

Gantner, Manfred; Eibl, Johann

**Article**

## Plädoyer für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

**Provided in Cooperation with:**

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

*Suggested Citation:* Gantner, Manfred; Eibl, Johann (1991) : Plädoyer für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 17, Iss. 4, pp. 487-519

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332360>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

# Plädoyer für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik

**Manfried Gantner  
Johann Eibl**

---

## **1. Budgetniveau und Budgetstruktur**

Im „Arbeitsübereinkommen“ zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates (Dezember 1990) ist in Beilage 8 die Linie für die Budgetpolitik vorgegeben: „Die Politik der Budgetkonsolidierung muß auch in den nächsten Jahren fortgeführt werden. Dabei ist anzustreben, den Abgang im Allgemeinen Haushalt bis zum Ende der Legislaturperiode unter 2,5 Prozent des BIP zu senken. Um die künftigen Budgets des Bundes wirksam zu entlasten, ist eine Weiterführung der bereits eingeleiteten strukturellen Reformen und die Inangriffnahme neuer Reformvorhaben erforderlich.“

Die jüngste Budgetprognose des Bundesministeriums für Finanzen (Juni 1991) zeigt, daß das Nettodefizit bis 1994 auf Basis des Status quo auf 4,7 Prozent ansteigen würde. Aus einer alternativen Berechnung des Defizits des Bundeshaushalts (auf Kassenbasis, ohne Tilgungen, um Vermögenstransaktionen bereinigt, aber einschließlich der außerbudgetären Finanzierungen) wie sie der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991) vorgenommen hat, würde für 1994 eine um einen weiteren Prozentpunkt am BIP höhere Defizitquote resultieren. Der Handlungsbedarf ist zweifellos erkannt.

Die Härte der in der Öffentlichkeit über die Lage und Zukunft des Bundesbudgets geführten Diskussion zeigt sich, wenn das Wochenmagazin Profil<sup>1</sup> titelt: „Budget-Flickwerk ohne Zukunft. Das Budget '92 wird zur Bankrotterklärung der großen Koalition. Wieder einmal versuchen die Parteien ohne Strukturreformen über die Runden zu kommen.“ Mittlerweile wurde die Zusammenfassung einer regierungsinternen Arbeitsgruppe „Liste der Strukturreformen zur Budgetentlastung“<sup>2</sup> vorgelegt, ohne daß die daraus erwarteten budgetären Wirkungen allerdings quantifiziert worden wären.

Wenn man von dem die politische Diskussion zwar nach wie vor dominierenden, in Wirklichkeit aber vordergründigen „Saldenfetischismus“ absieht, so heißt das neue Zauberwort zur Budgetsanierung zweifellos „Strukturreform“. Die Budgetproblematik wird nicht mehr vor allem als Niveauproblem eines erreichten oder zu erwartenden Nettodefizits aufgefaßt. Vielmehr ist damit eine Situation gemeint, in der die budgetrelevanten Aktivitäten und Routinen in der historisch gewachsenen Form mittel- und längerfristig nicht aufrechterhalten werden können, neu-deutsch: „unsustainable“ sind, ohne daß es zu sehr unerwünschten Auswirkungen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele käme.

Das Wort „Struktur“ ist in diesem Zusammenhang für Interpretationen sehr offen. Zum einen ist damit die nach irgendeinem Kriterium resultierende Zusammensetzung der Einnahmen oder Ausgaben des Bundeshaushaltes gemeint. Auf Basis normativer Überlegungen wird dann in der Praxis z. B. ein geringeres Wachstum des Personalaufwandes, die Ausweitung von Investitionen, der Abbau von Zweckbindungen, die Privatisierung von „geschützten Werkstätten“ u. a. mehr gefordert. Zum anderen sollen damit die mehr dauerhaft angelegten Entwicklungen des öffentlichen Haushalts von den konjunkturellen, d. h. auslastungsbedingten Einflüssen abgegrenzt werden.

Im folgenden wird „Strukturproblem“ des Budgets als Metapher für alle Arten von in mittel- und längerfristiger Sicht unerwünschten oder nicht aufrechterhaltbaren Auswirkungen des öffentlichen Budgets oder für das öffentliche Budget angesehen. Beispielhaft und nicht überschneidungsfrei:

- ökonomisch ineffiziente Anreize des Budgets für die staatliche Bürokratie, die übrigen öffentlichen Haushalte, die Wirtschaft, die privaten Haushalte und das Ausland,
- illusionsschaffende Finanzierungsinstrumente und Leistungsabgaben,
- rechtlich-institutionelle Regelungen oder Vorhaben, die steigende Vorbelastungen künftiger Haushalte beinhalten und zu entsprechenden Ausgabenzuwächsen in künftigen Haushaltsjahren führen,
- unerwünschte Budgetwirkungen auf finanz-, geld-, währungs- und wirtschaftspolitische Ziele,
- nachhaltige Ungleichgewichte zwischen den Einnahmen (ohne Kreditaufnahme, Rücklagenauflösungen und Privatisierungen) und den Ausgaben, welche die budgetpolitische Flexibilität und den Haushaltsspielraum in künftigen Jahren gefährden usw.

- Defizitquoten im Verhältnis zum BIP, wie sie Staaten, mit denen sich Österreich sonst gerne vergleicht, nicht aufweisen oder im Falle eines EG-Beitritts mit den Konsolidierungserfordernissen der geplanten Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion konfligieren.

## 2. Erkenntnisinteressen

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich zunächst mit Budgetvorschauen und -prognosen sowie Investitionsprogrammen, die in Österreich eine gefestigte institutionelle und methodische Tradition haben. Auf Basis von „Anforderungsprofilen“ werden einige Anmerkungen zu den Methoden, zur Treffsicherheit und zu den Wirkungen dieser Instrumente versucht (Abschnitte 3 und 4). Diese Instrumente haben in der Vergangenheit vor allem Informationen über „Niveauprobleme“ künftiger Bundeshaushalte geliefert, von denen gewisse strukturorientierte Empfehlungen abgeleitet wurden (siehe Anhang).

Es folgen einige Überlegungen zu einer strukturorientierten mittelfristigen Orientierung des Bundesbudgets. Dabei wird kurz auf einen im letzten Quartal 1990 vom Bundesministerium für Finanzen erarbeiteten, vorübergehend(?) aber wieder in der „Versenkung“ verschwundenen Entwurf einer Haushaltsrechtsnovelle, die eine Fortentwicklung des Instrumentariums der Budgetvorschau und des Investitionsprogramms in Richtung „Budgetprogramm“ und „Budgetbericht“ vorsah, eingegangen. Diesen Instrumenten lag die Absicht einer normativen Verknüpfung zwischen budgetären Niveau- und Strukturproblemen zugrunde (Abschnitt 5.1.).

Die Autoren plädieren abschließend für eine Art informationeller Vorarbeit zu einem künftigen „Budgetprogramm“, nämlich für eine „Budgetstruktur-Berichterstattung“, zu der sie den Grobentwurf eines Fragebogens zu Händen der haushaltsleitenden Organe vorlegen (Abschnitt 5.2.). Elemente eines solchen „Budgetstrukturberichts der Bundesregierung“ zur Information des Nationalrats und der Öffentlichkeit sind vor allem die:

- Fortführung der bewährten Praxis der Budgetprognosen (unter Ein-schluß des Investitionsprogramms),
- Fragen der Ziel- und Prioritätensetzung der einzelnen haushaltsleitenden Organe,
- Informationen über die längerfristig wirksamen Ausgabendeterminanten,
- konkretisierte Vorstellungen über künftige Herausforderungen in Teilbereichen des Bundeshaushalts,
- sachliche Präzisierung des Kürzungspotentials,
- Erfassung möglicher Kompetenzentflechtungen und Ausgliederungen sowie
- Suche nach Bereichen, in denen (bei sozialer Absicherung!) eine äquivalenzorientierte „Bepreisung“ öffentlicher Leistungsproduktion und -abgabe möglich wäre.

### 3. Budgetvorschau und Budgetprognosen

#### 3.1 Entwicklung, Ziele, Wirkungen

Budgetprognosen haben in Österreich eine beachtliche Tradition. Sie wurden Mitte der 60er Jahre als Vorstufe einer längerfristigen Finanzplanung eingeführt und zuerst vom Bundesministerium für Finanzen erstellt. Nach dem Abebben der Planungseuphorie übernahm die 1968 gegründete Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“<sup>3</sup> des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen im Jahre 1970 diese Tätigkeit und nannte das Instrument nunmehr „Budgetvorschau“. Mit dem Bundeshaushaltsgesetz (BGH) 1986 wurde wiederum das BMfF in die Pflicht genommen, jährlich eine „Budgetprognose“ (§ 12 BHG) zu erstellen.

Nach den jeweiligen Autoren lassen sich drei Phasen unterscheiden: die „Versuchsphase“ in den 60er Jahren, die „Beirats-Phase“, in der das Instrument methodisch voll entwickelt wurde, und die „BHG-Phase“, die die letzten Jahre seit Inkrafttreten des BHG per 1. Jänner 1987 umfaßt. Die folgende Übersicht 1 ordnet die einzelnen Arbeiten diesen Phasen zu:

#### Übersicht 1

##### Die Budgetprognosen und -vorschauen zwischen 1965 und 1991 in den drei Phasen

|                                                               |                                                                              |                                                               |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Bundesministerium für Finanzen:<br>(„Versuchsphase“)          | 1965–1968<br>1966–1969<br>1967–1970<br>1968–1971                             |                                                               |
| Beirat für Wirtschafts- und<br>Sozialfragen („Beirats-Phase“) | 1970–1974<br>1971–1975<br>(1972–1976) <sup>4</sup><br>1974–1978<br>1976–1980 | 1978–1982<br>1980–1984<br>1982–1986<br>1984–1988<br>1986–1990 |
| Bundesministerium für Finanzen:<br>(„BHG-Phase“)              | 1988–1991<br>1989–1992<br>1990–1993<br>1991–1994                             |                                                               |

Vordergründig geht es bei der Budgetvorschau bzw. -prognose darum aufzuzeigen, wie sich die Ausgaben und Einnahmen aufgrund der bestehenden Rechtslage sowie aufgrund voraussehbarer Änderungen der Rechtslage<sup>5</sup> mittelfristig voraussichtlich entwickelt werden.

In der „Versuchsphase“ Mitte der 60er Jahre wurde mit der Budgetprognose ein ehrgeiziges Zielbündel verfolgt: Sie sollte eine „rationale Gestaltung, längerfristige Konzeptionierung, verbesserte Koordinierung und sachliche Fundierung der Budgetpolitik“ sicherstellen sowie als „Orientierungsbehelf für die Wirtschaft“ dienen<sup>6</sup>. Mit diesen Zielsetzungen wurde die Leistungsfähigkeit des Instruments Budgetprognose zweifelsohne überschätzt.

In der Folge wurde der Anspruch an das Instrument immer moderater. Der eigentliche Zweck der Budgetprognose wird darin gesehen, als „Orientierungshilfe für budgetpolitisch relevante Entscheidungen“ zu dienen und den künftigen Handlungsspielraum auszuloten. Die Budgetprognose soll aber keine budgetpolitischen Entscheidungen vorwegnehmen oder künftige Budgets präjudizieren.

Die Budgetprognose kann als „positives“ Instrument andeuten, „was geschieht, wenn nichts geschieht“. Der künftige Finanzierungsspielraum wird den Handlungsträgern vor Augen geführt. Sie fungiert quasi als Frühwarnsystem für mittelfristig eintretende Budgetniveaukrisen. Die Budgetprognose gibt jedoch nicht vor, welche konkreten Handlungen zur Abwehr dieser (potentiellen) Krisen zu setzen sind.

„Normative“ Ratschläge an die Budgetpolitik wurden von den Erstellern jeweils in die Empfehlungen und Schlußfolgerungen verpackt. Das Ergebnis der Überlegungen sowohl des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen („Beirats-Phase“) als auch des BMfF („BHG-Phase“) war im Prinzip immer dasselbe: „Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich.“ Die Antwort konnte dementsprechend auch nicht sonderlich variieren: „Es sind Maßnahmen erforderlich, die Einnahmen mit der Ausgabenseite besser in Deckung zu bringen.“ War der Chor der Stimmen zunächst noch dissonant in Richtung Präferenz für Mehreinnahmen oder Minderausgaben, so konnten sich die Mitwirkenden in den 80er Jahren auf den Text der ausgabenseitigen Anpassung einigen (siehe Anhang: Empfehlungen des Beirats und des BMfF zur Budgetpolitik).

Da die Budgetprognose bzw. -vorschau keine Prognose im herkömmlichen Sinn ist – sie will sozusagen als „selfdestroying-prophecy“ ja gerade Handlungen induzieren, um die prognostizierte Entwicklung nicht eintreten zu lassen –, wurde sie oft fehlinterpretiert und ihr Wert als gering erachtet. Der Beirat erwog sogar eine Namensänderung in „Statusquo-Vorschau“ oder „Extrapolation der bisherigen Entwicklungstrends“, was zwar treffender, aber in der Öffentlichkeit wiederum kaum verwendbar gewesen wäre<sup>8</sup>.

In der „BHG-Phase“ bringt die nunmehrige „Zwitterstellung“ des BMfF weitere Komplikationen mit sich: Das BMfF ist sowohl „außenstehender“ Prognoseersteller („on-locker“) als auch wesentlicher Akteur bei allen budgetpolitischen Entscheidungen. Einige ausgewählte Konfliktbereiche sind:

- Geldwertänderung: Darf der Finanzminister bewußt Inflation „planen“? (Ausweg: Inflationsprognose des WIFO bzw. IHS wird übernommen.)

- Gehaltserhöhungen für Bundesbedienstete: Wenn der Finanzminister diese zu hoch ansetzt, werden die Gehaltsverhandlungen präjudiziert und er schwächt damit die künftige Verhandlungsposition des Arbeitgebervertreters Bund. (Ausweg: Entwicklung gemäß der gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme.)
- Ausgabenüberhang: Die Differenz zwischen Ausgaben- und Einnahmenprognose könnte von der Öffentlichkeit als die vom BMfF erwartete oder gar angestrebte „Defizitprognose“ interpretiert werden.

Wirkungen entfaltet die Budgetprognose in zwei Richtungen. Einerseits werden in der Budgetpolitik Handlungen ausgelöst, die die prognostizierten Trends abschwächen. Diese waren in den letzten Jahren vor allem diskretionärer Natur. Sie vermochten jedoch die grundsätzlichen Trends nicht zu brechen. Andererseits wurde durch den stattfindenden Informationsaustausch zwischen Sozialpartnern, den Experten der Ministerien und des WIFO sowie wissenschaftlichen Beratern (in der „Beirats-Phase“) ein beachtliches Know-how aufgebaut, das über das BMfF hinaus auch in andere Bereiche und Institutionen „abstrahlt“.

Für weitere Anmerkungen zu den angewandten Schätzmethoden wird auf die Studien von Socher (1986) und Daum (1991) verwiesen. Zudem weisen die Budgetprognosen des BMfF dieselbe methodologische Grundhaltung auf wie die Budgetvorschauen des Beirats.

### *3.2 Anforderungsprofil und positiver Befund für ausgewählte Budgetprognosen*

Aus den obigen Ausführungen und den Studien von Socher (1986) und Daum (1991) läßt sich ein Anforderungsprofil zusammenstellen, das eine begrenzte Anzahl von Eigenschaften enthält, die als Richtlinien für eine ex-post-Analyse der Prognosen dienen können. In Übersicht 2 werden die Budgetvorschau 1984–1988 und die Budgetprognose 1991–1994 anhand dieses Anforderungsprofils betrachtet.

Sowohl für die Vorschau des Beirats wie für die Prognose des BMfF ist festzuhalten, daß für Außenstehende der Nachvollzug der Berechnungen aufgrund teilweise fehlender Erläuterungen sehr schwierig ist. Ein weiterer Schwachpunkt besteht in der fehlenden Gegenüberstellung der prognostizierten mit den tatsächlich eingetretenen Werten und der damit fehlenden Abweichungsanalyse. Eine solche könnte die Treffsicherheit der Einnahmen- und Ausgabenprognosen verbessern helfen.

Die Beiratsvorschau ist stärker ökonomisch ausgerichtet, die BMfF-Prognose eher institutionell. Die (Netto-)Prognoseperiode ist in der letzteren um ein Jahr kürzer, sie wird jedoch jährlich statt nur alle zwei Jahre erstellt.

## Übersicht 2

### Anforderungsprofil an Budgetprognosen und Vergleich der Budgetvorschau 1984–1988 bzw. der Budgetprognose 1991–1994 mit diesem Anforderungsprofil

| Bereich                      | Anforderungen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Budgetvorschau<br>(1984–1988)                                                                   | Budgetprognose<br>(1991–1994)                                                           |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Aufgabe<br>(Vorbedingung) | umfassende Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Prognosezeitraum                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | +                                                                                               | +                                                                                       |
| 2. Voraussetzung             | a) beschlossenes BFG<br>b) mittelfristige Wirtschaftsprognose<br>c) objektivierbare technische Annahmen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | +<br>WIFO<br>z. T.                                                                              | +<br>WIFO und IHS<br>z. T.                                                              |
| 3. Inhalt                    | a) Einnahmen- und Ausgabenschätzungen der ...:<br>– im Budget enthaltenen Positionen<br>– außerbudgetären Sonderfinanzierungen<br>b) detaillierte Erläuterungen der ...:<br>– Ergebnisse<br>– technischen Annahmen<br>– Prognosemethoden<br>– hochaggregierten Ansätze<br>c) Darstellung der Entwicklung der ...:<br>– errechneten Ausgaben- und Einnahmenkomponenten<br>– außerbudgetären Sonderfinanzierungsvorhaben<br>– Vorbelastungen des Bundes<br>d) Vergleich mit früheren Vorschauen<br>– Darstellung und Begründung der Abweichungen<br>e) Empfehlungen und Schlußfolgerungen | +<br>Sonderbericht<br><br>+<br>z. T.<br>–<br>z. T.<br><br>+<br>Sonderbericht<br>+<br><br>–<br>+ | +<br><br>+<br>z. T.<br>z. T.<br>+<br><br>+<br>+<br>+<br>–<br>+                          |
| 4. Sonstiges                 | a) Erstzeitpunkt: Frühjahr<br>b) reine Vorschauperiode: 4 Jahre<br>c) Verfasser:<br>d) Annahmen: unverbindlich<br>e) Ergebnisse:<br>– Trends<br>– unverbindlich<br>– in Form von Jahres- und Gesamtbeträgen<br>f) Gliederung:<br>– ökonomisch-funktional<br>– nach Kapiteln<br>g) Methode:<br>– Berücksichtigung wahrscheinlicher Änderungen der Rechtslage<br>– Berücksichtigung von Preisniveauänderungen                                                                                                                                                                             | +<br>+<br>Expertenkommission<br>+<br><br>+<br>+<br>+<br><br>+<br>–<br><br>+<br>+                | +<br>–<br>BMfF<br>+<br><br>+<br>+<br>+<br><br>+<br>+<br><br>z. T.<br>z. T. <sup>1</sup> |

Quelle: Daum (1991), modifiziert.

<sup>1</sup> Z. B. wird die Höhe der Familienbeihilfe im Gegensatz zum Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1984, S. 42) und im Gegensatz zu anderen Ausgabengrößen wie das Arbeitslosengeld oder die Notstandshilfe (in der BP 91–94) als konstant angenommen (BMfF, 1991, S. 10).

### 3.3 Anmerkungen zur Treffsicherheit der Budgetvorschauen des Beirats

Im Jahre 1980 untersuchte die Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ bereits die Zielgenauigkeit der Budgetvorschauen aus den 70er Jahren, wobei der Großteil der Abweichungen Prognosefehlern in den zugrundeliegenden Wirtschaftsprognosen zugeschrieben werden konnte.

Beim Vergleich der Schätzergebnisse zwischen den verschiedenen Vorschauen oder dem Vergleich mit den tatsächlichen Entwicklungen stellt man auch in den 80er Jahren (naturgemäß) bisweilen beachtlich voneinander abweichende Werte fest. Diese Abweichungen müssen aber keineswegs zur Gänze den Vorschauerstellern angelastet werden. Ein beträchtlicher Teil kann den Fehlschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (reales Wachstum, Inflation), die massiv auf die Budgetaggregate einwirken, und den ergriffenen diskretionären Maßnahmen zugeschrieben werden. Dies soll im folgenden anhand des Personalaufwands für die Bundesbediensteten skizziert werden:

**Tabelle 1**

**Personalaufwand Bundesbedienstete (inkl. Pensionsaufwand)  
in den Budgetvorschauen des Beirats, im BVA und die tatsächliche  
Entwicklung laut BRA  
(in Mrd. S)**

|      | BV 80–84          | BV 82–86          | BV 84–88           | BV 86–90           | BP 88–91           | BRA   |
|------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------|
| 1980 | 84,1 <sup>1</sup> |                   |                    |                    |                    | 85,3  |
| 1981 | 90,7              |                   |                    |                    |                    | 92,7  |
| 1982 | 96,9              | 99,4 <sup>1</sup> |                    |                    |                    | 100,0 |
| 1983 | 103,6             | 106,0             |                    |                    |                    | 105,7 |
| 1984 | 110,7             | 113,0             | 110,4 <sup>1</sup> |                    |                    | 111,7 |
| 1985 |                   | 120,4             | 117,6              |                    |                    | 119,0 |
| 1986 |                   | 128,4             | 125,4              | 124,6 <sup>1</sup> |                    | 126,2 |
| 1987 |                   |                   | 133,7              | 130,8              |                    | 131,0 |
| 1988 |                   |                   | 142,5              | 137,4              | 133,1 <sup>1</sup> | 133,1 |
| 1989 |                   |                   |                    | 144,2              | 136,9 <sup>2</sup> | 139,9 |
| 1990 |                   |                   |                    | 151,5              | 142,7 <sup>2</sup> | 148,1 |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989; +3,5%; 1990: +3,6% (In der Budgetprognose 1988–91 wurde keine Geldwertänderung berücksichtigt. Diese „Inflationierung“ wurde vom Verfasser analog zur Budgetprognose 1989–92 [Prognose Lohn- und Gehaltssumme abzüglich Struktureffekt] vorgenommen).

BV: Budgetvorschau des Beirats

BP: Budgetprognose des BMfF

BRA: Bundesrechnungsabschluß

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, daß sich z. T. beträchtliche Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von den prognostizierten Werten ergeben (z. B. Budgetvorschau 1984–1988 [BV84–88]: Überschätzung von 11,4 Milliarden Schilling [8,6 Prozent] für 1988; BV86–90: Überschätzung von 4,3 Milliarden Schilling [3,1 Prozent] für 1989)<sup>9</sup>.

Welche Ursachen lassen sich für diese tendenzielle Überschätzung des Personalaufwands ausmachen? Grundsätzlich können unzutreffende Annahmen der

- Mengenkomponte (Entwicklung des Personalstands),
  - Preiskomponte (Steigerung der Gehälter) und/oder
  - Strukturkomponente (Alters-, Qualifikationsstruktur etc.)
- die festgestellten Abweichungen bedingen.

In allen Vorschauen wurde für den Prognosezeitraum ein konstanter Personalstand angenommen. Wie aus Tabelle 2 zu ersehen ist, entspricht dies natürlich nicht der Realität:

**Tabelle 2**

**Entwicklung des Personalstandes der Bundesbediensteten  
(inkl. Pensionisten, ohne Landeslehrer)**

| Jahr | Stand   | Jahr | Stand                 |
|------|---------|------|-----------------------|
| 1980 | 463.631 | 1986 | 475.081               |
| 1981 | 466.171 | 1987 | 476.408               |
| 1982 | 466.755 | 1988 | 475.365               |
| 1983 | 468.986 | 1989 | 475.170               |
| 1984 | 471.400 | 1990 | 485.416 <sup>10</sup> |
| 1985 | 473.953 |      |                       |

Quelle: Rainer/Roßmann (1991)

Die prozentuellen Abweichungen<sup>11</sup> wurden errechnet und sind in den nachstehenden Abbildungen als „Menge“ eingetragen. Ergebnis: Die Entwicklung des Personalstandes wurde tendenziell unterschätzt.

Die „Preis“-komponente wird gemäß dem Maßstab der Vorschauen durch die volkswirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme (brutto, pro Person) abgebildet und mit den Annahmen in den Vorschauen verglichen (BV80–84: + 6,9 Prozent, BV82–86 und BV84–88: + 6,6 Prozent, BV86–90: + 5 Prozent, jeweils für alle Prognosejahre). Ergebnis: Die Gehaltssteigerungen wurden in den Budgetvorschauen 1982–1986, 1984–1988 und 1986–1990 jeweils zu hoch eingeschätzt.

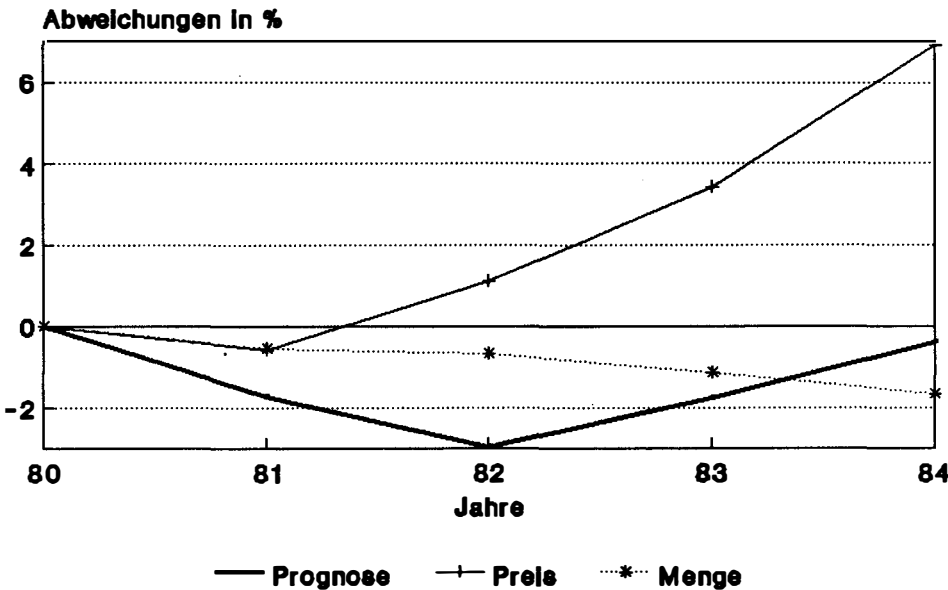
Der Struktureffekt ist schwer zu erfassen. Der Beirat hielt zu dessen Quantifizierung ein umfangreiches Modell für notwendig. Da dem Struktureffekt laut Beirat ein nur bescheidener Einfluß zukomme, wurde auf eine Modellprognose verzichtet<sup>12</sup>. Auch im Rahmen dieses Bei-

trags kann diese umfassende Aufgabe nicht angegangen werden<sup>13</sup>. In der folgenden Abweichungsanalyse ist der Struktureffekt in der „Preis“-komponente enthalten.

In den folgenden Abbildungen wird der Ausgangswert jeweils auf 100 Prozent gesetzt. Auf der Ordinate sind jeweils die Abweichungen der prognostizierten von den tatsächlichen Werten abzulesen. Ein positiver Wert zeigt also an, daß die Personalaufwandsprognose, die Mengen- oder die „Preis“-komponente zu hoch eingeschätzt wurde, negative Werte vice versa.

In der BV 1980–1984 wurde der Personalaufwand etwas zu niedrig eingeschätzt. Die Gehälter stiegen dabei nicht so stark wie erwartet, während die Zahl der Bundesbediensteten entgegen der angenommenen Konstanz leicht zunahm. Diese beiden Tendenzen heben sich teilweise auf.

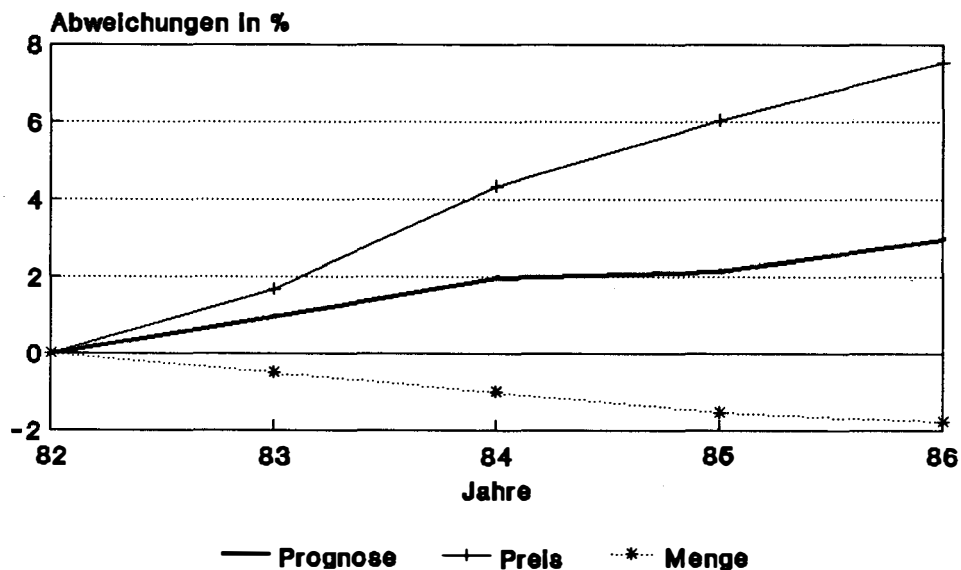
**Abbildung 1**  
**Budgetvorschau 1980–1984**  
**Abweichungsanalyse Personalaufwand**



Quelle: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen.

Abbildung 2

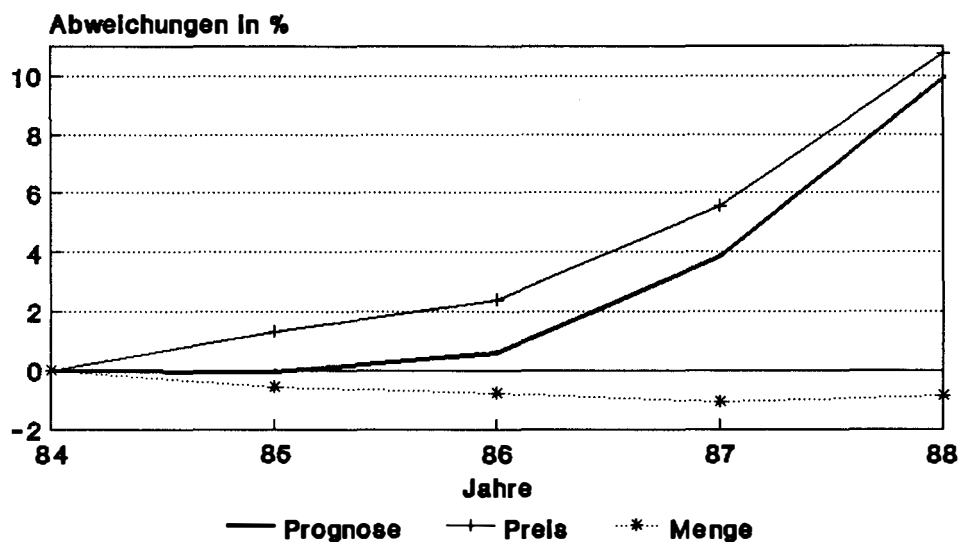
**Budgetvorschau 1982–1986**  
**Abweichungsanalyse Personalaufwand**



Quelle: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen

Abbildung 3

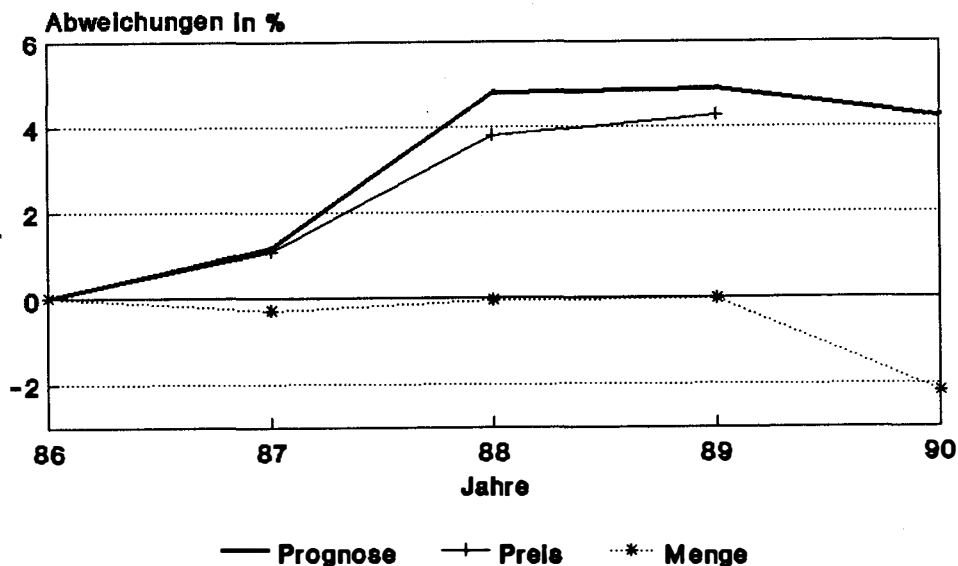
**Budgetvorschau 1984–1988**  
**Abweichungsanalyse Personalaufwand**



Quelle: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen

Abbildung 4

**Budgetvorschau 1986–1990**  
**Abweichungsanalyse Personalaufwand**



Quellen: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen

In der BV 1982–1986 und 1984–1988 ist die beträchtliche Überschätzung des Personalaufwandanstiegs auf die ebenfalls auffällige Überschätzung der Gehaltssteigerungen zurückzuführen. Die Mengenentwicklung wirkt dem zu einem geringen Teil entgegen.

In der BV 1986–1990<sup>14</sup> erklärt die Abweichung der Mengenentwicklung (Überschätzung) fast zur Gänze die zu hoch prognostizierte Personalaufwandsentwicklung.

Insgesamt ist zu konstatieren, daß die Fehleinschätzungen der „Preis“-Komponente, die auf den mittelfristigen Wirtschaftsprognosen beruhen, den weitaus größten Teil der Überschätzungen des Personalaufwandes erklären. In diesem Sinn sind für diesen Bereich die Untersuchungsergebnisse von 1980 über die Zielgenauigkeit der Budgetvorschauen zu bestätigen. Der Einfluß des Struktureffektes ist aus obiger Abweichungsanalyse nicht zu quantifizieren.

### 3.4 Anmerkungen zur Treffsicherheit der Budgetprognosen des BMfF

Seit 1987 veröffentlichte das BMfF bisher vier Budgetprognosen. Wenn auch die realisierten Werte großteils noch nicht vorliegen, so las-

sen sich doch die Prognosewerte untereinander vergleichen. Dies soll im folgenden für die Ausgaben-, die Einnahmen- und die Finanzierungsaggregate erfolgen, wie sie auch in der Budgetprognose in einer Gesamtübersicht ausgewiesen sind. Wo sich interessante Aspekte abzeichnen, wird dies kommentiert.

### *3.4.1 Ausgabenaggregate:*

– Personalaufwand:

Die Prognosewerte des Personalaufwands zeigen, horizontal gelesen, ansteigende Tendenz. Offensichtlich wird der Personalaufwand in jeder Periode nach oben revidiert, je kürzer die verbleibende Prognoseperiode ist. In der Budgetprognose 1988–1991 (BP88) schätzte man für den Personalaufwand 1991 179,8 Milliarden Schilling<sup>15</sup>, in der BP89 184,2 Milliarden Schilling, in der BP90 190,3 Milliarden Schilling, während der BVA-Wert 1991 195,7 Milliarden Schilling beträgt (vgl. Tabelle 3).

Spaltet man den Personalaufwand in seine Teilaggregate auf, so läßt sich dieselbe Struktur beim Personalaufwand für die Bundesbediensteten erkennen, und zwar sowohl beim Aktivitätsaufwand als auch beim Pensionsaufwand. Bei den (vom Bund zu leistenden) Kostenersätzen für die Landeslehrer ist diese Tendenz nicht festzustellen (vgl. Tabellen 4 und 5).

– Förderungsausgaben:

Die Förderungsmaßnahmen sind als Ermessensausgaben anfällig für diskretionäre Kürzungen. Dies spiegelt sich in Tabelle 7 wider (z. B. BP 1989–1992, BP 1991–1994).

– Investitionen und laufender Sachaufwand:

Die (im Budget enthaltenen) Investitionen und der laufende Sachaufwand werden – horizontal gesehen – offensichtlich unterschätzt, was zum Großteil auf die Ausweitung des laufenden Sachaufwands zurückzuführen ist (siehe Tabelle 8).<sup>16</sup>

– Außerbudgetäre Finanzierungen (ABF):

Für die Abgrenzung der außerbudgetären Sonderfinanzierungen wird von Fleischmann/Lödl/van der Bellen eine alternative Vorgangsweise vorgeschlagen, die auch investitionsähnliche Vorhaben des Bundes (§ 34 BHG) miteinschließt (Leasing-Finanzierungen, Bauträgerfinanzierungen, Ratenkäufe (etwa auch im Rahmen des FMIG), ÖBB-Finanzierungen über die EUROFIMA).<sup>17</sup> Die Vorbelastungen des Bundes sind dadurch um einiges höher anzusetzen (siehe Tabelle 9). Aus Gründen der Transparenz sollte diese erweiterte Abgrenzung des ABF Eingang in die Budgetprognose finden.

**Tabelle 3**

**Prognosewerte für den Personalaufwand des Bundes  
(inkl. Pensionsaufwand und Kostenersatz für Landeslehrer)  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88-91           | BP 89-92           | BP 90-93           | BP 91-94           | BRA                |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1988 | 158,4 <sup>1</sup> |                    |                    |                    | 162,5 <sup>3</sup> |
| 1989 | 165,1 <sup>2</sup> | 167,9 <sup>1</sup> |                    |                    | 171,7 <sup>3</sup> |
| 1990 | 172,1 <sup>2</sup> | 175,7              | 179,8 <sup>4</sup> |                    | 181,8 <sup>5</sup> |
| 1991 | 179,8 <sup>2</sup> | 184,2              | 190,3              | 195,7 <sup>1</sup> |                    |
| 1992 |                    | 192,4              | 201,6              | 209,5              |                    |
| 1993 |                    |                    | 213,2              | 221,9              |                    |
| 1994 |                    |                    |                    | 235,1              |                    |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989; + 3,5%; 1990 und 1991: + 3,6% (siehe Tabelle 1)

3 BRA des jeweiligen Jahres

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

5 vorläufiger Erfolg 1990

**Tabelle 4**

**Prognosewerte für den Personalaufwand Bundesbedienstete  
(inkl. Pensionsaufwand)  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88-91           | BP 89-92           | BP 90-93           | BP 91-94           | BRA                |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1988 | 131,4 <sup>1</sup> |                    |                    |                    | 133,1 <sup>3</sup> |
| 1989 | 136,9 <sup>2</sup> | 137,8 <sup>1</sup> |                    |                    | 139,9 <sup>3</sup> |
| 1990 | 142,7 <sup>2</sup> | 144,1              | 146,6 <sup>4</sup> |                    | 148,1 <sup>5</sup> |
| 1991 | 149,0 <sup>2</sup> | 151,1              | 155,3              | 159,6 <sup>1</sup> |                    |
| 1992 |                    | 158,0              | 164,5              | 170,2              |                    |
| 1993 |                    |                    | 174,0              | 180,3              |                    |
| 1994 |                    |                    |                    | 191,0              |                    |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989: + 3,5%, 1990 und 1991: + 3,6% (siehe Tabelle 1)

3 BRA des jeweiligen Jahres

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

5 vorläufiger Erfolg 1990

**Tabelle 5**

**Prognosewerte für die Kostenersätze Landeslehrer  
(inkl. Pensionsaufwand Landeslehrer)  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88-91          | BP 89-92          | BP 90-93          | BP 91-94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 | 27,0 <sup>1</sup> |                   |                   |                   | 29,4 <sup>3</sup> |
| 1989 | 28,2 <sup>2</sup> | 30,1 <sup>1</sup> |                   |                   | 28,9 <sup>3</sup> |
| 1990 | 29,4 <sup>2</sup> | 31,6              | 30,0 <sup>4</sup> |                   | 30,5 <sup>5</sup> |
| 1991 | 30,8 <sup>2</sup> | 33,5              | 31,6              | 32,5 <sup>1</sup> |                   |
| 1992 |                   | 35,3              | 33,5              | 35,5              |                   |
| 1993 |                   |                   | 35,3              | 37,6              |                   |
| 1994 |                   |                   |                   | 39,3              |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989: +3,5%, 1990 und 1991: +3,6% (siehe Tabelle 1)

3 BRA des jeweiligen Jahres

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

5 vorläufiger Erfolg 1990

**Tabelle 6**

**Prognosewerte für die Sozialausgaben des Bundes  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88-91           | BP 89-92           | BP 90-93           | BP 91-94           | BRA                |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1988 | 123,3 <sup>1</sup> |                    |                    |                    | 121,2 <sup>2</sup> |
| 1989 | 131,3              | 129,4 <sup>1</sup> |                    |                    | 122,3 <sup>2</sup> |
| 1990 | 137,9              | 129,8              | 127,1 <sup>4</sup> |                    | 125,3 <sup>3</sup> |
| 1991 | 145,5              | 134,2              | 136,9              | 133,8 <sup>1</sup> |                    |
| 1992 |                    | 136,5              | 144,7              | 147,5              |                    |
| 1993 |                    |                    | 150,3              | 154,7              |                    |
| 1994 |                    |                    |                    | 162,0              |                    |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

**Tabelle 7**

**Prognosewerte für die Förderungsausgaben des Bundes  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88-91          | BP 89-92          | BP 90-93          | BP 91-94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 | 31,0 <sup>1</sup> |                   |                   |                   | 27,6 <sup>2</sup> |
| 1989 | 30,9              | 30,0 <sup>1</sup> |                   |                   | 25,9 <sup>2</sup> |
| 1990 | 31,3              | 28,9              | 30,2 <sup>4</sup> |                   | 28,3 <sup>3</sup> |
| 1991 | 31,3              | 28,0              | 31,0              | 35,1 <sup>1</sup> |                   |
| 1992 |                   | 27,9              | 31,5              | 32,8              |                   |
| 1993 |                   |                   | 32,1              | 33,4              |                   |
| 1994 |                   |                   |                   | 34,0              |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

**Tabelle 8**

**Prognosewerte für Investitionen und laufenden Sachaufwand  
in den Budgetprognosen 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 89-92          | BP 90-93          | BP 91-94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 |                   |                   |                   | 78,9 <sup>2</sup> |
| 1989 | 82,4 <sup>1</sup> |                   |                   | 80,5 <sup>2</sup> |
| 1990 | 84,4              | 83,7 <sup>1</sup> |                   | 86,9 <sup>3</sup> |
| 1991 | 86,2              | 87,2              | 93,8 <sup>4</sup> |                   |
| 1992 | 88,7              | 89,6              | 99,4              |                   |
| 1993 |                   | 93,0              | 103,1             |                   |
| 1994 |                   |                   | 106,6             |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

**Tabelle 9**

**Vorbelastungen des Bundes aus außerbudgetären Finanzierungen  
gemäß Budgetprognose 1991  
bzw. gemäß Fleischmann/Lödl/van der Bellen (1991)**

|                    | 1990             | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------------------|------------------|------|------|------|------|------|
| BP 91–94           | 9,1 <sup>1</sup> | 10,7 | 10,6 | 10,3 | 10,1 |      |
| FLvdB <sup>2</sup> | 15,9             | 19,3 | 18,6 | 19,1 | 19,5 | 23,6 |

1 vorläufiger Erfolg 1990

2 Fleischmann/Lödl/van der Bellen

**Tabelle 10**

**Prognosewerte für die Leistungen an Länder und Gemeinden  
in den Budgetprognosen 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 89–92          | BP 90–93          | BP 91–94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 |                   |                   |                   | 21,5 <sup>2</sup> |
| 1989 | 22,0 <sup>1</sup> |                   |                   | 22,3 <sup>2</sup> |
| 1990 | 23,6              | 24,6 <sup>4</sup> |                   | 24,3 <sup>3</sup> |
| 1991 | 25,1              | 26,4              | 24,1 <sup>1</sup> |                   |
| 1992 | 26,3              | 28,1              | 28,5              |                   |
| 1993 |                   | 30,1              | 30,4              |                   |
| 1994 |                   |                   | 32,6              |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

### 3.4.2 Einnahmenaggregate

– **Bundeseinnahmen:**

Der Vergleich der Einnahmenprognosen (Tabelle 11) ergibt ein ähnliches Bild wie die Gegenüberstellung der Personalaufwandsprognosen. Je kürzer die Prognoseperiode – horizontal gelesen – ist, desto höher wird der Einnahmenwert geschätzt. Wodurch sind diese doch erheblichen Unterschätzungen der Bundeseinnahmen zu erklären?

- Lohnsteuer (erster Grund für die Unterschätzung der Bundeseinnahmen)

Die Zerlegung der Einnahmen in die Teilaggregate zeigt, daß nur für die Betriebseinnahmen relativ konsistent geschätzt wurde. Der Vergleich der Prognosen für die öffentlichen Abgaben (netto) ergibt dieselbe Struktur wie in Tabelle 11. Dies ist wiederum auf die Dynamik den aufkommenstärksten (Teil-)Steuer, der Lohnsteuer, zurückzuführen (vgl. Tabelle 12). Hier ergeben sich die größten Differenzen. Kleinere Abweichungen ergeben sich bei den Einkommensteuer- und bei der Mehrwertsteuerschätzungen. Die Ursache dürfte in Fehleinschätzungen der konjunkturellen Entwicklung und der mittelfristigen Wirkungen der Steuerreform 1989 liegen.

- Sonstige Einnahmen (zweiter Grund für die Unterschätzung der Bundeseinnahmen)

Ein zweiter Erklärungsansatz für die systematische Unterschätzung der Gesamteinnahmen ergibt sich aus dem Vergleich der Sonstigen Einnahmen: Die Prognoseansätze der sonstigen Einnahmen spiegeln die derzeitige Praxis der Budgeterstellung wider (vgl. Tabelle 13): Die Unterschätzungen dieser Größe treten auf, weil annahmegemäß jeweils nur die durchgeführten oder bereits geplanten Veräußerungserlöse enthalten sind. Damit steigt der jeweilige BVA-Ansatz erheblich an, weil die Bundesregierung jeweils Sondermaßnahmen (Privatisierungen, Rücklagenentnahmen) beschließt, um das angestrebte Netto-defizit erreichen zu können.

**Tabelle 11**

**Prognosewerte für die Bundeseinnahmen  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88–91           | BP 89–92           | BP 90–93           | BP 91–94           | BRA                |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1988 | 447,4 <sup>1</sup> |                    |                    |                    | 451,0 <sup>2</sup> |
| 1989 | 446,8              | 465,4 <sup>1</sup> |                    |                    | 477,6 <sup>2</sup> |
| 1990 | 461,3              | 460,2              | 489,2 <sup>4</sup> |                    | 501,5 <sup>3</sup> |
| 1991 | 478,0              | 477,3              | 504,0              | 537,2 <sup>1</sup> |                    |
| 1992 |                    | 496,0              | 528,9              | 547,5              |                    |
| 1993 |                    |                    | 557,5              | 575,1              |                    |
| 1994 |                    |                    |                    | 607,0              |                    |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

**Tabelle 12**

**Prognosewerte für die Lohnsteuer  
in den Budgetprognosen 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 89-92          | BP 90-93           | BP 91-94           | BRA                |
|------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1988 |                   |                    |                    | 104,0 <sup>2</sup> |
| 1989 | 87,0 <sup>1</sup> |                    |                    | 88,0 <sup>2</sup>  |
| 1990 | 98,0              | 101,0 <sup>4</sup> |                    | 105,5 <sup>3</sup> |
| 1991 | 107,0             | 113,5              | 119,5 <sup>1</sup> |                    |
| 1992 | 116,0             | 126,0              | 133,5              |                    |
| 1993 |                   | 140,0              | 147,0              |                    |
| 1994 |                   |                    | 162,0              |                    |

1 revidierter BVA-Wert

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 BVA 1991

**Tabelle 13**

**Prognosewerte für die Sonstigen Einnahmen  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88-91          | BP 89-92          | BP 90-93          | BP 91-94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 | 63,8 <sup>1</sup> |                   |                   |                   | 58,7 <sup>2</sup> |
| 1989 | 49,8              | 62,6 <sup>1</sup> |                   |                   | 70,7 <sup>2</sup> |
| 1990 | 49,8              | 41,2              | 58,7 <sup>4</sup> |                   | 63,4 <sup>3</sup> |
| 1991 | 49,3              | 39,4              | 50,9              | 79,3 <sup>1</sup> |                   |
| 1992 |                   | 39,1              | 51,7              | 61,2              |                   |
| 1993 |                   |                   | 53,8              | 63,0              |                   |
| 1994 |                   |                   |                   | 65,8              |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

### 3.4.3 Zinsenaufwand, Nettodefizit, Bruttofinanzierungsbedarf

#### – Zinsenaufwand

Der überproportionale Anstieg des Zinsaufwandes wird auch aus Tabelle 14 beim Vergleich der einzelnen Prognosejahre deutlich.

#### – Nettodefizit

Tabelle 15 zeigt anschaulich die immer weiter auseinanderklaffende Einnahmen-Ausgaben-Schere. Das Budget wird offensichtlich nicht durch strukturelle Reformen konsolidiert (dies müßte den grundsätzlichen Trend brechen!), sondern das angestrebte Nettodefizit wird jeweils durch diskretionäre Ad-hoc-Maßnahmen erreicht.

**Tabelle 14**

**Prognosewerte für den Zinsenaufwand  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88–91          | BP 89–92          | BP 90–93          | BP 91–94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 | 52,6 <sup>1</sup> |                   |                   |                   | 51,7 <sup>2</sup> |
| 1989 | 54,4              | 55,0 <sup>1</sup> |                   |                   | 55,0 <sup>2</sup> |
| 1990 | 60,4              | 60,0              | 61,1 <sup>4</sup> |                   | 60,9 <sup>3</sup> |
| 1991 | 66,4              | 65,9              | 70,2              | 71,2 <sup>1</sup> |                   |
| 1992 |                   | 72,4              | 77,5              | 76,3              |                   |
| 1993 |                   |                   | 86,7              | 84,8              |                   |
| 1994 |                   |                   |                   | 93,8              |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

**Tabelle 15**

**Prognosewerte für das Nettodefizit  
(Gesamtausgaben abzüglich Gesamteinnahmen des jeweiligen Jahres)  
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991  
(in Mrd. S)**

|      | BP 88–91          | BP 89–92          | BP 90–93          | BP 91–94          | BRA               |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1988 | 69,8 <sup>1</sup> |                   |                   |                   | 66,5 <sup>2</sup> |
| 1989 | 81,5              | 66,1 <sup>1</sup> |                   |                   | 62,7 <sup>2</sup> |
| 1990 | 80,8              | 79,7              | 63,5 <sup>4</sup> |                   | 62,9 <sup>3</sup> |
| 1991 | 85,5              | 85,8              | 86,0              | 63,3 <sup>1</sup> |                   |
| 1992 |                   | 89,8              | 93,2              | 96,9              |                   |
| 1993 |                   |                   | 99,6              | 106,8             |                   |
| 1994 |                   |                   |                   | 111,4             |                   |

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

#### 4. Das Investitionsprogramm des Bundes

##### *4.1 Anforderungsprofil und positiver Befund für ausgewählte Investitionsprogramme (IP) des Bundes*

Das erste „langfristige Investitionsprogramm des Bundes 1954–1963“ betraf vor allem den Ausbau der Verkehrs- und Fernmeldeinfrastruktur. Ein zweiter Anlauf wurde mit dem IP 1971–1980 genommen, das mehrmals revidiert und erweitert wurde. Es umfaßte erstmalig alle Ressorts. Das IP 1979–1988 lieferte zusätzlich detaillierte Projektdarstellungen und wies durch ein einheitliches Erhebungsschema für Einzelprojekte eine gewisse Standardisierung auf. Im BHG 1986 beschränkte sich der Bundesgesetzgeber auf eine mittelfristige Form eines IP, das gemeinsam mit der Budgetprognose der Bundesregierung vom Finanzminister zur Beschlußfassung vorzulegen ist (§ 13 BHG).

Wird ein aktuelles IP (z. B. IP 1991–1994) an einem normativen Anforderungsprofil gemessen, so ergeben sich folgende Abweichungen:

### Übersicht 3

#### Anforderungsprofil an Investitionsprogramme und Abweichungen des IP 1991–1994

| Bereich           | Anforderungen                                                                                | Abweichungen<br>IP 1991–1994 |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 1. Aufgabe:       | Gesamtübersicht über budgetäre Folgen aller laufenden und aller beabsichtigten Investitionen | z. T.                        |
| 2. Voraussetzung: | a) mittelfristige Wirtschaftsprognose                                                        | +                            |
|                   | b) Erstellungsrichtlinien des BMfF                                                           | +                            |
| 3. Inhalt:        | a) Darstellung der Ausgaben für<br>– im Budget enthaltene Investitionen                      | +                            |
|                   | – außerbudgetär finanzierte Investitionen                                                    | –                            |
|                   | – geplante Investitionsvorhaben                                                              | z. T.                        |
|                   | b) gesonderte Darstellung von Vorhaben mit außerordentlicher finanzieller Bedeutung          | +                            |
|                   | c) Darstellung der Folgekosten bei Großprojekten                                             | –                            |
|                   | d) verbindliche Finanzierungs-<br>vorstellungen bei Großprojekten                            | –                            |
|                   | e) Darstellung des künftigen Aus-<br>gabenspielraums für neue Projekte                       | –                            |
|                   | f) Ausweis des Planungsstadiums                                                              | –                            |
|                   | g) Erläuterungen und Begründungen<br>– des Bedarfs                                           | –                            |
|                   | – der Dringlichkeit                                                                          | –                            |
| 4. Sonstiges:     | a) Verbindlichkeit der Angaben                                                               | –                            |
|                   | b) Sanktionierung unrichtiger Angaben                                                        | –                            |
|                   | c) Planungsperiode: mind. 6 Jahre                                                            | –                            |
|                   | d) Gliederung:<br>– nach Kapiteln                                                            | +                            |
|                   | – regional                                                                                   | –                            |
|                   | – nach dem Finanzierungsbedarf                                                               | –                            |
|                   | e) Berücksichtigung der Baupreis-<br>entwicklung                                             | –                            |
|                   | f) jährliche Erstellung                                                                      | +                            |

Quelle: Daum (1991, S. 98 ff.), modifiziert

Die Anwendung des Anforderungsprofils zeigt, daß das IP den meisten normativen Vorgaben nicht gerecht wird. Defizite treten vor allem im Bereich des Inhalts auf, sodaß es sein eigentliches Ziel, ein umfassendes Bild über die Investitionstätigkeit des Bundes abzugeben, nicht erfüllt. Gegenüber dem IP 1979–1988 fällt auf, daß der Planungszeitraum nur mehr vier Jahre beträgt, daß keine detaillierten Projektdarstellungen mehr gefordert werden und daß eine regionale Gliederung fehlt. Die Qualität des IP steht und fällt mit der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben der einzelnen haushaltsleitenden Organe. Hierbei fällt das Fehlen eines Sanktionsmechanismus für mangelhaft angesetzte Daten auf. Gleichwohl kommt dem IP ein nicht zu unterschätzender Informationswert zu, da ähnliche Übersichten über die Investitionstätigkeit des Bundes kaum existieren.

#### *4.2 Einschätzung des Investitionsprogramms aus finanzwissenschaftlicher Sicht*

Der Plancharakter des IP leidet unter einigen gravierenden Schwächen<sup>18</sup>:

- Die außerbudgetär finanzierten Investitionen sind nicht erfaßt.
  - Die Rechtslage bleibt explizit unangetastet (gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen).
  - Es werden kaum echte Programmschwerpunkte gesetzt (Fortschreibung bisheriger Budgetansätze).
  - Es existiert keine Verbindung zum Planungs- und Entscheidungsprozeß für Investitionen und zur Budgeterstellung in dem Sinn, daß das IP verpflichtend heranzuziehen wäre.
  - Es sind keinerlei Sanktionen für mangelhafte Angaben vorgesehen.
- Das IP artet in der derzeitig praktizierten Form in ein „Wunschprogramm“ der Ressorts ohne jegliche Prioritätensetzung aus. Die fehlende Zusammenführung mit den außerbudgetär finanzierten Investitionsvorhaben (Diese erreichten 1990 bereits 44,7 Prozent der Gesamtinvestitionen.<sup>19</sup>) läßt den Informationsgehalt des IP zunehmend geringer erscheinen.

Die Konzeption des IP bedarf einer dringenden Revision. Eine Zusammenschau aller zukunftsorientierten Ausgaben des Bundes darf die Ressourcenbeschränkung nicht außer acht lassen. Jeder Projektwerber sollte einen detaillierten Fragenkatalog bezüglich des Bedarfs, der Dringlichkeit, der Finanzierungsvorstellungen und der Folgekosten beantworten müssen, dem auch eine gewisse Verbindlichkeit zukommen soll. Etwaige Sanktionen für grob unzutreffende Angaben wären zu überlegen.

## 5. Ansätze für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik

### 5.1 Budgetprogramm und Budgetbericht

Von der im Abschnitt 3 im Detail vorgestellten Budgetprognose völlig zu unterscheiden ist der Vorschlag eines „Budgetprogramms“, wie er in einem Arbeitsentwurf des BMFF für eine Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes im Herbst 1990 präsentiert wurde.<sup>20</sup> Dieses gemäß einem neuen § 12 BHG zu erstellende „Budgetprogramm“ sollte von der Bundesregierung kurz nach Beginn einer neuen Legislaturperiode vorgelegt werden und sollte u. a. auch Festlegungen zu den Zielsetzungen und Maßnahmen, die die neue Bundesregierung zu verfolgen bzw. zu tätigen beabsichtigt, umfassen. Damit wird nicht mehr nur aufgezeigt „was passiert, wenn nichts passiert“ wie bei der Budgetprognose, sondern „was passieren soll, damit vorgegebene Ziele erreicht werden können“. Die Erläuterungen zur geplanten Novelle präzisieren dieses aktive Element des „Budgetprogramms“: „Mit der Einführung dieses Instrumentes soll im wesentlichen bewirkt werden, daß die Bundesregierung die für ihre Tätigkeit in der jeweils beginnenden Legislaturperiode maßgeblichen Ziele und Maßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Bundeshaushalt koordiniert, festlegt und dokumentiert.“

In einer unveröffentlichten Stellungnahme (Nov. 1990) zu „Budgetprogramm“ und „Budgetbericht“, – letzterer sollte jährlich „follow-up's“ zum Budgetprogramm bieten und über mögliche Anpassungen einen flexiblen Vollzug gewährleisten –, unterstützte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen grundsätzlich diese geplanten Instrumente. Dies u. a. mit dem Hinweis, daß er sich schon in seiner Studie „Mittelfristige Finanzplanung“ (1981) für eine Verbesserung der Effizienz und der Rationalität der Budgetpolitik, für eine Erhöhung der Transparenz sowie für eine klarere Ausrichtung auf grundlegende Zielsetzungen der einzelnen Ressorts im Budgetierungsprozeß ausgesprochen habe.

Ohne daß hier alle Argumente und Verbesserungsvorschläge eines internen Begutachtungsprozesses ausgebreitet werden könnten, wäre mit der Verwirklichung des geplanten Budgetprogramms und des Budgetberichts sicherlich eine neue Qualität der mittelfristigen Orientierung des Haushaltswesens in Richtung Transparenz, Koordination, Schwerpunktsetzung und damit mittelfristiger Budgetstrukturpolitik und möglich gewesen. Umso mehr erstaunt es, daß dieser Vorschlag trotz des vorhandenen „Problemdrucks“ wieder „in der Versenkung“ verschwunden ist.

Eine Erklärung dafür könnte darin bestehen, daß bereits die Vorarbeiten für ein Budgetprogramm, nämlich die Fixierung von Zielsetzungen bei den haushaltsleitenden Organen sowie „die Ermittlung der ihren Wirkungsbereich betreffenden voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben, insbesondere der finanziellen Auswirkungen der in Aussicht genommenen rechtssetzenden und sonstigen Maßnahmen sowie Vorha-

ben“, wie es im Arbeitsentwurf zur geplanten BHG-Novelle in einem neugefaßten § 5 Abs. 3 Z. 3 geheißen hätte, eine neue Planungskultur und vor allem -bereitschaft bei den haushaltsleitenden Organen voraussetzt, die erst eingeübt werden müßte, falls sie politisch überhaupt erwünscht ist.

### *5.2 Ansätze für einen „Budgetstrukturbericht der Bundesregierung“*

Der folgende Vorschlag einer Bestandsaufnahme der Budgetstruktur und ihrer Verbesserung knüpft an den für ein „Budgetprogramm“ notwendigen Vorarbeiten der haushaltsleitenden Organe an. Er hat zugleich eine realistische und eine „blauäugige“ Komponente.

Realistischerweise muß davon ausgegangen werden, daß dem Bundesbudget weder eine rationale Konzeption zugrund liegt noch erwartet werden darf, daß sich dieser Befund in Zukunft allzu deutlich ändern wird. Vielmehr haben Gruppeninteressen und -kompromisse der Vergangenheit das heutige und für die Zukunft absehbare Budgetbild gezeichnet. Vor diesem Hintergrund müssen extrem ökonomistische, rationale Ansätze versagen. Die Budgetstrukturreform bleibt ein politischer Kompromiß.

Der folgende Vorschlag unterstellt, daß irgendeine nachhaltige Budgetstrukturreform, falls sie schon nicht gewünscht wird, wegen des offensichtlichen Problemdrucks erforderlich werden wird. Es wird – und hier ist zugegebenermaßen etwas „Blauäugigkeit“ im Spiel – davon ausgegangen, daß die zur Mitwirkung aufgerufene Exekutive („die haushaltsleitenden Organe“) ein Mindestmaß an benötigten Informationen tatsächlich zur Verfügung stellt. Im übrigen wird davon ausgegangen, daß jeder Budgetverantwortliche selbst am besten weiß, wo er die „Axt“ in seinem Bereich ansetzen kann und man diese Entscheidung ihm (z. B. im Rahmen der Ministerverantwortlichkeit) auch überlassen sollte.

Um die notwendige Budgetstrukturreform in diesem Umfeld voranzutreiben – und im folgenden wird die „blauäugige“ Variante vertieft – könnte sich die Bundesregierung auf einen kleinen Fragebogen einigen, den jedes haushaltsleitende Organ (§ 5 Abs. 1 BHG), also z. B. die Fachminister, beantworten müßte. Dabei wird davon ausgegangen, daß Wirtschaften u. U. auch die Verteilung des Mangels bedeutet und jede Führungskraft imstande sein müßte, einige grobe Aussagen zu den eigenen Prioritäten sowie zur Situation und Zukunft des von ihr zu verantwortenden Bereiches zu machen.

### **Ableitung eines Fragebogens für die Budgetstruktur-Berichterstattung:**

#### **Vorbemerkungen:**

Es ist notwendig, daß die haushaltsleitenden Organe ihre Antworten ohne jegliche Rücksichtnahme auf bestehende gesetzliche Verpflichtungen geben dürfen, da ein Strukturwandel ohne Hinterfragen der histo-

risch gewachsenen Aufgaben, der erreichten Besitzstände sowie der vorhandenen Routinen der Aufgabenerfüllung nicht möglich erscheint.

Nachstehend sind wichtige Informationsinputs für eine Budgetstrukturberichterstattung aufgelistet (in Klammer: Nummer der Frage im Fragebogen). Die Erläuterungen zu den Fragen sind im Anschluß an den Fragebogen den einzelnen Fragen zugeordnet.

Informationsinputs für eine Budgetstruktur-Berichterstattung (von jedem haushaltsleitenden Organ beizubringen):

- Ziel- und Prioritätensetzung (1, 2),
- Analyse der Ausgabenentwicklung und der Ausgabendeteminanten (3, 4, 5, 6),
- Qualifizierung und Quantifizierung der wichtigsten Zukunftsherausforderungen (7, 8),
- Erarbeitung von Kürzungsoptionen (9),
- Kompetenz-, „börse“ und Budgetausgliederungen (10, 11, 12, 13),
- Auslotung des Einnahmenpotentials (13, 14),
- Sonstige Vorschläge zur Aufgabenreform (14, 15).

Fragebogen:

Folgende Fragen wären von jedem haushaltsleitenden Organ zu beantworten (Beispiele anhand eines Fachressorts):

1. Welches sind die drei wichtigsten Zielsetzungen Ihres Ressorts in der Reihenfolge der Bedeutung, die Sie ihnen zumessen?
2. Welches sind in der Reihenfolge der Wichtigkeit die drei bedeutungsvollsten Aufgabenbereiche Ihres Ressorts?
3. Welchen Prozentanteil des Ihrem Ressorts heuer zur Verfügung stehenden Budgets geben Sie für jede dieser zentralen Aufgabenstellungen aus?
4. Welches waren in den letzten fünf Jahren für jeden dieser zentralen Aufgabenbereiche auf der Seite der Produktion und des Angebots von Verwaltungsleistungen die wichtigsten Einflußgrößen für die Ausgabenausweitung?
5. Welches waren in den letzten fünf Jahren für jeden dieser zentralen Aufgabenbereiche auf der Seite der Nachfrage der von Ihrem Ressort angebotenen Verwaltungsleistungen die wichtigsten Einflußgrößen für die Ausgabenausweitung?
6. In welchem Prozentverhältnis tragen – getrennt für die genannten drei Aufgabenbereiche – die einzelnen angebots- und nachfrageseitigen Bestimmungsgrößen zu der für die einzelnen Aufgabenbereiche durchschnittlich festgestellten Ausgabenausweitung bei?
7. Welches sind die wichtigsten neuen Problem- und Aufgabenstellungen, denen sich aus heutiger Sicht Ihr Ressort in den kommenden fünf Jahren gegenübersehen dürfte?
8. Welche finanziellen Zusatzforderungen werden für diese neuen Problem- und Aufgabenstellungen Ihrem Ressort voraussichtlich erwachsen?

9. Welche der bisherigen Aktivitäten Ihres Ressorts müßten im Hinblick auf die notwendige Budgetstrukturreform völlig entfallen, wenn über einen Zeitraum der nächsten fünf Jahre hinweg die Ausgaben Ihres Ressorts auf dem heuer zur Verfügung stehenden Budgetansatz (Schilling-Betrag) „eingefroren“ würden?
10. Welche ausgabenwirksamen Kompetenzen wären Sie bereit, vollständig (d. h. ohne weitere Mitwirkungsmöglichkeit) abzugeben, wenn Ihrem Ressort dafür eine in den Anmerkungen näher spezifizierte finanzielle Abgeltung gewährt würde?
11. Welche ausgabenwirksamen Kompetenzen (einschließlich der dafür benötigten budgetären Ressourcen) im unmittelbarem Zusammenhang mit den „Kernaufgaben“ Ihres Ressorts würden sie gerne von anderen Ressorts oder anderen Trägern öffentlichen Rechts zur ausschließlichen Wahrnehmung durch Ihr Ressort erhalten, wenn Sie dafür eine in den Anmerkungen näher spezifizierte Abgeltung an diese Institutionen aus Ihrem Ressortbudget finanzieren müßten?
12. Welche Aktivitäten Ihres Ressorts könnte oder sollte man sowohl aus Ihrem Ressort als auch aus dem Bundeshaushalt ausgliedern und in einer anderen (öffentlich-rechtlichen oder privaten) Rechtsform verwirklichen unter der Annahme, diese Ausgliederungen müßten innerhalb von fünf Jahren mindestens ein Budgetvolumen von 20 Prozent Ihres diesjährigen Ressortbudgets erreichen?
13. Welche Budgetbelastungen erwarten Sie für Ihr Ressortbudget innerhalb der nächsten fünf Jahre aus bereits eingegangenen Budgetausgliederungen und außerbudgetären Sonderfinanzierungen?
14. Welche sind die drei wichtigsten Bereiche (Möglichkeiten) Ihres Ressorts für die Einführung (Erhöhung) von Steuern und/oder Gebühren für von Ihrem Ressort erstellte Leistungen und wie hoch schätzen Sie das Einnahmenpotential jedes dieser Bereiche?
15. Welche weiteren Vorschläge für die Haushaltskonsolidierung, den Personalabbau, die Änderung der Leistungserbringung, die Rechtsvereinfachung, die Deregulierung, die Privatisierung von Aufgaben, Einrichtungen und Vermögen u. a. haben Sie über die bisher gemachten Vorschläge hinaus zu machen?

#### Anmerkungen zum Fragebogen:

Zu (Frage) 1: Beispiel: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Forschung.

Zu 2: Auflistung größerer Kompetenzbündel, z. B. Universitäten, Museen . . .

Zu 3: Aufgabenbereich 1: 25 Prozent, Aufgabenbereich 2: 40 Prozent, Aufgabenbereich 3: 8 Prozent. Summe für die drei wichtigsten Aufgabenbündel: 73 Prozent der Gesamtausgaben des Ressorts.

Zu 4: Beispiele für angebotsseitige Einflußgrößen: Personalzuwachs in Personen, Lohn- und Gehaltssteigerungen in Prozent p. a., Ausweitung der Büroflächen in 1000 m<sup>2</sup> usw.

Zu 5: Beispiele für nachfrageseitige Einflußgrößen: Veränderung der Zahl der Frühpensionisten in 1000, Leistungsverbesserung bei den Ausgleichszulagen pro Kopf in Prozent usw.

Zu 6: gesamte Ausgabenausweitung = 100. Welchen Prozentanteil an der Ausweitung haben die einzelnen Angebots- und nachfrageseitigen Faktoren?

Zu 7: z. B. erwartete Zunahme der Flüchtlinge in 1000, EG-Beitritt usw.

Zu 8: in Millionen Schilling

Zu 9: Ausgangssituation: Die Bundesregierung macht mit dem Arbeitsübereinkommen ernst und will sowohl das Nettodefizit in Prozent des BIP senken als auch die Budgetstruktur verbessern. „Einfrieren“ eines nominellen Betrages über fünf Jahre bedeutet unter Berücksichtigung von Preissteigerungen eine reale Kürzung von ca. 15 bis 20 Prozent innerhalb dieses Zeitraums.

Zentrale Bedingung der Antwort: Sie dürfen nicht „linear“ über alle Aufgabenbereiche hinweg kürzen, sondern müssen die in Anbetracht dieser Budgetrestriktion am wenigsten wichtigen „Aufgabenpakete“ zur Kürzung „freigeben“. Listen Sie die von der Einsparung betroffenen Aktivitäten samt den eingesparten Beträgen (im Umfang von jeweils ca. 4 Prozent p. a. der dem Ressort heuer zur Verfügung stehenden Ausgaben) auf.

Zu 10: Um von Strukturreformen im Budget sprechen zu können, müssen bedeutsame Kompetenzvereinigungen zwischen den Ressorts und/oder anderen öffentlich-rechtlichen Kompetenzträgern (z. B. Ländern, Gemeinden, Sozialversicherungsträgern, Fonds) vorgenommen werden. Für jede abgegebene „Kompetenz“ erhalten Sie zur freien Verwendung im Ressort 10 Prozent der bisher von Ihrem Ressort dafür aufgewandten Mittel. (Sie können auch „Kompetenzen“ abgeben, die Sie bereits bei Frage 9 zur Kürzung freigegeben haben.)

Zu 11: Sie müssen dem bisherigen „Inhaber“ der Kompetenzen 10 Prozent der bisher von ihm dafür aufgewandten Ausgaben für die Kompetenzabtretung abgeben.

Zu 12: Annahme: Sie müssen verteilt über die nächsten fünf Jahre 20 Prozent der budgetwirksamen Ausgaben Ihres Ressorts aus dem Bundeshaushalt ausgliedern. (Dabei können auch Aufgabenbereiche genannt werden, die Sie gemäß Frage 8 bereits zur Kürzung oder gemäß Frage 9 zur Kompetenzabtretung freigegeben haben.)

Zu 13: in Millionen Schilling.

Zu 14: Ökonomen erwarten sich von der richtigen „Bepreisung“ (Preis ist gleich Grenzkosten) öffentlicher Leistungen bessere Entscheidungen der Nutzer, wobei soziale Aspekte durch Transfers wahrgenommen werden können. Sollten Sie hier Vorschläge machen, die in der Folge auch verwirklicht werden, so verbleiben 50 Prozent der zusätzlichen Einnahmen der ersten zwei Jahre zusätzlich bei Ihrem Ressort.

Beispiel: Einführung von Studiengebühren in Höhe von S 5.000,- pro Semester. Rückgang der Zahl der inskribierten Hörer auf 40 Prozent der derzeitigen Studentenzahl. Resultat: 80.000 Studenten x S 10.000,- p. a.

ergibt eine Einnahme von 800 Millionen Schilling p. a. abzüglich verbesserter Stipendien . . .

Zu 15: Quantifizieren Sie das Einsparungspotential über die nächsten fünf Jahre. Sollten Teile dieser Vorschläge verwirklicht werden, so verbleiben 50 Prozent der eingesparten Beträge für die ersten zwei Jahre bei Ihrem Ressort zur freien Verwendung für Ressortzwecke.

Die Antworten auf diesem Fragebogen müßten einer politischen, rechtlichen und ökonomischen Evaluation unterzogen werden. Prioritätensetzungen, Informationen über die Ausgabendeterminanten, konkretisierte Vorstellungen über künftige Herausforderungen, die sachliche Präzisierung des Kürzungspotentials, Kompetenzentflechtungen und Ausgliederungen sowie eine äquivalenzorientierte „Bepreisung“ öffentlicher Leistungsabgabe sind wichtige Marksteine für eine Strukturreform im Bereich des Bundesbudgets.

Fraglos müßten weitere Informationen, wie sie sich z. B. aus der Budgetprognose ergeben, in die Betrachtung einfließen. Den „Budgetstrukturbericht“ könnte das Finanzministerium unter Mitwirkung des Ministeriums für Föderalismus und Verwaltungsreform dem Kabinett zur Beschlußfassung vorlegen.

Der „Budgetstrukturbericht“ würde in der Folge dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht. Im Laufe einer Legislaturperiode müßte jährlich einmal ein „Budgetbericht“ an das Parlament und die Öffentlichkeit erstattet werden, aus dem in verbaler und quantifizierter Form der Stand der Umsetzung bzw. die notwendigen Adaptierungen des ursprünglichen „Budgetstrukturberichts“ hervorgingen.

## **6. Zusammenschau**

Die vorliegende Studie plädiert für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik. Es wird dabei für Zwecke der Arbeit zwischen einer mittelfristigen Budgetniveaupolitik und einer mittelfristigen Budgetstrukturpolitik unterschieden. Erstere konzentriert sich auf künftige Ausgaben-, Einnahmen- und Saldogrößen. Letztere ist eine Metapher für alle Arten von (vor allem!) Aufgaben- und (daraus resultierend) Budgetanpassungen, die die „Zusammensetzung“ der Einnahmen- und Ausgabenaggregate betreffen und verhindern sollen, daß in mittel- und längerfristiger Sicht sehr unerwünschte oder gar unerträgliche Auswirkungen entstehen. Diese wären vor allem im Bereiche der Staatsverschuldung und der daraus resultierenden Steuerbelastung, bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft, in Restriktionen des wirtschafts-, finanz-, geld- sowie währungspolitischen Spielraums, in zwanghaften Leistungskürzungen, in der fehlenden Wahrnehmung von Zukunftsaufgaben und damit in vielen gesellschaftlichen Bereichen spürbar.

Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Budgetvorschauen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und auf die Budgetprognosen und Investitionsprogramme des Bundes, wie sie seit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes per 1. Jänner 1987 vom Bundesministerium für Finanzen zu erstellen sind. Alle diese Instrumente konzentrieren sich – konzeptbedingt – vornehmlich auf die Budgetniveauproblematik, auch wenn die beiden erstgenannten von sehr allgemein gehaltenen strukturorientierten Empfehlungen begleitet sind (siehe Anhang). Die Studie legt als Maßstab ein „Anforderungsprofil“ an diese Instrumente an, um die Ziele, Voraussetzungen, Methoden, Inhalte und sonstige Besonderheiten der Budgetvorschauen und -prognosen ablesen und vergleichen zu können.

Die Budgetvorschauen und -prognosen können im Gegensatz zum Investitionsprogramm als methodisch ausgereift und im Rahmen der beschränkten Zielsetzung, ein budgetäres „Frühwarnsystem“ zu sein, als zweckmäßig bezeichnet werden. Es finden sich in der Studie auch Anmerkungen und Beispiele zur Treffsicherheit sowohl der Budgetvorschauen des Beirats aus den 80er Jahren als auch erstmals der bisher vom Bundesministerium für Finanzen vorgelegten Budgetprognosen. Systematische Fehlschätzungen gibt es insbesondere beim Personalaufwand. Auf Basis einer „Status-quo-Prognose“ methodisch nicht bewältigbar sind vor allem die „Sonstigen Einnahmen“ (etwa im Bereich der Privatisierungserlöse und Rücklagenentnahmen) und natürlich alle diskretionären Maßnahmen, die konzeptgerecht außer Ansatz bleiben müssen.

Dennoch kann mit den Budgetvorschauen und -prognosen lediglich auf einen noch ungelösten Konsolidierungsbedarf hingewiesen werden. Eine eigentliche Budgetstrukturreform könnte nur ein „Budgetprogramm“, wie es im Herbst 1990 kurz auf Basis eines Arbeitsentwurfes des Bundesministeriums für Finanzen unter Budgetexperten diskutiert wurde, leisten. Zentral sind dabei Angaben über die angestrebten budgetären Zielsetzungen und die dafür benötigten budgetären Maßnahmen. Statt eines „passiven“ Aufzeigens möglicher budgetärer „Entgleisungen“ in Zukunft ist eine aktive, zielgerichtete und mittelfristig orientierte Budgetstrukturpolitik erforderlich.

Die vorliegende Studie ortet den Grund für die bisher ungeleistete Arbeit einer nachhaltig wirksamen, mittelfristigen Budgetstrukturpolitik im wesentlichen bei den das Budget dominierenden, historisch gewachsenen Gruppeninteressen. Neben Planungskultur und Planungsinteresse bei den haushaltsleitenden Organen fehlen aber auch zentrale informationelle Grundlagen, die nur in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ressorts beigebracht werden können. Für einen hier vorgeschlagenen „Budgetstrukturbericht der Bundesregierung“ wird ein Fragebogen zu Händen der haushaltsleitenden Organe entworfen. Die Antworten auf die aufgeworfenen Fragen und ein daraus abgeleiteter „Budgetstrukturbericht der Bundesregierung“ wäre dann die Basis für ein als unabdingbar angesehenes „Budgetprogramm“ der Bundesregierung.

## **Anhang**

### **Übersicht über die Empfehlungen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen in den einzelnen Budgetvorschauen:<sup>21</sup>**

#### **Budgetvorschau 1970–1974:**

Zeitlich befristete Sondermaßnahmen (z. B. Alkoholsonderabgabe, Sonderabgabe vom Einkommen und Vermögen, Verzicht auf Überschüsse des Familienlastenausgleichs) sollen nicht ersatzlos auslaufen. Auf periodische Steuersenkungen soll weitgehend verzichtet werden. Das überproportionale Anwachsen der Sozialausgaben, der Ausgaben für Unterricht und Infrastrukturinvestitionen soll durch Kürzung minderwichtiger Ausgaben teilweise kompensiert werden. Die Tarife der Bundesbetriebe sollen an das allgemeine Preisniveau angepaßt werden.

#### **Budgetvorschau 1971–1975:**

Mittelfristige Ziele der Finanzpolitik sollen in einer mittelfristigen Finanzplanung umrissen werden. Größere Flexibilität in der Budgetgestaltung, Rationalisierung der Ausgabenpolitik, Schwerpunktbildung bei Infrastrukturinvestitionen usw. sollen die Schwerpunkte einer längerfristig orientierten Budgetpolitik sein.

#### **Budgetvorschau 1972–1976:**

Alle Ansätze, die zur mittelfristigen zielorientierten Finanzplanung beitragen können, sollen ausgebaut werden. Auf periodische Steuersenkungen soll weitgehend verzichtet werden. Die Kreditaufnahmen können vermindert werden (gute Konjunkturlage, vorzeitige Tilgungen)

#### **Budgetvorschau 1974–1978:**

Alle Möglichkeiten der Rationalisierung der Arbeitskräfte sowie der Erhöhung der Mobilität innerhalb der Verwaltung sollen genutzt werden. Im Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz sollen die Finanzierungsgrößen und das dadurch bewirkte Investitionsvolumen der außerbudgetären Finanzierungen detailliert angeführt werden. Steuersenkungen sollen in geringerem Umfang oder in größeren Zeitabständen erfolgen. Die Tarife der Bundesbetriebe sollen dem allgemeinen Preisniveau angepaßt werden. Kreditaufnahmen könnten anderen Finanzierungsformen vorgezogen werden.

#### **Budgetvorschau 1976–1980:**

Die Höhe der Verwaltungsschuld und der Finanzschuld sowie die Möglichkeit der Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsschulden im Haushaltsrecht sollen detailliert untersucht werden.

#### **Budgetvorschau 1978–1982:**

Öffentliche Aufträge sollen zielkonform vergeben werden. Empfehlungen von 1976 sind weiterhin aktuell. Die Budgetkonsolidierung soll ausschließlich von der Ausgabenseite versucht werden und statt der Gesamtreform des Einkommensteuerrechts soll die Valorisierung des Einkommensteuertarifs erfolgen, die steuerliche Forschungsförderung verbessert, die Exporte entlastet und der Freibetrag bei der Gewerbeertragssteuer angehoben werden (Arbeitgebervorschlag). Eine Lohnsteuersenkung ab 1. Jänner 1979 und effizientere Einhebungs- bzw. Kon-

trollmethoden in den Bereichen der Mehrwert- und Einkommensteuer sollen überlegt werden (Arbeitnehmervorschlag).

Budgetvorschau 1980–1984:

Die Senkung der relativen Nettodefizite sollte fortgesetzt werden, um den budgetpolitischen Handlungsspielraum zu vergrößern.

Budgetvorschau 1982–1986:

Mittelfristig sollte der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben erhöht werden, um zur notwendigen Umschichtung zu unmittelbar nachfrage- und beschäftigungswirksamen Ausgaben beizutragen. Die Bemühungen um Einsparungen bzw. die Begrenzung des Wachstums in einzelnen Ausgabekategorien (Sozialaufwand, Krankenversicherung) sollte fortgesetzt werden.

Budgetvorschau 1984–1988:

Die Senkung des relativen Nettodefizits sollte schrittweise erfolgen, wobei eine grundsätzlich antizyklische, beschäftigungspolitische Orientierung möglich ist. Künftige Konsolidierungsschritte sollen von der Ausgabenseite her erfolgen, wobei auf die Vorschläge der Budgetvorschau 1982–1986 verwiesen wird. Im Transferbereich sollten Leistungsbezug und Transferhöhe aufgrund sozialpolitischer Überlegungen stärker vom Einkommen abhängig gemacht werden.

Budgetvorschau 1986–1990:

Die Budgetkonsolidierung sollte sowohl von der Ausgabenseite wie auch von der Einnahmenseite her erfolgen, wobei die Maßnahmen sozial ausgewogen sein sollen und Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu berücksichtigen sind. Die Diskrepanz zwischen subjektivem Belastungsgefühl und objektiver Belastung sollte verstärkt berücksichtigt werden.

### **Übersicht über die Empfehlungen des BMfF in den einzelnen Budgetprognosen:**

Budgetprognose 1988–1991: keine.

Budgetprognose 1989–1992: Einsparungen sind nicht nur bei den Ermessensausgaben, sondern auch durch eine Kostenbegrenzung der Personalausgaben zu erreichen, gesetzliche Verpflichtungen sind grundsätzlich in Frage zu stellen.

Budgetprognose 1990–1993: wie in BP 1989–1992.

Budgetprognose 1991–1994: alle Ausgabenkategorien sind in den Konsolidierungsprozeß einzubeziehen, wesentliche Einschränkungen sind bei den gesetzlichen Verpflichtungen (einschließlich der Zweckbindungen) anzustreben, nachhaltige Einsparungen sind im Personalbereich zu setzen, jedes Ressort soll Beitrag leisten.

## Anmerkungen

- 1 Profil Nr. 38/1991, S. 18 ff.
- 2 „Die Presse“, 22. Oktober 1991, S. 5.
- 3 Diese Arbeitsgruppe setzt(e) sich im wesentlichen aus Experten der Bundeswirtschaftskammer, der Arbeiterkammer, des WIFO, des BMfF und der Wissenschaft zusammen.
- 4 Die Budgetvorschau 1972–1976 wurde nicht veröffentlicht, weil sich die Sozialpartner nicht auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen konnten.
- 5 Es wird also angenommen, es werden keine Änderungen der Steuertarife, Ausgabenbeschlüsse usw. im Prognosezeitraum erfolgen.
- 6 Vgl. Socher (1986, S. 271).
- 7 BMfF (1991, S. 1).
- 8 Vgl. Socher (1986, S. 271).
- 9 In den Abbildungen 1–4 wird die Abweichung des prognostizierten vom tatsächlichen Personalaufwand als Differenz zwischen der prognostizierten Entwicklung laut Budgetvorschau und der tatsächlichen Entwicklung gemäß den Werten aus den Bundesrechnungsabschlüssen (BRA) errechnet, wobei die Ausgangswerte jeweils auf 100 Prozent gesetzt werden.
- 10 Die Steigerung im Jahr 1990 ist großteils auf die Integration „grauer“ Dienstposten in den neuen Stellenplan zurückzuführen.
- 11 Der Stand des Basisjahres der jeweiligen Budgetvorschau wird gleich 100 Prozent gesetzt.
- 12 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1982, S. 51)
- 13 Ansätze finden sich mit der Darstellung von Einkommensverläufen bei Rainer/Roßmann (1991, S. 175 ff.).
- 14 Für 1990 war noch kein Wert für die volkswirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme verfügbar.
- 15 Revidierter Wert, siehe Tabelle 1.
- 16 In der Budgetprognose 1991–1994 wird erstmalig die neue Kategorie „Vergütungen und Überweisungen“ in den laufenden Sachaufwand einbezogen.
- 17 Vgl. Fleischmann/Lödl/van der Bellen (1991, S. 320).
- 18 Vgl. auch Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1981, S. 20).
- 19 Vgl. Fleischmann/Lödl/van der Bellen (1991, S. 327).
- 20 Vgl. zu „Budgetprogramm“ und Budgetbericht“ Gantner (1991).
- 21 Vgl. Daum (1991).

## Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschauen 1980–1984, 1982–1986, 1984–1988, 1986–1990, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1981, Mittelfristige Finanzplanung, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1982, Untersuchungen ausgewählter Ausgabebereiche des Bundeshaushalts, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1991, Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986–1990, Wien
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetprognosen 1988–1991, 1989–1992, 1990–1993, 1991–1994, Wien
- Daum, Alexandra, 1991, Budgetprognosen und Investitionsprogramme des Bundes in Österreich (1965 bis 1990), Dissertation, Innsbruck
- Fleischmann, Eduard, Lödl, Manfred C., Van der Bellen, Alexander, 1991, Außerbudgetäre Finanzierungen, in: Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, hrsg. von M. Gantner, Wien, Manz, 315–338
- Gantner, Manfred, 1991, Budgetpolitik als Wille und Vorstellung, in: Finanznachrichten 39/1991, 26. September 1991
- Rainer, Anton und Roßmann, Bruno, 1991, Das öffentliche Haushaltswesen und Personalinformationssysteme am Beispiel des Bundes, in: Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, hrsg. von M. Gantner, Wien, Manz, 165–182
- Socher, Karl, 1986, Längerfristige Finanzplanung, in: Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, hrsg. von W. Weigel u. a., Wien, Manz, 269–284