Abstimmung vorgelegt. Der COP erarbeitet auch jeweils die Regeln für die kommende Runde des partizipativen Budgets. Zu diesen Regeln gehören etwa die Verteilungskriterien.

¹¹ Siehe dazu Löffler, 2003.

¹² Vgl. dazu Becker, 2001.

Damit haben die Strukturen des partizipativen Budgets ein hohes Maß der Selbstverwaltung und können immer wieder neu adaptiert werden. Der personellen Verknöcherung des COP ist dadurch ein Riegel vorgeschoben worden, dass nur eine einmalige Wiederwahl möglich ist.

Durch das geschilderte Verfahren werden die Elemente der direkten und repräsentativen Demokratie mit einem organisierten Diskussions- und Meinungsbildungsprozess verbunden. Die Vorschläge werden nicht durch Parteien und Großorganisationen vorgegeben und durch Massenmedien propagiert, sondern entstehen in einem komplexen Diskussions- und Aushandlungsprozess.

Mit dem partizipativen Budget entstand ein deutlicher materieller Anreiz für die Bevölkerung, sich politisch zu organisieren, um bestimmte Projekte im städtischen Budget zu verankern. Die Budgetkriterien geben den Bewohnern von armen Randsiedlungen eine politische Priorität, so dass gerade auch BewohnerInnen ärmerer Viertel einen Anreiz zu (budget-)politischer Initiative haben. Auffällig ist die hohe Beteiligung von Frauen, die Ende der 90er Jahre bereits mehr als die Hälfte der am Prozess des partizipativen Budgets Beteiligten stellten. Sie sind auch in Leitungsfunktionen stärker vertreten als in der lokalen PT bzw. der lokalen Verwaltung.

Die Zusammensetzung der thematischen Foren unterscheidet sich etwas von jener der Stadtteilforen. Sie sind eher auf die Beteiligung von Gewerkschaften, Interessenverbänden und Sektoren der Mittelklasse ausgerichtet, die an den normalen Runden des partizipativen Budgets nicht interessiert sind. Denn die Mittelklasse-Viertel sind infrastrukturell recht gut versorgt, gleichzeitig besteht in diesen gesellschaftlichen Sektoren ein Interesse an der Beeinflussung der Grundausrichtung der Stadtpolitik. Diesem wird mit den thematischen Foren Rechnung getragen.

Mit dem partizipativen Budget hat sich die Rolle der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen stark gewandelt. Sie ist nun weniger kritisches Korrektiv denn integraler Bestandteil der Formulierung staatlicher Lokalpolitik. Insofern ist es in der Tat zu einem „Empowerment“ der Bevölkerung gekommen. Mit ihrem Akzent auf Rechenschaftspflicht, Transparenz und Schaffung klarer, allgemeiner und verbindlicher Regeln entspricht diese neue Form der Lokalpolitik aber andererseits auch dem liberalen Politikverständnis. Speziell Transparenz und Verregelung sind Schlüsselbegriffe des Diskurses von „Good Governance“. Daher hat die Stadtpolitik Porto Alegres auch bei internationalen Organisationen ein hohes Maß der Anerkennung gefunden, und wurde bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II) als zukunftsweisendes Modell für lokale Politik ausgezeichnet.

II.3 Budgetprinzipien und einzelne Gestaltungsansätze

Insbesondere für die öffentlichen Haushalte haben sich im Laufe mehrerer Jahrhunderte Budgetgrundsätze herausgebildet, die teilweise auch heute noch sehr hilfreich bzw. nützlich sind. Zu nennen sind etwa die folgenden

Prinzipien:

- Grundsatz der Jährlichkeit,
- Grundsatz der Vorherigkeit,
- Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Bruttoverrechnung,
- Grundsatz der sachlichen und der zeitlichen Spezialität,
- Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Gesamtdeckung im ordentlichen Teil des Voranschlags, Einzeldeckung im außerordentlichen Teil),
- Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit.

Als eines der heute umstrittenen Prinzipien gilt das **Prinzip der Spezialität**.

Es bedeutet, dass im Budgetvollzug eine umfassende Bindung an den Voranschlag in dreierlei Hinsicht besteht: Erstens dürfen die budgetierten Beträge nur für die vorgesehenen Zwecke (sachliche, qualitative Spezialität), zweitens nur in der vorgesehenen Höhe (quantitative Spezialität) und drittens nur innerhalb des Budgetperiode (zeitliche Spezialität) verwendet werden. Heute gibt es Bestrebungen, diese Bindungen deutlich zu lockern bzw. Ausnahmen zuzulassen, um die Planung auf das Wesentliche beschränken zu können, aber auch um die Flexibilität des Budgetvollzugs und damit die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu erhöhen.

Diese und andere Prinzipien sind in den haushaltsrechtlichen Vorschriften für die einzelnen Gebietskörperschaften meist verbindlich vorgeschrieben. Auch für die Erwerbswirtschaft und für die Non-Profit-Unternehmungen gibt es Budgetprinzipien, die im Allgemeinen in den Organisationsvorschriften (Satzungen, Statuten) enthalten sind.

Zu den wichtigsten **Gestaltungsmöglichkeiten der Budgets** gehören

- a) **der Grad der Detaillierung** (beispielsweise wird in der VRV 1997 ein hoher Grad der Detailliertheit vorgeschrieben); je detaillierter die Budgets gegliedert sind, desto schwieriger ist es aber, eine möglichst treffsichere Prognose zu erstellen und desto inflexibler ist man beim Vollzug der Budgets; erstellt man „Globalbudgets“ gibt man lediglich einen Rahmen

vor und überlässt den wirtschaftenden Akteuren eine gewisse Freiheit bei der konkreten Umsetzung;

b) der Stoff der Budgetierung und Rechnungslegung (das verarbeitete Datenmaterial); für die öffentliche Verwaltung charakteristisch ist die Budgetierung und Verrechnung von finanzwirtschaftlichen Größen (kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben beim Bund oder fällige Einnahmen und Ausgaben bei Ländern und Gemeinden); darüber hinaus wurde bisher nur für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit den Rechnungsgrößen der Erwerbswirtschaft gearbeitet (Aufwendungen und Erträge).

Für die öffentliche Verwaltung, die immer stärker nach den Prinzipien des Public Management organisiert wird, ist zusätzlich eine Budgetierung und Verrechnung von Kosten- und Leistungen, erforderlich. Für den Bund gilt diesbezüglich die rasche, flächendeckende Einführung einer KLR; Staatssekretär Finz führt dazu u.a. aus (und definiert damit auch die moderne betriebswirtschaftliche Budgetierung von Kosten und Leistungen):

„Die österreichische Bundesregierung hat beschlossen, in der Bundesverwaltung eine.....betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Damit soll ein Paradigmenwechsel in der Art und Weise der Bereitstellung öffentlicher Leistungen eingeleitet werden. Das traditionelle Denken in Budgetausgaben und –einnahmen soll durch ein leistungsorientiertes Management ersetzt werden, das sich an den Kosten, Leistungen und Wirkungen orientiert.....Die Kosten- und Leistungsrechnung stellt ein wichtiges Instrument der leistungsorientierten Verwaltungssteuerung... dar, mit dem mehrere Ziele verfolgt werden:

- Schaffung von Transparenz über die Leistungen und Kosten der Verwaltung als Voraussetzung für die Definition von Leistungskennzahlen,
- Schaffung der Grundlage für eine leistungsorientierte Budgetierung (performance budgeting),
- Ermittlung der Folgekosten von Rechtsnormen und öffentlichen Investitionen.....

Mit der Kosten- und Leistungsrechnung sind ressortinterne und ressortübergreifende Informationsbedürfnisse, insbesondere im Falle von Benchmarking zwischen den Bundesministerien, zu befriedigen..... Die Leistungsrechnung besteht einerseits aus der Kalkulation der Leistungen (= kostenmäßige Bewertung der Leistungen im Rahmen der Kostenträgerrechnung) und andererseits aus der Definition, Erfassung, Speicherung und Auswertung von Informationen betreffend die Leistungen der Bundesministerien....“(Finz 2002, S. 8 f.)

c) Die Koordinierung der Budgetierungsvorgänge; eine *vertikale Koordinierung* liegt vor, wenn die Budgetierungsprozesse durch eine den Ressorts und Leistungsbereichen übergeordnete Instanz ausgerichtet werden– eine solche vertikale Koordinierung liegt vor, wenn die politisch-administrative Führungsebene den vorhandenen „Kuchen“ in Stücke aufteilt und den einzelnen Ressorts oder Leistungsbereichen zuweist (top-down). Innerhalb dieser vorgegebenen Anteile am Gesamtbudget kann dann eine bottom-up Budgetierung erfolgen, in dem von der „Basis“ aus der zur Leistungserstellung voraussichtlich notwendige Ressourceneinsatz geplant wird. Eine Verbindung des top-down Ansatzes mit der bottom-up Budgetierung verlangt eine in mehreren Schritten erfolgende Abstimmung.

Auch eine *Budgetgestaltung in zeitlicher Hinsicht* ist möglich, wenn während des Budgetvollzugs (also in der laufenden Periode) Anpassungen der Budgets an neue Rahmenbedingungen, an zusätzliche oder geänderte Aufgaben u.dgl. erfolgt (dies wird auch als zeitliche Koordinierung bezeichnet; die Praxis der öffentlichen Budgetierung hat hierfür das Instrument des Nachtragsvoranschlags und/oder der Beschlussfassung über außer- und überplanmäßige Ausgaben) entwickelt; eine weitere Form der zeitlichen Gestaltung besteht in der eingeräumten (oder eben nicht eingeräumten) Möglichkeiten, ersparte Mittel in die nächste Voranschlagsperiode zu übertragen (mit dieser Maßnahme möchte man gegen das sogenannte „Dezemberfieber“ ankämpfen, das im – nicht unbedingt notwendigen - Ausgeben budgetierter Ressourcen knapp vor Jahresende besteht, um die Mittel nicht verfallen zu lassen; da werden z.B. Materialien in Reserve gekauft und dann auf Lager gelegt, nicht unbedingt notwendige Erneuerungen werden beauftragt);

d) die Akteure der Budgetierung; die Budgetierung und Haushaltsüberwachung (Steuern des Budgetvollzugs) sind traditionellerweise Aufgaben der Finanzverwaltungen. Ihre Wirkungsweise hängt aber naturgemäß von den verfügbaren Informationen ab, die sie von den einzelnen Organisationseinheiten (wie z.B. Leitung, einzelne Dienststellen im operativen Aufgabenvollzug) erhalten. Moderne Budgetierung trachtet deshalb, die Verantwortung für die Leistungserstellung und die Verantwortung für den Ressourceneinsatz, d.s. die budgetierten Mittel, möglichst vollständig zusammenzuführen. Die Fachkräfte der Finanzverwaltungen sammeln dann die Informationen und verdichten sie, sie koordinieren dann die Planungsarbeit (z.B. Abstimmen einzelner Budgetteile – wie Investitionsbudgets, Betriebshaushalte). Weiters liefern sie Entwürfe und Prognosen ebenso wie sie die Trends und Umfeldeinflüsse aufbereiten und die Ergebnisse interpretieren.

In diesem Sinn wird heute für die **top-down Budgetierung** eine Gruppe von Repräsentanten der (höchsten) politisch-administrativen Führung gebildet (d.s. meist ein Teil oder alle politisch verantwortlichen Mitglieder der Gemeinde-, Landes- und Bundesregierungen; die Verwaltungsspitzen, insbesondere der Finanz- und Personalverwaltungen; externe und einzelne zusätzliche interne Experten für die angemessene Berücksichtigung der längerfristigen Auswirkungen sowie der wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen) einzusetzen sein.

Für die detaillierten Planungen in den Fachbereichen und/oder Ressorts (**bottom up Budgetierung**) werden Vertreter der Basis gemeinsam mit den Fachleuten der Finanzverwaltungen („Budgetisten“) zusammen arbeiten müssen; generell gilt es, für diese erweiterten Budgetierungsprozesse Regeln für die Planungsablauf, für verschiedene organisatorische Umstände und für die Budgetierungsarbeit (z.B. wie mit Unsicherheit und Risiken umzugehen ist; wie das Mengen- und das Preisgerüst zusammengefügt werden) der verschiedenen Akteure aufzustellen;

e) die Hilfsmittel der Budgetierung; hierbei geht es vor allem um den Einsatz entsprechender hard- und software, aber auch um die innere Organisation der Dienststellen der Finanzverwaltungen. Zur Veranschaulichung soll hier nochmals kurz aus einem Bericht über die Lage beim Bund von Staatssekretär Dr. Alfred Finz zitiert werden:

„Durch den Einsatz einer modernen IT-Software (SAP-R/3) mit entsprechender IT-Ausstattung wird es in Zukunft möglich, alle am Haushaltsprozess beteiligten Stellen, das sind Budgetabteilungen, Wirtschaftsverwaltung, Buchhaltung usw. in einem Prozess zusammenzufassen. Die unnötige und Zeit raubende Übermittlung von Belegen wird in Hinkunft entfallen. Das „just-in-time-Prinzip“, also nicht zu früh und auch nicht zu spät zu bezahlen, wird auch in der öffentlichen Verwaltung eingeführt. Die Aufgaben des Rechnungswesens werden derzeit für die 19 Zentralstellen (u.a. Ministerien) und sonstigen Haushaltsorgane von 79 Buchhaltungen besorgt, wobei dafür fast 2.800 Bedienstete eingesetzt sind. Das Reformkonzept sieht einen mehrjährigen Drei- Stufen-Plan, die Abgabe der Besoldungsangelegenheiten von den Buchhaltungen an die Personalabteilungen, die Schaffung von Konzentrationsbuchhaltungen.....vor. Für die Ministerien sollen statt bisher zehn nur mehr drei Buchhaltungen die Aufgaben besorgen und für die anderen anweisenden Organe sollen statt bisher 60 nur mehr neun Regionalbuchhaltungen tätig werden.....“ (Finz 2002, S. 9 f.)

- f) **Prozess der Budgeterstellung**; der erste Schritt besteht im Sammeln und Aufbereiten der Daten über die wirtschaftliche, demografische und soziale Entwicklung; darauf aufbauend wird in der Regel eine Vorschau über den verfügbaren Budgetrahmen erstellt; auch umfassendere, aber nicht allzu detaillierte Budgetvorschauen werden als sogenannte „Status quo Prognosen“ (keine **neuen** politischen Initiativen, keine Änderungen in den Rechtsgrundlagen) erstellt. Im Fall von umfassenden Budgetkonsolidierungen (wie sie derzeit fast alle öffentlichen Haushalte in Österreich zu bewältigen haben) gilt es dann, die finanzpolitische Strategie (z.B. Höhe des geplanten Maastricht-Defizits; Höhe des administrativen Defizits) festzulegen und damit die Konsolidierungserfordernisse. Die geplanten neuen Maßnahmen werden dann in einem weiteren Schritt zusammengestellt (Auflisten der budgetären Auswirkungen). Meist werden die Wünsche nach neuen Ausgaben, den verfügbaren Rahmen deutlich übersteigen. Sodann erfolgen in mehreren Vorgängen die Abstimmungen, wobei vorher fixierte Prioritäten, Anhaltspunkte für die Reduzierung von Maßnahmen und Projekten bieten; meist erfolgt die endgültige Abstimmung erst durch eine hochrangige Politiker-Runde. Auf Grundlage des dann endlich fixierten Budgetrahmens kann dann eine detaillierte Budgetplanung in den Fachbereichen erfolgen. Schließlich werden die Budgetentwürfe zur Einsicht durch interessierte Bürger (auf der Ebene der Gemeinden nur) aufgelegt und dann der parlamentarischen Behandlung und Beschlussfassung zugeführt.

II.4 Instrumente zur mittelfristigen Planung der Budgetpolitik des Bundes

Der Grundsatz der Einjährigkeit bei der Erstellung von Budgets erschwert eine mittel- bis längerfristige Planung der Budgetpolitik. Aus diesem Grund wurden im Jahr 1994 nach langen Vordiskussionen zwei neue Instrumente zur mittelfristigen Budgetplanung beschlossen, das Budgetprogramm und der Budgetbericht (§§ 12 und 13 Bundeshaushaltsgesetz).

II.4.1 Budgetprogramm und Budgetbericht des Bundes

Das Ziel des Budgetprogramms, das die Bundesregierung spätestens sechs Monate nach ihrer Ernennung dem Nationalrat zur Kenntnis zu bringen hat, besteht darin, die Fachminister stärker in die Budgetpolitik einzubinden. Das Budgetprogramm ist gedacht als eine Art Finanzplan für die Dauer einer Regierungsperiode. Es soll u.a. folgende Angaben enthalten:

- Die Darlegung der Ausgangsposition für die Erstellung des Budgetprogramms sowie der Annahmen über die voraussichtliche Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des Bundeshaushaltes. Damit soll gezeigt werden, wie sich der Budgetsaldo entwickeln wird, wenn keinerlei Maßnahmen ergriffen werden (Status-quo Prognose);
- die haushaltspolitischen Zielsetzungen, etwa eine Zielvorgabe für die Entwicklung des Budgetdefizits. Aus diesen Informationen kann dann der Konsolidierungsbedarf zur Erreichung des vorgegebenen Ziels abgeleitet werden;
- finanzielle Perspektiven der in Aussicht genommenen, rechtsetzenden und sonstigen Maßnahmen und Vorhaben (Maßnahmenkatalog), wobei zweckentsprechende Zusammenfassungen nach finanzwirtschaftlichen, funktionellen und ökonomischen Gesichtspunkten vorgenommen werden können: Hier geht es also um die Festlegung, welchen Staatsaufgaben der Vorrang eingeräumt wird bzw. welchen Aufgabenbereichen geringeres Gewicht beigemessen wird (Prioritäten und Posterioritäten);
- die in Aussicht genommenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen;
- die Verpflichtung der Bundesregierung zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen von außerbudgetären Vorhaben.

Die Basis für das Budgetprogramm sollten daher sinnvollerweise das jeweilige Koalitionsübereinkommen der jeweiligen Bundesregierung sowie fachpolitische Konzepte sein.

Die bisherige Erfahrung mit Budgetprogrammen zeigt Mängel vor allem darin, dass bisher konkrete Maßnahmen oder gesellschaftspolitische Zielsetzungen und vor allem die **Selbstbindung der Politik an das Budgetprogramm** fehlten. Ausländische Beispiele zeigen, dass eine regel- bzw. programmgebundene Budgetpolitik nur dann erfolgreich sein kann, wenn ein entsprechender Grad an Verbindlichkeit gegeben ist. Allerdings gibt es auch die Erfahrung, dass die politischen Führungskräfte sich nur teilweise messbarer Ziele bedienen.

Das jüngste Budgetprogramm vom Juni 2003¹³ kommt den Anforderungen des § 12 BHG nur teilweise nach. Es werden zwar die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und budgetpolitische Ziele angegeben („Budgetpfad“) sowie budgetpolitische Maßnahmen und Prioritäten beschrieben, es fehlen aber die Budgetprognose, die finanziellen Perspektiven der in Aussicht genommenen Maßnahmen (auch der personalwirtschaftlichen) und die finanziellen Auswirkungen der außerbudgetären Finanzierungsvorhaben. Dazu kommt, dass das Budgetprogramm dem Nationalrat praktisch erst zeitgleich mit dem Beschluss über die Budgets 2003 und 2004 vorgelegt wurde. Daraus kann die Vermutung abgeleitet werden, dass es von den Budgetverantwortlichen weniger als Planungsinstrument, sondern vielmehr als eine „Pflichtübung“ angesehen wird. Es muss allerdings angemerkt werden, dass das Budgetprogramm des Bundes mit dem Stabilitätsprogramm konkurriert, weil es sich um ein ähnliches Instrument handelt. Von der Intention her ist jedoch das Budgetprogramm breiter angelegt, weil es den Anspruch hat, eine Art Finanzplan für die Legislaturperiode zu sein. Insofern stellt es eine wichtige Ergänzung zum Stabilitätsprogramm dar. Budgetprogramme wären auch auf Länder- und Gemeindeebene wünschenswert.

Das Budgetprogramm wird begleitet von einem **Budgetbericht**, der dem Nationalrat (aber auch der interessierten Öffentlichkeit) Informationen über die Lage, Rahmenbedingungen und Entwicklung des Bundeshaushalts sowie über die außerbudgetären Finanzierungsvorhaben liefern soll. Er hat insbesondere über die Erfüllung des Budgetprogramms Aufschluss zu geben

¹³ http://www.bmf.gv.at/Budget/Downloads/Budgetprogrammeberi928/_start.htm

und ist spätestens zu Beginn der Budgetberatungen dem Budgetausschuss des Nationalrates vorzulegen.

Aus diesen zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben des § 13 (1) BHG lassen sich zwei Aufgaben des Budgetberichts ableiten:

- Abweichungsanalysen im Hinblick auf das Budgetprogramm einschließlich (Programm-)Evaluierungen;
- Stellungnahmen zum Vollzug des laufenden Jahres im Hinblick auf das (die) zu beratende(n) Bundesfinanzgesetz(e).

Die bisherige Erfahrung aus den vorliegenden Budgetberichten¹⁴ zeigt, dass er diese beiden intendierten Aufgabenstellungen nur sehr unzureichend erfüllt. Er ist aber zu einer der bedeutendsten Informationsquellen über den Bundeshaushalt geworden und aus dieser Sicht unverzichtbar.

Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Budgetpolitik kommt ohne eine ex-post Analyse nicht aus, da jede ex-post Analyse bereits wiederum ein ex-ante Instrument für die kommende Periode darstellt. Als Instrumente zur Steigerung des Informationsgehaltes und des Verbindlichkeitsgrades bieten sich die Abweichungsanalyse und die Evaluierung von Maßnahmen und Programmen an.

Das Ziel einer **Abweichungsanalyse** besteht darin herauszuarbeiten, auf welche Ursachen Abweichungen vom Budgetprogramm zurückzuführen sind. In einem ersten Schritt stellen die Ressorts fest, ob es zu Abweichungen vom Budgetprogramm kam oder nicht. Im Fall einer Abweichung müsste diese durch das jeweilige Ressort auf folgende Fragestellungen hin untersucht werden:

- Wie hoch war die Abweichung vom Budgetprogramm?
- Was war die Ursache für die Abweichung vom Budgetprogramm? Die Ursachen der Abweichungen sollten möglichst trennscharf dargestellt werden. Als mögliche Ursachen kommen in Frage: Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (konjunkturelle Ursachen), Änderungen der budgetpolitischen Schwerpunktsetzungen (diskretionäre Maßnahmen), Fehleinschätzungen von Kosten und Folgekosten von Gesetzen, statistische und haushaltsrechtliche Ursachen oder programm- bzw. umsetzungsbezogene Ineffizienzen.
- Welche Auswirkungen haben Abweichungen auf das Budgetprogramm?

¹⁴Zum jüngsten Budgetbericht 2002/2003 siehe:

http://www.bmf.gv.at/Budget/Downloads/Budgetprogrammeberi928/_start.htm

- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das Budgetprogramm? Zielführend wäre die Erarbeitung von Lösungsansätzen als Entscheidungsgrundlage für die weitere Vorgangsweise.

Auf Basis der Ergebnisse der Abweichungsanalyse entscheidet die Bundesregierung im konkreten Fall, ob eine Prioritätenänderung und damit ein Abgehen vom bzw. eine Ergänzung des Budgetprogramms notwendig ist. Die Abweichungsanalyse stellt dann ein geeignetes Mittel für einen effizienten und transparenten Budgetvollzug dar, wenn eine Nichteinhaltung des Budgetprogramms auch zu Konsequenzen führt. Dabei muss gewährleistet sein, dass der Budgetpolitik eine gewisse Flexibilität erhalten bleibt, da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen rasch ändern können und daher neue Schwerpunkte gesetzt werden. Das zieht aber Änderungen des Budgetprogramms nach sich, die gemäß § 12 (3) BHG spätestens zugleich mit dem nächsten Budgetbericht dem Nationalrat zur Kenntnis zu bringen sind.

Das Ziel von **Evaluierungen** besteht darin aufzuzeigen, inwieweit der Mitteleinsatz zielführend zur Durchsetzung der budgetpolitischen Schwerpunkte in der vergangenen Periode war und inwieweit möglicherweise andere staatliche (und privatwirtschaftliche) Aktivitäten dadurch betroffen sind und welche unerwünschten Neben- und Folgewirkungen damit verbunden sind. Im Rahmen von Evaluierungen sollten als Mindestanforderungen die folgenden zentralen Fragen beantwortet werden:

- Welche Veränderungen sind zu beobachten? Bis zu welchem Grad sind die formulierten Ziele erreicht worden ("Erfolgskontrolle" im Sinne eines einfachen Soll-Ist-Vergleichs, "Effektivität" im Sinne von Zielerreichungsgrad)?
- Haben sich unerwartete Veränderungen, Auswirkungen und Nebenwirkungen ergeben?
- Wie effizient ist eine Maßnahme oder ein Programm im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln?

Bei der Abweichungsanalyse und den Evaluierungen soll es darum gehen, den einzelnen Ressorts eine höhere Eigenverantwortung aufzuerlegen, um zu einer effizienteren und effektiveren Mittelverwendung zu gelangen. In beiden Fällen kommt daher den Ressorts eine wichtige Rolle zu. Dementsprechend wäre es notwendig, das vorhandene Know-how in den einzelnen Ressorts stärker als bisher einzusetzen, die Evaluierungstechniken zu erweitern und

Evaluierungen multidisziplinär anzulegen. Das soll aber externe Evaluierungen nicht ausschließen. Dadurch, dass der Budgetbericht über den Bundeshaushalt eines Jahres im Regelfall erst im darauffolgenden Herbst dem Parlament vorgelegt werden muss, ergibt sich, dass er zwangsläufig Informationen über die Haushalte von drei Jahren umfassen sollte: über den des abgelaufenen Jahres, des laufenden Jahres und des kommenden Jahres.

Die beiden Instrumente Budgetprogramm und -bericht können ihre ökonomischen Aufgaben der Koordinierung und Information nur dann erfüllen, wenn ein für die Legislaturperiode verbindliches Budgetprogramm mit detaillierten budgetpolitischen Vorhaben und Zielsetzungen samt zugehörigen Kostenschätzungen vorliegt, auf dessen Basis ein Budgetbericht mit quantitativen ex-post-Analysen erstellt werden kann. Den oben dargestellten Berichtszwecken entsprechend soll daher die Gliederung und Struktur des Budgetberichts jener des Budgetprogramms folgen. Das BHG macht keinerlei Aussagen über Gliederung und Struktur des Budgetberichts.

Das Budgetprogramm und der Budgetbericht können in ihrer bisherigen Form die geplanten Zielsetzungen vor allem deshalb unzureichend erfüllen, weil *eine wesentliche Erfolgsbedingung nicht erfüllt wird: die Selbstbindung der Politik.*

II.4.2 Stabilitäts- und Konvergenzprogramme

Bei der Darstellung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten der EU dem Rat und der Europäischen Kommission Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorlegen müssen. Erstere werden von den Mitgliedstaaten der Währungsunion erstellt, letztere von allen übrigen EU-Staaten. Diese erstmals Ende 1998/Anfang 1999 vorgelegten und danach alljährlich aktualisierten Programme geben Auskunft über die wirtschaftliche und budgetpolitische Entwicklung in den kommenden Jahren. Sie sollen zeigen, wie die Mitgliedsländer das im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Ziel eines nahezu ausgeglichenen Budgets bzw. eines Budgetüberschusses erreichen wollen. Sie werden von der Europäischen Kommission und dem Ecofin-Rat überwacht und bei Nichteinhaltung sanktioniert.

Nach der Verordnung Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 liefern Stabilitätsprogramme folgende Angaben:

- das mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss sowie den Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel [...];
- die Hauptannahmen über die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung und über wichtige ökonomische Variablen, die für die Umsetzung des Stabilitätsprogramms von Belang sind, wie Ausgaben für öffentliche Investitionen, reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP), Beschäftigung und Inflation;
- eine Darstellung der haushaltspolitischen und sonstigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zur Erreichung der Programmziele unternommen und/oder vorgeschlagen werden, sowie eine Bewertung der quantitativen Haushaltswirkung der wichtigsten haushaltspolitischen Maßnahmen;
- eine Untersuchung der Auswirkungen von Änderungen bei den wichtigsten ökonomischen Annahmen auf die Haushalts- und Verschuldenslage.

Die Angaben über die Entwicklung der Überschuss-/Defizitquote des öffentlichen Haushalts und der Schuldenquote sowie die wichtigsten ökonomischen Annahmen [...] sind auf Jahresbasis zu erstellen und beziehen sich neben dem laufenden Jahr und dem Vorjahr auf mindestens die drei folgenden Jahre.

Im Gegensatz zum Budgetprogramm und –bericht enthalten die Stabilitätsprogramme auch die Budgets der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger - beziehen sich also auf den Staat insgesamt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für eine Koordination der Budgetpolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Zur Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden eine Vereinbarung, der **Österreichische Stabilitätspakt**, getroffen. Dieser legt fest, wie viel die einzelnen Gebietskörperschaften zur Budgetkonsolidierung beitragen müssen. Ähnlich wie beim Europäischen Stabilitätspakt sind auch hier Sanktionen für die Nichteinhaltung vorgesehen. Darüber hinaus schafft er die Voraussetzungen für eine verbesserte Koordinierung der Haushalte der Gebietskörperschaften und regelt eine Zusammenarbeit, die sicherstellen soll, dass die Vereinbarungen eingehalten werden, so dass es erst gar nicht zu Sanktionen kommt.

Da der Haushaltskoordinierung große Bedeutung zukommt, sind im innerösterreichischen Stabilitätspakt politische Koordinationskomitees zur Zusammenarbeit vorgesehen: Einem österreichischen und acht Landes-Koordinationskomitees wird die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden zugewiesen. Im österreichischen Koordinationskomitee sind Bund, Länder, Städte- und Gemeindebund vertreten, im Landes-Koordinationskomitee der jeweilige Landesverband des Gemeindebundes und Städtebundes und natürlich das jeweilige Land. Diese Komitees haben vielfältige Aufgaben, insbesondere im Bereich der Information, der Beratung, der Koordination und Überwachung der Planung und der Durchführung der Gebarung. Ihre Beschlüsse werden einstimmig gefasst. Um den Koordinationskomitees ihre Aufgaben zu ermöglichen, ist ein verpflichtendes Informationssystem vorgesehen. Ein schuldhaftes Versäumnis kann nach der Vereinbarung der Finanzausgleichspartner zu empfindlichen Sanktionen führen.

Der neue innerösterreichische Stabilitätspakt gilt für die Jahre 2001 bis 2004. Darin verpflichten sich die Länder zu einem durchschnittlichen Haushaltsüberschuss von 0,75 Prozent, mindestens jedoch 1,67 Mrd. Euro, und die Gemeinden zu einem ausgeglichenen Haushaltsergebnis. Das Defizit des Bundes darf 0,75 Prozent des BIP nicht überschreiten. Die Stabilitätsprogramme werden unter Bedachtnahme auf die Ergebnisse dieser Haushaltskoordinierung erstellt. Für die Beurteilung der Einhaltung dieser Vorgaben einigten sich die Finanzausgleichspartner mit dem Paktum zum Finanzausgleich darauf, den Auslegungsstand des ESVG vom Herbst 2000 heranzuziehen. Das bedeutet, dass Entscheidungen von Eurostat, die nach dem Herbst 2000 getroffen wurden, keinen Einfluss auf die Zielvorgaben haben.

Die Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Zielwerte der Finanzierungssalden der bisher vorgelegten Österreichischen Stabilitätsprogramme. Sie zeigt die geänderten budgetpolitischen Prioritäten seit 1998 wie auch die Abweichungen von den Zielen. In vielen EU-Staaten waren die aktualisierten Programme deutlich ehrgeiziger als die vorangegangenen. Das galt bis zum jüngsten Stabilitätsprogramm vom März 2003 auch für Österreich.

Tabelle 8: Maastrichtdefizite/-überschüsse in den Stabilitätsprogrammen

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nov.98	-2,2	-2	-1,7	-1,5	-1,4					
Mär.00		-2	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3				
Nov.00			-1,4	-0,75	0	0	0			
Nov.01				0	0	0	0,2	0,5		
Mär.03					-0,6	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4
tats. Ergebnisse	-2,4	-2,3	-1,5	0,2	-0,2					

Quelle: österreichische Stabilitätsprogramme, Statistik Austria

Die Europäische Kommission gelangt in ihrer Beurteilung des Stabilitätsprogramms vom März 2003¹⁵ zur Schlussfolgerung, dass die prognostizierte Haushaltssposition nur zum Teil mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbar ist: „In Anbetracht der erheblichen Ausweitung sowohl des nominalen als auch des strukturellen Defizits nach 2004 entspricht der in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms ins Auge gefasste Pfad der öffentlichen Finanzen nur zum Teil den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts.“¹⁶ Es wird in der Stellungnahme der Europäischen Kommission festgehalten, dass damit die Regierung ein Kernstück ihrer früheren Wirtschaftspolitik, die Erreichung und Aufrechterhaltung eines ausgeglichenen Haushalts, verlässt. Anerkennung erhalten die tiefgreifenden Reformen des Pensionssystems, während für die ins Auge gefasste Steuersenkung 2004 entsprechende flankierende Ausgabeneinsparungen eingefordert werden. Der Ecofin-Rat hat sich der Stellungnahme der Europäischen Kommission angeschlossen.

¹⁵ http://www.bmf.gv.at/service/publikationen/download/berichte/_start.htm

¹⁶ Europäische Kommission, IP/03/696 vom 30. April 2003.

Tabelle 9: Eckdaten des Österreichischen Stabilitätsprogramms für die Jahre 2003 bis 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in % des BIP						
Finanzierungssaldo Staat	0,3	-0,6	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4
davon							
Bundessektor	-0,5	-1,0	-1,8	-1,4	-2,2	-1,9	-1,1
Länder ohne Wien	0,5	0,4	0,4	0,7	0,75	0,75	0,75
Gemeinden mit Wien	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SV-Träger	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatseinnahmequote	52,3	51,5	51,1	50,8	49,5	49,4	49,4
Staatsausgabenquote	52,0	52,1	52,4	51,6	51,0	50,5	49,8
Abgabenquote	45,6	44,6	44,3	44,0	43,0	42,9	42,9
Staatsschuldenquote	67,3	67,8	67,0	65,1	63,8	62,1	59,7

Quelle: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm vom 25. März 2003

Die Gliederung der Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften zeigt, dass der Bund sein Defizit gegenüber dem derzeit geltenden innerösterreichischen Stabilitätspakt ausweitet, während die Vorgaben für die Länder und Gemeinden unverändert bleiben. Es ist fraglich, ob diese fiskalischen Zielwerte durch eine Koordination zwischen den Gebietskörperschaften zustande gekommen sind.

II.5 Rechtsgrundlagen und Gliederung des Bundesvoranschlags

II.5.1 Die Rechtsgrundlagen

Die „Spielregeln“ für die Planung, Vollziehung, Kontrolle und Rechnungslegung des jährlichen Budgets werden der Verwaltung durch das **Bundshaushaltsgesetz**¹⁷ (BHG) vorgegeben. Es ist - zugleich mit einigen Verfassungsbestimmungen der Haushaltsrechtsreform - 1987 in Kraft getreten und wurde seither vielfach novelliert.

Die zweite wichtige Rechtsgrundlage auf einfachgesetzlicher Ebene ist das **Bundesfinanzgesetz** („Budget“). Es gilt jeweils für ein Kalenderjahr und ist die vorwiegend in Zahlen dargestellte Einnahmenvorschau und Ausgabenermächtigung. Das Bundesfinanzgesetz besteht aus einem – relativ kurzen - Textteil (Vollzugsermächtigungen) und aus umfangreichen Anlagen. Letztere stellen die finanzielle Gestion des Bundes nach verschiedenen Gesichtspunkten zahlenmäßig dar und umfassen den Bundesvoranschlag und den Stellenplan. Dazu kommen noch weitere umfangreiche Unterlagen, die formal nicht zum Bundesfinanzgesetz zählen, weil sie nicht unmittelbar vom Willen des Gesetzgebers mitumfasst sind. Dazu gehören: Die (Arbeits)Amtsbehelfe (Teil I, II und III) und die Teilhefte zu den einzelnen Budgetkapiteln. Der Gesamtumfang dieser Unterlagen beläuft sich je Budget auf rund 3.000 Seiten.

Eine dritte wichtige Rechtsgrundlage stellt das **Bundesvergabegesetz** dar, das inhaltliche, verfahrensmäßige und auf den Rechtsschutz bezogene Regelungen für bestimmte Vergaben oberhalb der jeweiligen Schwellenwerte enthält.

Dazu kommt eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien. Die **Bundshaushaltsverordnung** enthält die Durchführungsbestimmungen über die Organisation und die Aufgaben der Haushaltsführung, über die Anordnungen im Gebarungsvollzug, über den Zahlungsverkehr, über die Kostenrechnung und Betriebsabrechnung und über die Innenprüfung. Der **Kontenplan** regelt die Tiefengliederung der Teilhefte und ermöglicht eine simultane Buchhaltung und Darstellung der kameralistisch erfassten Gebarungsfälle nach den Grundsätzen der kaufmännischen Betriebsführung. Die **Rechnungslegungsverordnung** bestimmt vor allem Gliederung, Form

¹⁷ BGBl.Nr 213/1986 idgF.

und Inhalt der Abschlussrechnungen des Bundes. Die **Controllingverordnung** enthält Bestimmungen für die ressortinterne und ressortübergreifende Überwachung und Einhaltung der Budgetziele.

Das BHG sieht in vielen Fällen das Erlassen von **Richtlinien** im Zusammenhang mit der Erstellung und Vollziehung des Budgets vor. Einige wurden bereits erlassen (z.B. für den Monatsvoranschlag, für den Abschluss von Versicherungsverträgen, für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von rechtsetzenden Maßnahmen), andere stehen noch aus. Darüber hinaus gibt es Richtlinien für die Gewährung von Förderungen.

Die wichtigsten Budgetgrundsätze wurden bereits in Abschnitt II.3 dargestellt.

II.5.2 Bestandteile des Bundesfinanzgesetzes

Wie bereits oben erwähnt, besteht das Bundesfinanzgesetz aus einem kurzen Textteil und umfangreichen Anlagen. Der **Textteil** enthält im Wesentlichen Bewilligungsklauseln (hinsichtlich der Anlagen sowie sehr detailliert beschriebene Ermächtigungen an den Bundesminister für Finanzen, wie etwa die Zustimmung zu außer- und überplanmäßigen Ausgaben, zum Eingehen von Finanzschulden, zur Übernahme von Haftungen, zur Bildung von Rücklagen, zur Einleitung von konjunkturbelebenden Maßnahmen sowie zur Anordnung von Verfügungen über bewegliches und unbewegliches Bundesvermögen.

Anlage I ist der **Bundesvoranschlag**, der eine umfangreiche, nach verschiedenen Kriterien gegliederte Übersicht der Einnahmen und Ausgaben enthält. Der **Stellenplan** (Anlage II) legt die höchstzulässige Anzahl von Bundesbediensteten im jeweiligen Finanzjahr vor und ist gegliedert nach Dienststellen(bereichen) und innerhalb dieser nach dienstrechtlichen Merkmalen (z.B. Verwendungs- und Funktionsgruppen). Den **Fahrzeugplan**, der die höchstzulässige Anzahl von Fahrzeugen für den Bundesdienst festschrieb, gibt es ab dem Bundesfinanzgesetz 2003 nicht mehr.

Den in der Folge beschriebenen Unterlagen ist gemeinsam, dass sie nicht Gegenstand des parlamentarischen Beschlusses sind. Sie sind aber sowohl für die Budgetplanung als auch für den Budgetvollzug und für die Erstellung der Abschlussrechnungen von großer Bedeutung. Schließlich stellen sie eine wichtige Informationsquelle dar.

Die **Teilhefte** weisen gegenüber dem Bundesvoranschlag eine weitere Tiefengliederung auf. Die Voranschlagsätze werden in Voranschlagsposten unterteilt und kapitelweise zusammengefasst. Die Gliederung nach Voranschlagsposten folgt dem Kontenplan des Bundes, die Voranschlagspost wird durch eine vierstellige Zahl und erforderlichenfalls durch eine dreistellige Untergliederung gekennzeichnet. Die Teilhefte enthalten weiters die jeweiligen anweisenden Stellen, die der Veranschlagung zugrundgelegten Personalstände und eine Übersicht der Vorbelastungen.

Der **Arbeitsbehelf** zum jeweiligen Bundesfinanzgesetz dient zur Erläuterung des Budgetentwurfs der Bundesregierung. Er enthält einleitend Informationen über die prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung sowie die Eckdaten des Budgets, in der Folge die kapitelweise zusammengefassten Voranschlagsziffern, die Abweichungen vom Vorjahr sowie die relevanten gesetzlichen Bestimmungen der betreffenden Einnahmen und Ausgaben. Weiters enthält er Leistungsindikatoren für alle Aufgabenbereiche des Bundes. Dazu ist allerdings anzumerken, dass die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren erst in den Anfängen steckt.

Der **Amtsbehelf** (Teil I) enthält gleichartige, aktualisierte Informationen wie der Arbeitsbehelf. Die Amtsbehelfe II. und III. Teil enthalten eine Darstellung gemäß den Kriterien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, darunter die Darstellung des öffentlichen Defizits und der öffentlichen Verschuldung nach Maastricht, eine Gliederung nach funktionellen Kriterien, eine querschnittmäßige Zusammenstellung nach Voranschlagsposten, die Beteiligungen des Bundes, die verstaatlichten Unternehmungen, die forschungswirksamen Ausgaben des Bundes, die zweckgebundene Gebarung, das Vermögen, die Schulden und die Wirtschaftsvoranschläge bestimmter Stiftungen, die EU-Gebarung im Bundeshaushalt sowie die außerbudgetären Sonderfinanzierungen. Die beiden Amtsbehelfe stehen leider nicht zeitgleich mit dem Arbeitsbehelf I. Teil zur Verfügung, so dass ökonomische Analysen der Budgets erheblich erschwert werden.

II.5.3 Die Gliederung des Bundesvoranschlags

Nach § 18 BHG ist der Bundesvoranschlag in **Voranschlagsansätze** zu untergliedern. Bei jedem Voranschlagsansatz muss aus haushaltsrechtlichen Gründen ein Voranschlagsbetrag vorgesehen werden. Jeder Ansatz des

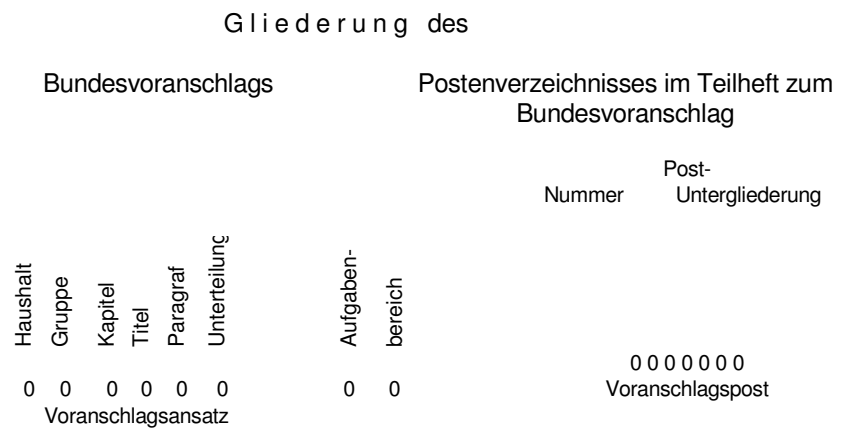
Bundesvoranschlags muss einem der folgenden Haushalte zugeordnet werden:

Haushalt	Zuordnungsziffer
Ausgaben des allgemeinen Haushalts	1
Einnahmen des allgemeinen Haushalts	2
Ausgaben des Ausgleichshaushalts	7
Einnahmen des Ausgleichshaushalts	8

Im Ausgleichshaushalt werden gemäß § 16(1) BHG die Einnahmen aus der Aufnahme und die Ausgaben für die Rückzahlung von Finanzschulden sowie die Einnahmen und Ausgaben infolge eines Kapitaltausches bei Währungstauschverträgen gesondert ausgewiesen.

Der Voranschlagsansatz besteht aus Kennziffern von fünf Dekaden, die wie folgt bezeichnet werden: **Gruppe, Kapitel, Titel, Paragraf und Unterteilung.**

Schema der Bundesvoranschlaggliederung



Die Gruppen- und Kapitelbezeichnungen sind aus nachfolgender Gliederung ersichtlich:

Schema des dekadisch numerierten Ansatzplanes

Gruppe	Kapitel	Titel	Paragraf	Unterteilung	Bezeichnung der Gruppen und Kapitel
0					Oberste Organe
	1	0-9	0-9	0-9	Präsidentschaftskanzlei
	2	usw.	usw.	usw.	Bundesgesetzgebung
	3				Verfassungsgerichtshof
	4				Verwaltungsgerichtshof
	5				Volksanwaltschaft
	6				Rechnungshof
1					Innerverwaltung
	0				Bundeskanzleramt
	1				Inneres
	2				Bildung und Kultur
	3				Kunst
	4				Wissenschaft
	5				Soziale Sicherheit
	6				Sozialversicherung
	7				Gesundheit und Frauen
					Familie, Generationen und
	9				Konsumentenschutz
2					Auswärtige Angelegenheiten
					Äußeres
3					Justizwesen
					Justizwesen
4					Landesverteidigung
					Militärische Angelegenheiten
5					Finanzen
	0				Finanzverwaltung
	1				Kassenverwaltung
	2				Finanzausgleich
	3				Öffentliche Abgaben
	4				Bundesvermögen
	5				Pensionen
	8				Finanzschuld, Währungstauschverträge
6					Wirtschaft
	0				Land- und Fortswirtschaft
	1				Umwelt neu
	3				Wirtschaft und Arbeit
	5				Verkehr, Innovation, Technologie

Organorientierte Gliederung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die österreichische Staatsverrechnung sich nach klassischen Budgetgrundsätzen wie Vollständigkeit, Klarheit, Sparsamkeit, Genauigkeit etc. richtet. Der Budgetgrundsatz der Klarheit legt fest, dass die Einnahmen und Ausgaben unter Anlehnung der geltenden Verwaltungsgliederung übersichtlich und nach einheitlichen Gesichtspunkten zu ordnen sind. Die Gliederung des Bundesvoranschlags wird somit beherrscht vom Grundsatz der **organorientierten Gliederung** (§ 19 BHG). Das bedeutet, dass die Voranschlagsansätze grundsätzlich nach den anweisenden bzw. verfügungsberechtigten Institutionen der Bundesverwaltung zu reihen sind. Damit treten funktionelle oder innerorganisatorische Aspekte in den Hintergrund. Der Grundsatz der organorientierten Gliederung bringt weiters mit sich, dass im Kapitel eines haushaltsleitenden Organs Anweisungsberechtigungen anderer haushaltsleitender Organe keinen Platz haben. Das erleichtert die rasche und zweckmäßigste Zusammenfassung der Gebarung des Bereiches eines haushaltsleitenden Organs.

Die organorientierte Gliederung innerhalb eines Bereichs eines haushaltsleitenden Organs hat der Reihe nach die Voranschlagsansätze für die Gebarung des Bundesministeriums, der Behörden und sonstigen Einrichtungen der Bundesverwaltung auf Landesebene und anschließend aller übrigen Institutionen (Verwaltungs- und Betriebsdienststellen, Schulen usw.) auszuweisen.

Die Voranschlagsansätze eines Behördenbereichs (z.B. Bundesministerium, Schulen) sollen der Reihe nach die Verwaltungsaufwendungen und Zweckausgaben umfassen, für die diese Behörde allein oder überwiegend anweisungsberechtigt ist.

Die traditionelle organorientierte Darstellungsform der Budgetgebarung ist zwar eine unerlässliche Notwendigkeit jedes Haushaltsplanes, da sie den Zuständigkeits- bzw. Verantwortungsbereich der einzelnen öffentlichen Organe abgrenzt, sie wird aber der wirtschaftspolitischen ökonomischen Funktion des Staates nicht gerecht. Die rein organorientierte Klassifizierung bietet naturgemäß kaum Einblick in meso- und makroökonomische Implikationen der Budgetgebarung unter konjunkturellen, distributiven oder allokativen Gesichtspunkten, noch können damit strukturelle Entwicklungen

einzelner Einnahmen und Ausgaben verfolgt werden. Dafür sind mehrere Ursachen verantwortlich:

- ***Inhomogenität der Aktivitäten***
Eine organisatorische Einheit übernimmt im Regelfall einerseits eine Vielzahl von unterschiedlichen Aktivitäten, andererseits finden sich wirtschaftlich gleichartige Einnahmen und Ausgaben in verschiedenen organisatorischen Einheiten.
- ***Verzerrungen und mangelnde Transparenz***
Zu Verzerrungen kommt es durch Kompetenzverschiebungen der organisatorischen Einheiten, durch die variable Rücklagegebarung und durch die so genannten „Durchlaufer“. Diese Faktoren tangieren das Budgetvolumen der einzelnen organisatorischen Einheiten.

Im Hinblick auf den Budgetsaldo bzw. auf das Einnahmen- und Ausgabenvolumen beeinträchtigt insbesondere die Vermengung von laufenden und vermögenswirksamen Transaktionen das Bild. Erst durch das „Maastricht-Konzept“ wurde diesem Umstand Rechnung getragen (Siehe dazu Abschnitt I.2.1).

Auch aus stabilitätsorientierter Sicht ist jedenfalls eine diesbezügliche Unterscheidung erforderlich. Vermögensveräußerungen können zwar kurzfristig budgetäre Engpässe überbrücken, sie sind aber aufgrund ihrer Einmaligkeit kein geeignetes Mittel der nachhaltigen Budgetstabilisierung. Zudem reduzieren Vermögenstransaktionen der Einnahmenseite den Vermögensbestand des öffentlichen Rechtsträgers.

Aus konjunktureller keynesianischer Sicht bieten Vermögenstransaktionen jedoch die Möglichkeit, den öffentlichen Finanzbedarf ohne wachstumsdämpfende Effekte zu verringern, während Einschränkungen bei den laufenden Ausgaben oder Einnahmenerhöhungen sich restriktiv auf das Wirtschaftsgeschehen auswirken können.

Finanzwirtschaftliche Gliederung

Die Reihung der Einnahmen und Ausgaben einer Institution wird im Wesentlichen durch die 5. Dekade des Ansatzplans, das ist die Unterteilung, gesteuert (§ 20 BHG).

Bei den Voranschlagsansätzen für Ausgaben und Einnahmen ist die 5. Dekade finanzwirtschaftlichen Gliederungselementen (Gebarungsgruppen) vorbehalten. Bei den **Ausgabenansätzen** ist sie für folgende Kennzeichnungen reserviert:

Gebarungsgruppe	Standardtext, wenn keine spezielle Ansatzbezeichnung vorliegt	Kurzbezeichnung
Personalausgaben 0 = Aufwendungen (Gesetzliche Verpflichtungen), Personalausgaben	Personalausgaben	A/G-P
Sachausgaben 2 = Anlagen (Gesetzliche Verpflichtungen)	Anlagen (Gesetzl. Verpf.)	An/G
3 = Anlagen (Ermessensausgaben)	Anlagen	An/G
4 = Förderungen (Gesetzliche Verpflichtungen)	Förderungen (Gesetzl. Verpf.)	F/G
5 = Förderungen-Darlehen (Ermessensausgaben)	Förderungen (D)	F-D
6 = Förderungen-Zuschuss (Ermessensausgaben)	Förderungen	F
7 = Aufwendungen (Gesetzliche Verpflichtungen), Sachausgaben	Aufwendungen (Gesetzl. Verpf.)	A/G-S
8 = Aufwendungen-erfolgswirksam (Ermessensausgaben)	Aufwendungen (Gesetzl. Verpf.)	A
9 = Aufwendungen-bestandswirksame (Ermessensausgaben)	Aufwendungen (B)	A-B

Als Ausgaben für **Anlagen** sind die Ausgaben zur Anschaffung oder Herstellung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens des Bundes zu veranschlagen, sofern diese Ausgaben im Einzelnen die im Einkommensteuerrecht festgesetzten Betragsgrenzen überschreiten. Nicht als Anlagen zu veranschlagen sind Ausgaben für in Eigenregie hergestellte bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, wohl aber Ersatzbeschaffungen.

Als Ausgaben für **Förderungen** sind die Ausgaben des Bundes für zins- oder amortisationsbedingte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen zu veranschlagen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachte Leistung – an der ein erhebliches öffentliches Interesse besteht – gewährt, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zu erhalten. Nicht dazu gehören etwa Finanzzuweisungen oder Zuschüsse an

Gebietskörperschaften sowie Zuschüsse mit Sozialleistungscharakter. Nicht zu den Förderungen, sondern zu den Aufwendungen zählen Sozialleistungen und Entschädigungszahlungen.

Als Ausgaben für **Aufwendungen** sind alle übrigen nicht für Anlagen oder Förderungen bestimmten Ausgaben zu veranschlagen.

Bei den **Voranschlagsansätzen für Einnahmen** ist die 5. Dekade für folgende Bezeichnungen reserviert:

0 und 1	zweckgebundene erfolgswirksame Einnahmen	ZE
2 und 3	zweckgebundene bestandswirksame Einnahmen	ZB
4, 5 und 6	sonstige erfolgswirksame Einnahmen	E
7, 8 und 9	sonstige bestandswirksame Einnahmen	B

Aus der Gliederung des Ansatzplanes kann entnommen werden, ob bei einem Voranschlagsansatz Ausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen oder Ermessensausgaben veranschlagt sind. Die Kennzeichnung erfolgt dabei durch die 5. Stelle des Voranschlagsansatzes:

Gesetzliche Verpflichtungen	0, 2, 4, 7
Ermessensausgaben	3, 5, 6, 8, 9

Gesetzliche Verpflichtungen und Ermessensausgaben

Als **gesetzliche Verpflichtungen** sind jene Ausgaben zu veranschlagen, die sich auf Ansprüche gründen, die dem Grunde und der Höhe nach in einem Bundesgesetz so eindeutig festgelegt sind, dass sie in dieser Hinsicht weder bei der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes noch bei dessen Vollziehung beeinflussbar sind. Ausgaben für Personal sind den Ausgaben für gesetzliche Verpflichtungen gleichzusetzen. Alle übrigen Ausgaben sind als Ermessensausgaben zu veranschlagen.

Ausgaben, die aufgrund gesetzlicher Ermächtigungen erfolgen, sind als Ermessensausgaben darzustellen, da für deren Genehmigung bzw. für deren Höhe das Ermessen des zuständigen Ressorts ausschlaggebend ist. Zu den **Ermessensausgaben** zählen daher insbesondere Ausgaben, die aufgrund des gesetzlich festgelegten Aufgabenbereiches eines Bundesorgans anfallen, für die aber eine zwingende Leistungsverpflichtung der Höhe nach durch materielle Bestimmungen eines Bundesgesetzes nicht gegeben ist.

Erfolgswirksame und bestandswirksame Einnahmen und Ausgaben

Als **erfolgswirksam** sind solche Einnahmen oder Ausgaben zu veranschlagen, die im Zeitpunkt der Geldeinnahme oder –ausgabe den Unterschied zwischen dem Vermögen und den Schulden des Bundes vermehren oder vermindern. **Bestandswirksame** Einnahmen oder Ausgaben sind solche, die diesen Unterschied nicht verändern. Als erfolgswirksame Ausgaben gelten auch die Ausgaben zur Anschaffung oder Herstellung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, so weit sich diese Ausgaben auf geringwertige Güter des Anlagevermögens beziehen. Aus der Gliederung des Ansatzplanes ist ersichtlich, ob bei einem Voranschlagsansatz erfolgswirksame oder bestandswirksame Einnahmen oder Ausgaben veranschlagt werden.

Ökonomische Gliederung

Die österreichische Staatsverrechnung bietet neben der organorientierten Gliederung auch andere Klassifizierungen, die auf dem Kontenplan der Gebietskörperschaften aufbauen. Der Kontenplan berücksichtigt die Einteilungskriterien des Einheitskontenrahmens für die österreichische Wirtschaft sowie haushalts- und volkswirtschaftliche Gesichtspunkte. Hierbei wird das tiefste Element der organorientierten Gliederung, der 5-stellige Voranschlagsansatz, zumindest nach den im Kontenplan vorgesehenen Kontenarten weiter in so genannte Voranschlagsposten untergliedert. Die dadurch erreichte Detailtiefe ermöglicht unter anderem auch eine Aggregierung der Posten nach ökonomischen Kriterien. Dieser vom Voranschlagsansatz über die Voranschlagsposten abgeleitete methodische Ansatz für die ökonomische Gliederung erlaubt nicht nur mikro- bzw. haushaltswirtschaftliche mit makroökonomischen Aspekten zu kombinieren, sondern auch vergleichende Betrachtungen der Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Gebietskörperschaften.

§ 24 BHG sieht vor, dass die Voranschlagsansätze des Bundesvoranschlags in Voranschlagsposten zu untergliedern sind. Die zusammenfassende Darstellung wird Postenverzeichnis genannt. Bei jeder Voranschlagspost muss ein Voranschlagsbetrag vorgesehen werden (dient der EDV-mäßigen Datenverarbeitung).

Die Ausgaben- und Einnahmenvoranschlagsansätze sind zumindest nach dem im Kontenplan vorgesehenen Kontenarten (Verwendungszwecken) unter Zuhilfenahme vierstelliger Postnummern bzw. zusätzlicher dreistelliger

Postuntergliederungen aufzugliedern. Im Amtsbehelf, Teil II, Beilage F findet sich eine auszugsweise Aufgliederung der bei einzelnen Voranschlagsposten veranschlagten Einnahmen- und Ausgabenbeträge.

Es ist nach wie vor ein Faktum, dass in den Voranschlägen und in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften die ökonomische Klassifizierung meist fehlt. Lediglich der Bund veröffentlicht – allerdings mit einem *time lag* - im Bundesvoranschlag bzw. der Rechnungshof im Rechnungsabschluss diesbezügliche Daten in aggregierter Form im Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz II. Teil, Beilage O.3 bzw. Rechnungsabschluss der Republik Österreich, Teil E). Weder die Voranschläge noch die Rechnungsabschlüsse der Länder stellen entsprechende Daten zur Verfügung.

Statistik Austria veröffentlicht mit noch größerem *time lag* in den Gebarungübersichten zwar Rechnungsabschlussdaten der Gebietskörperschaften nach Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, allerdings beschränken sich die veröffentlichten Ergebnisse auf die globale Ebene. Detailinformationen über einzelne Voranschlagsansätze oder Voranschlagsposten innerhalb der ökonomischen Einnahmen- und Ausgabenkategorien stehen nicht zur Verfügung.

Funktionelle Gliederung

Darüber hinaus werden bereits seit Jahren die Einnahmen und Ausgaben des Bundesvoranschlags nach funktionellen Gesichtspunkten dargestellt. Das BHG normiert im § 22 die Zuordnung gleichartiger Einnahmen und Ausgaben nach kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen oder sonstigen staats- und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten zu einem Aufgabenbereich. In Anlehnung an ein von der UNO empfohlenes System wurde die nachfolgende Gliederung geschaffen, die mit 17 Aufgabenbereichen auch den internationalen Erfordernissen entspricht.

Die im Bundesvoranschlag ausgewiesene Aufgabenkennziffer ist kein Bestandteil der Voranschlagsansatz-Kennziffer. Diese Zuordnung dient statistischen Zwecken. Änderungen im Laufe eines Finanzjahres unterliegen daher nicht den ansonsten für Voranschlagsansätze bestehenden Vorschriften.

Kenn- ziffer	Einzelne Aufgabenbereiche	Kurz- bezeichnung
11	Erziehung und Unterricht	EU
12	Forschung und Wissenschaft	FW
13	Kunst	Kn
14	Kultus	KI
21	Gesundheit	Gh
22	Soziale Wohlfahrt	SW
23	Wohnungsbau	Wb
32	Straßen	St
33	Sonstiger Verkehr	Vk
34	Land- und Forstwirtschaft	Lf
35	Energiewirtschaft (Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft)	En
36	Industrie und Gewerbe (inkl. Bergbau)	IG
37	öffentliche Dienstleistungen	ÖD
38	private Dienstleistungen (inkl. Handel)	PD
41	Landesverteidigung	Lv
42	Staats- und Rechtssicherheit	SR
43	übrige Hoheitsverwaltung	Hv

II.6 Der Prozess der Budgeterstellung¹⁸

Die Verantwortung für die Erstellung des Bundesbudgets liegt beim Bundesministerium für Finanzen. Bis 1995 wurde das Bundesbudget durch ein Bedarfsanmeldeverfahren von „unten nach oben“ (Bottom-Up-Verfahren) erstellt. Das Gesamtbudget ergab sich aus den Bedarfsanmeldungen der Ämter und Behörden an die Ministerien, also durch die Zusammenfassung der untergeordneten Teilbudgets. Dieses Verfahren wurde geändert, weil es nicht auf die Erbringung von Konsolidierungsleistungen zugeschnitten war. Das Verfahren führte regelmäßig dazu, dass sich die einzelnen Ministerien nicht an die allgemeinen Budgetierungsrichtlinien hielten. Eine Folge war, dass die Ausgabenziele und damit das Budgetdefizitziel überschritten wurden. Hauptursachen für die Abweichungen waren in der Logik des Verfahrens angelegt. Es fehlten vor allem Zielvorgaben der politischen Führung. Ebenso fehlte es häufig an klaren Strategien zur Budgetkonsolidierung. Maßnahmen und Aktionspläne waren noch nicht ausgearbeitet, die Budgetrichtlinien legten lediglich Ausgaben- und Defizitziele für das kommende Jahr fest. Diese wurden häufig oft nur Kenntnis genommen. Das Bedarfsanmeldeverfahren förderte insgesamt Verhaltensweisen, „die sich als Kampf aller gegen die Budgetkonsolidierung beschreiben lassen.“ (Fleischmann 2002). Das Verfahren war überdies langwierig, die politische Spitze klinkte sich erst spät gestaltend in den Budgeterstellungsprozess ein.

Neues Verfahren	Altes Verfahren
Erstellung der Budgetvorschau nach Kapiteln und UT und Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs	Budgetanmeldung der Ressorts (Bedarfsanmeldeverfahren)
Politische Gespräche zur Fixierung der Strategien und Einzelmaßnahmen sowie von Eckwerten; Festelegung von „Kuchenstücken“ (strategische Planungsphase steht am Beginn)	

¹⁸ Siehe dazu auch Fleischmann 2002.

Neues Verfahren	Altes Verfahren
Zusammenstellung der Entwürfe der Ressorts zum Rohentwurf durch BMF	Erstellung des Rohentwurf durch das BMF
Budgetverhandlungen auf Ministerebene	Budgetverhandlungen auf Beamtenenebene Budgetverhandlungen auf Ministerebene (2 Runden) Entscheidungen über Dissense durch die Führungsspitze
Erstellung des BVA-E durch das BMF	Erstellung es BVA-E durch das BMF
Einbringung des BVA-E und der Budgetbegleitgesetze	Einbringung des BVA-E und der Budgetbegleitgesetze
Parlamentarische Behandlung	Parlamentarische Behandlung
Parlamentarische Beschlussfassung	Parlamentarische Beschlussfassung

Quelle: Fleischmann 2002 (mit ergänzenden Anmerkungen)

Seit dem Jahr 1996 wird das Bundesbudget vom Finanzminister mit einem Gegenstromverfahren mit Top-Down-Eröffnung erstellt. Im Einklang mit dem Budgetprogramm der Bundesregierung werden die Zielgrößen des Budgetierungsprozesses in Form von ressortspezifischen Eckwerten und Planungsprämissen vergeben (so genannte „Kuchenstücke“). Auf Basis dieser Vorgaben werden dann die Budgets für die einzelnen Ministerien erstellt. Es handelt sich dabei um einen Prozess von „oben nach unten“ (Top-Down-Verfahren), bei dem sich die jeweils untergeordneten Budgets aus den übergeordneten ableiten. Am Beginn des Erstellungsprozesses steht somit ein klarer Willensakt der politischen Führung. Die Ressorts selbst verteilen dann das ihnen zugewiesene Budgetvolumen auf ihre Behörden und Ämter, die erst in diesem Rahmen ihren Finanzmittelbedarf geltend machen (Gegenstromverfahren). Damit ist gewährleistet, dass das insgesamt zur

Verfügung stehende Budgetvolumen nicht überschritten wird. Die Ressorts sind also in die Verantwortung der Budgetkonsolidierung mit eingebunden.

In den Budgetstellungsrichtlinien werden nunmehr für jedes Budgetkapitel die Budgeteckdaten, Jahresdurchschnittsbeträge für die ausgabenwirksamen Vollbeschäftigtenäquivalente sowie besondere kapitelspezifische Angaben für die Veranschlagung vorgegeben. In den Budgeteckdaten werden für jedes Budgetkapitel die globalen Personal- und Sachausgabenbeträge, die globalen Einnahmenbeträge und der jeweilige Budgetsaldo vorgegeben. In den kapitelspezifischen Angaben werden die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen und Aktionspläne vorgegeben sowie sonstige Angaben gemacht, wenn diese die Abstimmung einzelner Budgetkapitel erleichtern (z.B. Zweckbindungen, interne Zuweisungen). Da keine Details vorgegeben werden, werden die Prioritäten innerhalb der Globalbeträge durch die Ministerien selbst gesetzt.

Voraussetzung für dieses Verfahren ist, dass die strategischen Zielsetzungen und die Konsolidierungsmaßnahmen bereits vor der Budgeterstellung auf politischer Ebene geklärt werden müssen. Der Budgeterstellung muss also eine strategische Planungsphase vorausgehen, in die idealerweise auch die Länder und Gemeinden eingebunden werden. Es wird zunächst eine Status-quo Prognose (Budgetvorschau) erstellt, die zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben entwickeln, wenn nichts passiert (die Rechtsgrundlagen also unverändert bleiben). Dann werden auf politischer Ebene Konsolidierungsziele, -strategien und die erforderlichen Maßnahmen konkret festgelegt. Um die mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik zu stärken, ist der Bund dazu übergegangen, Budgets für zwei Jahre zu erstellen (1996/97, 1998/99, 2001/02, 2003/04).

Die Ergebnisse dieses strategischen Prozesses werden sodann auf jedes Budgetkapitel heruntergebrochen. Für jedes Budgetkapitel werden die Ausgaben und Einnahmen in globaler Form in der Gliederung der finanzwirtschaftlichen Unterteilungen (so genannte UT's) fixiert, die dann in zusammengefasster Form in die Budgetstellungsrichtlinien einfließen. Diese Vorgangsweise erfordert, dass die gesetzlichen Einnahmen und Ausgaben, die von der Verwaltung weder dem Grunde noch der Höhe nach beeinflusst werden können oder sollen, vorab realistisch ermittelt und dotiert werden.

Bislang zeigte sich, dass der Top-Down Prozess die Durchsetzung der Pläne erheblich unterstützt. Dies gilt sowohl bei der Umsetzung strategischer Pläne in operative Pläne als auch bei der Durchsetzung operativer Maßnahmenpläne. Die Aufstellung und Beratung des Budgets beanspruchen bei klaren Budgetvorgaben deutlich weniger Zeitaufwand.

II.7 Der Budgetvollzug

Bei den zahlenmäßig beschlossenen Einnahmen- und Ausgabenansätzen eines Budgets wie auch beim Stellenplan handelt es sich um Obergrenzen, die zwar unter-, aber nicht überschritten werden dürfen. In welchen Fällen der Finanzminister davon abweichen bzw. Umschichtungen vornehmen darf, ist im Bundesfinanzgesetz genau festgelegt. Der Finanzminister hat im Budgetvollzug naturgemäß eine relativ starke Stellung.

Zur Unterstützung des Budgetvollzugs wurden beim Bund seit Mitte der 90er Jahre die Controlling-Instrumente (Budget- und Personalcontrolling) ausgebaut¹⁹. Sie sollen die Einhaltung der Budgetziele sicherstellen.

Budgetcontrolling

Das Bundesministerium für Finanzen erstellt derzeit monatlich einen Controlling-Schnellbericht und quartalsmäßig einen detaillierten Controllingbericht. Beide Berichte beinhalten Entwicklungsdaten und eine Prognose für das laufende Jahr sowie Erläuterungen dazu. Das Ziel des Budgetcontrollings liegt darin, Schwachstellen - wie etwa Abweichungen vom geplanten Defizit - zu erkennen, deren Ursachen ausfindig zu machen und Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der Abweichungen aufzuzeigen. Die Budgetcontrolling-Berichte enthalten demnach eine Darstellung über die Entwicklung der budgetären Einnahmen und Ausgaben, einen Soll-Ist-Vergleich, eine Abweichungsanalyse und Vorschläge für Gegensteuerungsmaßnahmen.

In einer standardisierten Übersichtstabelle wird der Monatserfolg der Ausgaben und Einnahmen in aggregierter Form nach der finanzwirtschaftlichen Gliederung und die Summe der Monatserfolge seit Jahresbeginn ausgewiesen und zum Vergleich die Vorjahresentwicklung

¹⁹ Mit Erlass des Bundesministeriums für Finanzen vom 4. Februar 1997 wurden die Durchführungsbestimmungen hierfür festgelegt. Mit dem Bundesgesetz BGBl. I Nr. 30/1999, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz geändert wurde, und mit der am 1. Jänner 2000 in Kraft getretenen Verordnung (BGBl. II Nr. 223/1999) des Bundesministers für Finanzen über das Budget- und Personalcontrolling (Controlling-Verordnung) wurde begonnen, einen gesetzlichen Rahmen für eine moderne und leistungsfähige Haushaltssteuerung zu schaffen. In der mit 1. April 2000 in Kraft getretenen Bundesministeriengesetz-Novelle 2000, BGBl. I Nr. 16/2000, wurde Controlling als neuer Tatbestand (Ziffer 9a) in der Kompetenz des Bundesministers für Finanzen aufgenommen.

dargestellt. Weiters wird die voraussichtliche Entwicklung (Prognose) der Ausgaben und Einnahmen für das laufende Finanzjahr dargestellt und dem BVA gegenübergestellt. Die vergleichsweise Darstellung erfolgt in absoluten und in relativen Zahlen.

Die Ausgaben sind in Personalausgaben und Sachausgaben gegliedert. Die Personalausgaben sind wieder unterteilt in Aktivitätsausgaben und Pensionsausgaben, wobei die Aktivitätsausgaben getrennt nach Bezügen, Nebengebühren und Dienstgeberbeiträgen ausgewiesen werden. Die Sachausgaben werden nach der finanzwirtschaftlichen Gliederung gemäß § 20 des Bundeshaushaltsgesetzes dargestellt. Die Einnahmen sind in zweckgebundene und sonstige gegliedert. Die Ausgaben und Einnahmen des laufenden Finanzjahres sind auch in Prozent des Bundesvoranschlages (relativer Verbrauch) dargestellt und werden mit dem relativen Verbrauch des Vorjahres (Ausgaben und Einnahmen des Vorjahres in Prozent des Vorjahreserfolgs) in Beziehung gesetzt. Die Erfolgsdaten und die entsprechenden Vergleiche mit der Vorjahresentwicklung werden EDV-mäßigunterstützt erstellt.

Die Ergebnisse dieser Berichte werden auch auf Ministerebene diskutiert, wobei den Controlling Gesprächen zu Mitte des Jahres große Bedeutung zukommt. Der Vorteil des Budgetcontrollings wird darin gesehen, dass es die unterjährige Transparenz der Budgetentwicklung stark erhöht. Es ersetzt die bis dahin zur Verfügung stehende Monatsvoranschlagsvergleichsrechnung.

Das Controlling beschränkt sich bislang auf die Ebene der haushaltsleitenden Organe und des Gesamthaushalts. Ein Ausbau des Controllings zu einer wirtschaftlichkeits- und wirksamkeitsorientierten Verwaltungsführung soll auch auf der Ebene der anweisenden Organe eingerichtet werden.

Personalcontrolling

Im Rahmen des periodischen Personalcontrollings werden Personalberichte erstellt, die einerseits auffällige Trends für den gesamten Bundesbereich bzw. einzelner Ministerien aufzeigen, andererseits die Zielabweichungen analysieren sowie Empfehlungen zur Steuerung abgeben. Diese Berichte liefern Informationen über die Personalausgaben und den Personalstand (Aktive und Pensionisten) sowie über deren Bewegungen. Die Personalberichte bestehen aus Analysen und Tabellen. Im Analyseteil wird

einerseits auf auffällige Trends im gesamten Bundesbereich bzw. einzelner Ressorts hingewiesen, andererseits werden Zielabweichungen analysiert und steuerungsrelevante Empfehlungen abgegeben. Die Quellen für die Personalausgaben sind das Budgetverrechnungs-Informationssystem (BVI) sowie das Personalinformationssystem des Bundes (PIS). Die Informationen werden monatlich, vierteljährlich und jährlich erstellt.

„Mit dem Personalcontrolling hat die Transparenz im Personalbereich einen Quantensprung gemacht: Nun haben wir ausgezeichnete Informationen über die Personalfluktuations, über die Bewegungen bei den Pensionisten, über die Personalstände, klare Begriffe, Transparenz über die Zusammenhänge zwischen Haushaltsverrechnung und Personalinformationssystem und vieles mehr (Fleischmann 2002).“

Mit dem Budget- und Personalcontrolling sind zwar erste Schritte gesetzt, für ein strategisches und operatives Controlling bedarf es allerdings noch einer Weiterentwicklung. Dazu gehören etwa ziel- und aufgabenbezogene Daten sowie die Verknüpfung des finanzwirtschaftlichen mit einem leistungswirtschaftlichen Rechnungswesen. Wichtige weitere Schritte in diese Richtung wären der Ausbau des Rechnungswesens (Kostenrechnung) und die Entwicklung von Leistungskennzahlen (Input-, Output- und Outcome-Indikatoren). Informationen über Leistungskennzahlen sollen im jährlichen Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz ausgebaut werden. Erste Schritte wurden mit den Bundesvoranschlagsentwürfen 2003 und 2004 gesetzt. Sie sollen helfen, Probleme zu erkennen und relevante Fragestellungen zu definieren und damit die Steuerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu unterstützen. Die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen wurden mit der BHG-Novelle im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2001 geschaffen²⁰. Die jetzt dargestellten Kennzahlen in den Arbeitsbehelfen 2003 und 2004 genügen in keiner Weise den Anforderungen an ein strategisches und operatives Controlling.

²⁰ BGBl. I Nr. 142/2000.

Literaturverzeichnis

- Bauer, H.; Klug, F.: Kosten- und leistungsbewusste öffentliche Verwaltung – Strategien und Maßnahmen. Bd. 25 der Schriftenreihe der KDZ „Arbeitshilfen für Gemeinden“. Wien 1996.
- Bauer, H.: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs, in: Österreichischer Städtebund/Österreichischer Gemeindebund, 2001, S. 182 – 197.
- Bauer, H.: New Public Management und Governance – Strategien zur nachhaltigen Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: Öffentliches Management in Österreich – Realisierung und Perspektiven, 2003, S. 11-29.
- Bauer, H.; Hödl, M.; Rossmann, B.: Die Rolle des Staates vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen – Materialien für eine zu führende Debatte, im Auftrag der Grünen Bildungswerkstatt, Wien 2002.
- Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.): Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, KDZ-Management- und WeiterbildungsgmbH, Wien 2003.
- Becker, J.: Der progressiv erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2001/2, S. 193-200.
- BEIGEWUM: Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus der Geschlechterperspektive, Wien 2002 (Mandelbaum Verlag).
- Bericht über die öffentlichen Finanzen 2002, Staatsschuldenausschuss, <http://www.staatsschuldenausschuss.at>.
- Biwald, P.; Hüttner, B.: Kalkulation von Gebühren und Entgelten. Bd. 30 der KDZ-Schriftenreihe, Wien 1997.
- Blindenbacher, R.; Hablützel, P.; Letsch, B. (Hrsg.): Vom Service Public zum Service au Public – Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft. NZZ Verlag, Zürich 2000.
- Finz, A.: Die Hauptanliegen der Verwaltungsreform und ihre Auswirkungen auf die Haushaltsführung. Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich. 43. Jg. (2002); Heft 1-2, S. 4-10.
- Fleischmann, E.: Neuerungen im Prozess der Erstellung und Überwachung des Bundeshaushaltes: Top-Down-Verfahren und Controlling, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich. 42. Jg. (2001); Heft 4, S. 151 – 160.
- Fleischmann, E.: Öffentliche Haushalte in Österreich im Überblick. Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Wien 2002, S. 7 – 26.
- Gygi, U.: Neue Ansätze der finanziellen Führung in der Bundesverwaltung; in: Blindenbacher/Hablützel/Letsch (2000), S. 147 – 154.
- KDZ-Management- und WeiterbildungsgmbH (Hrsg.): Kreditfinanzierung für Gemeinden – Strategien und Instrumente. Wien 2003 (KDZ-Verlag).
- Löffler, E.: Good Governance als Weiterentwicklung von New Public Management: Verschiedene Reformansätze in Europa, in: Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, (2003), S. 267-279.
- Malik, F.: Führen-Leisten-Leben. Wirksames Management für eine neue Zeit. DVA, Düsseldorf 2000
- Moser, E. : Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell – Stand der Umsetzung ein Jahr nach Lissabon. Working Papers des BMF, Nr. 4/2001, S. 21.

Österreichischer Städte- und Gemeindebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ (Hrsg.): Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001.

Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten. Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Wien 2002, S. 27 – 50.

Schedler, K.; Proeller, I.: New Public Management, Bern etc. 2000.

Statistik Austria: Leitfaden Maastricht-Defizit, 2. Auflage, Wien 2002.

Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Wien 2002.