

## Finanzplanungsansätze in Österreich

### 1. Ansätze auf Bundesebene

#### 1.1. Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Die derzeit geltenden einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sind einer Finanzplanung wenn schon nicht hinderlich, so doch sicherlich nicht eben förderlich. Während in Österreich derzeit kein Gesetz besteht, welches mehrjährige staatliche Planung oder Budgetierung zwingend vorsieht, wird die Haushaltsperiode durch die Verfassung (Art. 51 Abs. 1 B-VG) — in Übereinstimmung mit den klassischen Budgetgrundsätzen — auf ein Jahr begrenzt. Auch die anderen für das Haushaltsrecht relevanten Bestimmungen sind schon etwas älteren Datums und stammen aus einer Zeit, in der Planungsprobleme noch weitestgehend unbeachtet blieben: Art. 42 Abs. 5 und Art. 51 B-VG, Art. 5 und 6 des Verwaltungsentlastungsgesetzes 1925, Bundeshaushaltsverordnung 1926, Buchhaltungsdienstverordnung 1931 und „Prealable“-Verordnung 1925 (für die Regelung des Monatshaushalts). Meritorisch läßt sich das geltende Haushaltsrecht weitestgehend auf eine Verordnung aus dem Jahre 1863 zurückführen.<sup>1)</sup>

Die gegenwärtige Rechtslage läßt bereits einen gewissen Spielraum für die Berücksichtigung längerfristiger Aspekte zu, der, wie noch zu zeigen sein wird, teilweise genützt wird. Das Bundesministeriengesetz 1973 (BGBl Nr. 389/1973) sieht in § 3 Ziff. 3 sogar vor: „Die Bundesministerien haben im Rahmen ihres Wirkungsbereiches . . . alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung der vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachbereiche . . . grundsätzliche Bedeutung zukommt.“

Gemäß § 10 der Bundeshaushaltsverordnung werden bei Mehrjahresvorhaben (Investitionen) jeweils die Jahresquoten veranschlagt, der später noch aufzubringende Restbetrag in den sogenannten „Teilheften“ zu den einzelnen Budgetkapiteln quasi „unter dem Strich“ ausgewiesen.

---

<sup>1)</sup> Siehe Blaha, R.: Aus der Geschichte des österreichischen Budgetrechtes und Budgetwesens; in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 4, 1970.

Im Jahre 1967 wurde erstmals in Ergänzung des Grundbudgets ein sogenanntes Konjunkturausgleichsbudget eingeführt, welches seit 1971 ständig aufgestellt wird und seit 1976 zu seiner Freigabe nicht mehr der gesonderten Zustimmung durch das Parlament bedarf. Die Untergliederung in Grundbudget und Konjunkturausgleichshaushalt tritt somit gleichsam an die Stelle der im Laufe der Jahre obsolet gewordenen und daher nicht mehr verwendeten Unterteilung in ordentliche und außerordentliche Gebarung.

Im Verlauf der letzten Jahre hat es mehrere Gesetzesinitiativen zum Haushaltsrecht gegeben, die auch die Einführung einer mehrjährigen Finanzplanung vorsehen. Sowohl 1968 als auch 1973 wurden Entwürfe eines Bundeshaushaltsgesetzes als Regierungsvorlage eingebracht, die aber nicht Gesetzeskraft erlangten. Der letzte Vorstoß datiert aus dem Jahr 1979, in dem ein Initiativantrag zur Änderung verfassungsrechtlicher Bestimmungen zum Bundeshaushalt eingebracht wurde. Dieser wird derzeit in einem Unterausschuß des Verfassungsausschusses des Nationalrates beraten.

Gemäß dem Initiativantrag zur Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen des B-VG soll Art. 51 Abs. 2 lauten:

„(2) Die Bundesregierung hat dem Nationalrat bis spätestens 10 Wochen vor Ablauf des Finanzjahres den Entwurf des Bundesfinanzgesetzes vorzulegen; gemeinsam mit diesem Entwurf hat sie dem Nationalrat insbesondere Berichte über die Grundlagen der Veranschlagung für die folgenden fünf Jahre (Finanzplan) und über die mindestens für den gleichen Zeitraum geplanten Investitionen (Investitionsprogramm) vorzulegen.“<sup>2)</sup>

Es herrscht Übereinstimmung darüber, daß die Begriffe „Finanzplan“ und „Investitionsprogramm“ in den Verfassungstext aufgenommen werden sollen, ihre inhaltliche Ausgestaltung aber einer einfachgesetzlichen Regelung im Rahmen eines zu beschließenden Bundeshaushaltsgesetzes vorbehalten ist. Dabei sollen Finanzplan und Investitionsprogramm im wesentlichen wie folgt verstanden werden:

Der Finanzplan wird als Regierungsplan verstanden; es besteht Informationspflicht („hat vorzulegen“) des Nationalrates durch die Bundesregierung, aber keine Genehmigungspflicht durch den Nationalrat. Der Finanzplan und das Investitionsprogramm sind mit dem Voranschlag vorzulegen. Ihre Laufzeit soll jeweils vier Jahre betragen, wobei das Voranschlagsjahr zugleich das erste Jahr des Finanz-

---

<sup>2)</sup> Der Zeitraum wurde später auf vier Jahre herabgesetzt.

planes und des Investitionsprogramms darstellt. Das laufende Finanzjahr ist dementsprechend nicht in den Finanzplan einbezogen. Dem Verfassungsauftrag entsprechend ist eine jährliche Anpassung und Fortschreibung vorgesehen (rollende Planung). Die Gliederung des Finanzplanes soll nach funktionellen und nach finanzwirtschaftlichen Kriterien sowie nach Kapiteln erfolgen. Eine ansatzweise Gliederung wird ausgeschlossen, da dies den Aufwand einer Mehrjahresbudgetierung verursachen würde.

Gegenstand des Investitionsprogramms sind:

Der Liegenschaftserwerb des Bundes, die Investitionsvorhaben einschließlich jener auf dem Gebiet der Landesverteidigung, die vom Bund gewährten Investitionsförderungen sowie jene Ausgaben, die die Investitionstätigkeit unmittelbar oder mittelbar beeinflussen (z. B. Leasingfinanzierungen). Dieses Programm wäre nach Kapiteln und Aufgabebereichen sowie in Jahresabschnitte zu gliedern und nach Dringlichkeit zu reihen. Ebenso wie der Finanzplan wird das Investitionsprogramm vom Bundesministerium für Finanzen erstellt und der Bundesregierung zwecks Beschlußfassung vorgelegt, bevor diese Unterlagen gemeinsam mit dem Voranschlag dem Parlament vorgelegt werden.

## 1.2. Die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen

Von seiten der Politiker liegen vor allem seit den sechziger Jahren, sicherlich auch im Gefolge der damaligen internationalen Planungseuphorie, eine Reihe von sehr positiven Absichtserklärungen bezüglich umfassender und langfristiger Planungen vor.

Trotzdem hat die langfristige Programmplanung, Finanzplanung, oder wie auch immer sie genannt werden mag, nicht jenen Siegeszug angetreten, wie man ihn vielleicht hätte erwarten können. Dies mag zum einen daran liegen, daß die internationalen Planungserfahrungen angesichts der zu hoch geschraubten Erwartungen eher ernüchternd wirkten, zum anderen aber sicherlich auch daran, daß sich Politiker im allgemeinen eher an kurzfristiger Stimmenmaximierung als an langfristiger Planung orientieren.

Eine ganz entscheidende Größe für die Durchführung von längerfristiger Planung stellt der Beamtenapparat dar. Aufgrund ihrer Ausbildung dominieren bei einem Großteil der Beamtenschaft juristische Gesichtspunkte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, was besonders die

Erfüllung der Planungsaufgaben erschwert. Überdies besteht die Gefahr, daß von den Politikern keine entsprechende Unterstützung geboten wird und Planung daher eher als zusätzliche Belastung denn als wichtiger Teil der Verwaltungstätigkeit empfunden wird.

### 1.3. Allgemeine Ansätze

Unter allgemeinen Ansätzen sind solche zu verstehen, die sich nicht auf einen Sektor beschränken, sondern mehrere Bereiche umspannen.

#### *1.3.1. Das zehnjährige Investitionsprogramm des Bundes*

Bereits 1954 wurde ein „langfristiges Investitionsprogramm des Bundes 1954—1963“ beschlossen. Dieser Vorgänger der heutigen Investitionsprogramme ging bereits über eine reine sektorale Planung hinaus, da neben dem Bau von Autobahnen auch Investitionen der ÖBB und der Post- und Telegraphenverwaltung enthalten waren.

Das erste umfassende langfristige Investitionsprogramm des Bundes (IP) wurde im Jahre 1971 für den Zeitraum 1971—1980 erstellt. Seither wurden mehrere Revisionen und Erweiterungen des IP durchgeführt.

Gegenstand des Investitionsprogramms sind in ökonomischer Hinsicht der Liegenschaftserwerb, die Bruttoinvestitionen (in Realisierung, geplant) einschließlich die der Landesverteidigung und Investitionsförderungen des Bundes sowie sonstige Vorhaben (mit investivem Charakter wie: Forschungsförderung, Leasing-Programme, Wohnbauförderungsmittel und das Gesamtprogramm des Wasserwirtschaftsfonds). Die bei Realisierung anfallenden Ausgaben sind analog zum Budget in ein Basisinvestitions- sowie in ein Konjunkturstabilisierungs- und -belebungsprogramm gegliedert. Unter haushaltsrechtlichen Aspekten sind die zu Beginn der Programmperiode für Folgejahre bereits bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen sowie die aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Ermessensausgaben für Investitionen und Investitionsförderung getrennt ausgewiesen. Auf die gesamte Laufzeit umgelegt, betragen diese Bindungen des Investitionsbudgets rd. 50% des Investitionsprogramms. Alle übrigen Ausgaben werden, ausgehend von der Gewichtung der Budgetansätze des Basisjahres, mit einer Steigerungsrate von

jeweils 5% fortgeschrieben. Über diesen Rahmen hinaus ist noch ein „Mehrbedarf“ (für „Prioritätensetzung“) vorgesehen. Die Investitionsausgaben werden nach Investitionsart (Liegenschaftserwerb, Bau-, Ausrüstungsinvestitionen, Darlehen und Zuschüsse im Rahmen der Investitionsförderung, sonstige Vorhaben) sowie nach zeitlicher (Jahresbeträge), institutioneller (nach Ressorts bzw. Budgetkapiteln), funktionaler und regionaler Gliederung (bundesländerweise) dargestellt.

Erstellt wird das Programm vom BMF aufgrund von Beiträgen aller Ressorts, die im Inland Investitionen von mehr als 30 Mill. S tätigen, wobei vom BMF Richtlinien vorgegeben werden. Die Verschiedenheit der Quellen erklärt auch — zusammen mit dem Fehlen einer gesetzlichen Basis — die unterschiedliche Qualität der Kapitel des Berichtes.

Obwohl schon immer alle Ressorts aufgefordert wurden, die von ihnen durchzuführenden wichtigeren Projekte anzuführen und zu erläutern, kann von einer detaillierten Projektdarstellung erst beim I-Programm 1979—1988 gesprochen werden. Zusätzlich zu den bisher verwendeten Tabellen wurde ein Schema zur Erhebung der Einzelvorhaben ausgearbeitet, wodurch eine gewisse Standardisierung (und Mindestanfordernis) an Projektinformationen erreicht werden konnte. Die Mitarbeit vieler Ressorts kann als ausgezeichnet bezeichnet werden, es stellte sich jedoch heraus, daß einige der angeforderten Informationen (noch) nicht geliefert werden könnten. Vor allem die Meldung von Vorhaben, die sich erst im Planungsstadium befinden, stößt auf Schwierigkeiten, womit der Plancharakter des IP beträchtlich abgeschwächt ist.

Weitere Probleme des IP sind:

Die Rechtslage bleibt explizit unangetastet<sup>3)</sup>, obwohl gerade hier langfristig Gestaltungsmöglichkeiten gegeben sind. Dies und die Fortschreibung der sonstigen Investitionsausgaben ausgehend vom letzten Bundesvoranschlag bedeuten, daß kaum echte Programmschwerpunkte gesetzt werden, sondern daß die dem Status quo immanenten Prioritäten übernommen werden, wobei konjunkturpolitisch bedingte budgetäre Maßnahmen zu nicht unbeträchtlichen Änderungen führen können.

---

<sup>3)</sup> Die gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen sind im festgelegten Ausmaß anzusetzen. Die aus zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Ausgaben sind im Ausmaß dieser Einnahmen einzutragen.

- Es existiert keine Verbindung zum Planungs- und Entscheidungsprozeß für Investitionen und zur Budgeterstellung in dem Sinn, daß das IP dafür verpflichtend heranzuziehen wäre. Es ist daher weniger Programm als Absichtserklärung oder Prognose.

- Die Prognosegüte des IP läßt — zu einem nicht geringen Teil wegen der oben angeführten Schwächen — zu wünschen übrig. Es treten bereits mittelfristig (drei und mehr Jahre) beträchtliche Unterschiede zu den tatsächlichen für Investitionen aufgewendeten Beträgen auf. Daher wird auch das IP etwa alle zwei Jahre revidiert bzw. neu erstellt.

Bei alledem dürfen jedoch die positiven Aspekte nicht übersehen werden:

- Unbestreitbar ist der Wert des IP als Orientierungshilfe und Informationsquelle. Immerhin gibt es zumindest Darstellungen der Größenordnung der Bundesinvestitionen (nach verschiedenen Kriterien) über einen längeren Zeitraum sowie — beginnend mit dem I-Programm 1979—1988 — sehr detaillierte Informationen über einzelne Investitionsvorhaben.

- Die Erstellung des IP zwingt alle Ressorts, ein Mindestmaß an längerfristiger Planung durchzuführen. Damit wurde ein „planerischer Lernprozeß“ initiiert, der unbedingte Voraussetzung jeder weitergehenden Planung ist.

- Nicht zuletzt werden durch die Veröffentlichung des IP die öffentlichen Investitionen als wichtiger Bereich staatlicher Aktivität ins Bewußtsein der Staatsbürger gerückt.

### *1.3.2. Mehrjährige Elemente der Bundeshaushaltsverrechnung*

Der zunehmenden Bedeutung des Budgets entsprechend, mußte auch das Rechnungswesen des Bundes verfeinert werden. Die steigenden Anforderungen an Aktualität und Aufgliederung der Daten konnten mit den konventionellen Mitteln der Buchführung nicht mehr zufriedenstellend erfüllt werden.

Im Jahre 1966 wurde daher ein neues Organisationsschema für die Bundeshaushaltsverrechnung ausgearbeitet, das als Grundlage für den Einsatz einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage diente.

Mit der Umstellung auf das neue Verfahren, das nach den Prinzipien der Datenfernverarbeitung ausgerichtet war, wurde im Oktober 1968 begonnen.

Das seither geschaffene Verrechnungssystem geht weit über die traditionelle kameralistische Buchhaltung hinaus. Die Phasenbuchführung erlaubt die Erfassung der einzelnen Phasen des Ablaufs einer finanziellen Transaktion von der Genehmigung durch den Nationalrat bis zur Zahlung. Belastungen und Berechtigungen künftiger Finanzjahre werden getrennt erfaßt. Vermögensänderungen und -umschichtungen sowie Aufwendungen und Erträge werden zusätzlich in der Bestands- und Erfolgsverrechnung festgehalten.

Um die von einer organisatorischen Einheit (Kostenstelle) oder durch eine zu erbringende Leistung (Kostenträger) verursachten Ausgaben und die damit verbundenen Einnahmen den geplanten oder dafür genehmigten Kosten gegenüberstellen zu können, wurde in Anlehnung an die voranschlagswirksame Verrechnung ein weiterer Verrechnungskreis geschaffen, in dem zusätzlich der genehmigte Vorhabensbetrag und die noch nicht verbrauchten Beträge (Vorhabensrestbetrag, Vorverfügungsrestbetrag) festgehalten werden.

Durch den systematischen Aufbau der Ordnungsbegriffe bzw. durch die Einführung von zusätzlichen Ordnungsmerkmalen ist die Auswertung der Verrechnungsergebnisse auch nach sachlichen Gesichtspunkten möglich (Gebärungsgruppen, Aufgabenbereiche, Branchen, Bundesländer). Darüber hinaus werden die Einnahmen und Ausgaben nach verschiedenen Kriterien (z. B. Investitionen, Instandhaltungen) zusammengefaßt.

Abgesehen von der generellen Notwendigkeit eines leistungsfähigen Verrechnungssystems als Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung enthält die Bundeshaushaltsverrechnung folgende in diesem Zusammenhang relevante Elemente:

- Rücklagen für nicht verbrauchte Ausgaben

Bis zum Jahresende nicht verbrauchte Ausgaben können, insbesondere soweit sie für Bauvorhaben oder Investitionen der Bundesbetriebe bestimmt sind oder soweit noch Reste zweckgebundener Einnahmen vorhanden sind, durch Zuführung an eine Rücklage vor dem Kreditverfall bewahrt bleiben. Diese Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips gewährleistet einen sinnvolleren Einsatz dieser Mittel und erhöht die Flexibilität der Budgetpolitik.

- Übersicht über mehrjährige Vorhaben des Bundes

Die Vorhaben des Bundes, deren Durchführung die Ausgabenansätze mehrerer Finanzjahre oder eines zukünftigen Finanzjahres belastet, werden in einer Übersicht in den entsprechenden Teilheften zum Bundesfinanzgesetz ausgewiesen (§ 10 Bundeshaushaltsverordnung). Daraus resultieren einerseits Anhaltspunkte bezüglich künftiger finanzieller Belastungen, andererseits ein gewisser Anreiz zu längerfristiger Betrachtung (mehrjährige Kostenschätzungen).

- Erhebung der Vorbelastungen

Die mit dem neuen Haushaltsverrechnungssystem eingeführte „Phasenbuchführung“ ermöglicht die Erhebung der Vorbelastungen (= rechtsverbindliche Verpflichtungen und Schulden künftiger Jahre) durch bereits erfolgte Bestellungen oder Lieferungen (oder andere Rechtstitel). Das Eingehen von Verbindlichkeiten unterliegt — obwohl für das laufende Budget nicht relevant — verschiedenen Regeln, womit — im Prinzip — ein erster Schritt in Richtung ablauforientierter Finanzplanung getan wäre.

- Planungsmäßige Belastungen

Unter diesem Begriff sind die geschätzten (Gesamt-)Kosten eines Vorhabens zu verstehen, die im Zeitpunkt seiner Genehmigung durch das zuständige Organ der Bundesverwaltung festgestellt wurden, abzüglich aller in Durchführung dieses Vorhabens bereits eingegangener rechtsverbindlicher Verpflichtungen (Bestellungen und/oder Schulden) und geleisteter Zahlungen. Die planungsmäßigen Belastungen aus allen genehmigten Vorhaben (ausgenommen aus Dauerschuldverhältnissen) sollen künftig jährlich einmal zu einem bestimmten Stichtag erfaßt werden, womit wichtige Anhaltspunkte zur Prognose der längerfristigen Budgetentwicklung gewonnen würden.

- Konjunkturausgleichsbudget

Auch die seit 1974 durchgeführte Dreiteilung des Budgets in Grundbudget, Konjunkturstabilisierungs- und Konjunkturbelebungsquote kann nicht direkt als Finanzplanungsansatz bezeichnet werden. Sie ist jedoch insofern interessant, als eine ähnliche Vorgangsweise in mittel- und langfristiger Sicht besondere Bedeutung erlangt, da in diesem Zusammenhang kaum auf kurzfristige (Konjunktur-)Schwankungen eingegangen werden kann. Diese Dreiteilung wurde daher auch — folgerichtig — zuerst auf das langfristige Investitionspro-



gramm des Bundes angewendet. Abgesehen davon ist es im Interesse einer starken Verbindung zwischen Budgetierung und Mehrjahresplanung vorteilhaft, vergleichbare Gliederungen anzuwenden.

### 1.3.3. Informationssysteme und andere EDV-Projekte

Eine notwendige Voraussetzung für jede Art von Finanzplanung ist die Bereitstellung von entsprechenden Informationen. Neben der traditionellen Form (Aufzeichnungen in Form von Akten) traten in den letzten Jahren EDV-unterstützte Informationssysteme in den Vordergrund.

In Zusammenhang mit allgemeinen Planungsansätzen besonders erwähnenswert ist das Finanzpolitische Informationssystem FIPO-LIS.<sup>4)</sup> Dieses Informationssystem, das in den siebziger Jahren im Bundesministerium für Finanzen entwickelt wurde, ermöglicht einerseits die rasche Verarbeitung und Darstellung der in der zugehörigen Datenbank eingespeicherten Daten<sup>5)</sup> und andererseits die Benützung von verschiedenen Programmen und Modellen (Finanzpolitisches Simulationsmodell FIMOSTAB, Kosten-Nutzen-Analyse, Finanzschuldenmodell FISCH<sup>6)</sup>, Modell für lohnabhängige Abgaben INZIDENZ u. a.).

Neben der bereits oben kurz beschriebenen Bundeshaushaltsverrechnung betreibt das Bundesrechenamt — in Zusammenarbeit mit dem jeweils zuständigen Ressort — eine Reihe weiterer Informationssysteme und ähnliche EDV-Projekte.<sup>7)</sup> Vom Standpunkt der allgemeinen Planungsansätze sind davon die automatisierte Abgabefestsetzung, -einhebung und -verrechnung bei den Finanzämtern, die Automatisierung der Zollämter, die Finanzschuldenverrechnung, das Personalinformationssystem und die automatisierte Bundesbesoldung besonders hervorzuheben.

---

<sup>4)</sup> Teilweise detaillierter beschrieben in Grätz, W., Kitzmantel, E., Rainer, A.: Neue Entscheidungshilfen für die Führung des Bundeshaushalts; in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 3—4, 1974.

<sup>5)</sup> Das Bundesministerium für Finanzen verfügt darüber hinaus über eine Zugriffsmöglichkeit auf das Integrierte Statistische Informationssystem ISIS des ÖStZA sowie seit kurzem auch auf die Volkswirtschaftliche Datenbank (und die entsprechenden Programme) des Instituts für Wirtschaftsforschung (beides über Bildschirm-Terminal).

<sup>6)</sup> Wurde bereits im Rahmen der letzten beiden Budgetvorschauen des Beirats zur Prognose der(s) Finanzschulden(aufwandes) verwendet.

<sup>7)</sup> Siehe dazu: BMF: Das Bundesrechenamt — Verwaltungsreform durch modernste Technik; Wien 1978.

Darüber hinaus ermöglichen zahlreiche automatisierte Verfahren eine effizientere Verrechnung und Planung in Teilbereichen.

### *1.3.4. Die mittelfristigen Budgetvorschauen*

Die Budgetvorschauen, die ursprünglich vom Bundesministerium für Finanzen, später vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ausgearbeitet wurden und werden, können zwar nicht als Finanzplanung im engeren Sinne bezeichnet werden, sie bilden jedoch sicherlich eine wichtige Vorstufe.

Nachdem sowohl die Bundesregierung in ihrer Regierungserklärung vom April 1964 als auch der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen die Notwendigkeit längerfristiger Budgetkonzeptionen betont hatten, legte das Bundesministerium für Finanzen im Juli 1965 die erste Budgetvorschau für die Zeit von 1965 bis 1968 vor, der zwei weitere für die Jahre 1967—1970 und 1968—1971 folgten.

Allen Vorschauen lagen Gutachten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung über die voraussichtliche Konjunkturentwicklung zugrunde.

Der Beirat selbst, der 1968 eine eigene Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ ins Leben gerufen hatte, erstellte im vergangenen Jahrzehnt sechs Budgetvorschauen, nämlich für die Jahre 1970—1974, 1971—1975, 1974—1978, 1976—1980, 1978—1982 und 1980—1984.

Allen erwähnten Budgetvorschauen ist gemeinsam, daß sie keinen Plancharakter und, im Grunde genommen, auch keinen Prognosecharakter haben. Sie sollen lediglich aufzeigen, wie sich Einnahmen und Ausgaben unter bestimmten Annahmen entwickeln werden. In der Tat weichen die Vorschauen des Beirates von der tatsächlichen Entwicklung oft erheblich ab. Dies liegt einerseits daran, daß die zugrundegelegten Wirtschaftsprognosen vor allem für 1975 ziemlich weit von der Realität entfernt waren, andererseits in der Natur der Vorschauen selbst: Die in ihnen dargelegten Trends sollen ja gegebenenfalls zu Gegenmaßnahmen führen. Schwerer als die mangelnde Treffsicherheit dieser „Prognosen“, die ja eher als „Problemschau“ gedacht sind, wiegt freilich ein anderer Umstand: Die Interessensgebundenheit der Prognoseersteller bewirkt, „daß viele Probleme entweder überhaupt nicht diskutiert werden oder jedenfalls nicht gemäß ihrer Bedeutung und unter Einbeziehung aller Konsequenzen behandelt werden“. Dafür ist aber „der Austausch von Informationen

und Ansichten, der zwischen den Wirtschaftspartnern und den Experten aus den Ministerien, dem Wirtschaftsforschungsinstitut usw. stattfindet, von großem Wert.“<sup>8)</sup>)

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die mittelfristigen Budgetvorschauen zwar eine mehrjährige Finanzplanung nicht ersetzen, für eine solche aber ein wertvolles Hilfsmittel und eine nützliche Ergänzung darstellen können.

#### 1.4. Sektorale Ansätze der längerfristigen Planung

Darunter sollen solche Pläne oder Programme verstanden werden, die einen speziellen Aufgabenbereich betreffen. Diese werden im allgemeinen vom (bzw. unter der Federführung des) zuständigen Ressort(s) erstellt.

Die Erarbeitung von Plänen und Konzeptionen in den einzelnen Ressorts erfolgt unterschiedlich. In der Regel werden Forschungsinstitute und Experten beauftragt, Gutachten als Planungsgrundlage zu erstellen. In den Ministerien sind Beiräte und Kommissionen mit beratender Funktion eingerichtet, deren faktischer Einfluß aber mitunter ziemlich groß ist. Sie setzen sich üblicherweise aus Vertretern der Sozialpartner und des wissenschaftlichen Bereiches zusammen. Die Ressortprogramme sind von recht unterschiedlicher Qualität und Aussagekraft, die Bandbreite reicht von relativ detaillierter Projektplanung, die zum Teil unter Verwendung moderner wissenschaftlicher Methoden erstellt wird, bis zu sehr allgemein gehaltener Absichtserklärung. Man muß allerdings dazu sagen, daß erstens nicht jede Materie den üblichen, v. a. quantitativen Planerstellungsverfahren gleich zugänglich ist und daß andererseits die einzelnen Ressorts mit verschieden weit reichenden Kompetenzen ausgestattet sind.

##### 1.4.1. Straßenbauplanung

Das Bundesstraßengesetz 1971 enthält zwar Straßenverzeichnisse, welche die Vorstellungen des Gesetzgebers vom Endausbauzustand des Bundesstraßennetzes wiedergeben, es besagt aber nichts über Vorgangsweise und Zeithorizont seiner Verwirklichung. Es ist viel-

---

<sup>8)</sup> Swoboda, H.: Zu den Budgetprognosen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen; in: Wirtschaftspolitische Blätter Nr. 6/1976.

mehr die Verwaltung, in diesem Falle also vor allem dem Bundesministerium für Bauten und Technik, überlassen, die Detailplanung vorzunehmen. Dies ist — gestützt auf eine Entschließung des Nationalrates ebenfalls aus dem Jahre 1971 — auch erfolgt.

1972 wurde erstmals eine sogenannte „Dringlichkeitsreihung“ für Autobahnen und Schnellstraßen vorgelegt und 1975 eine revidierte Fassung, diesmal auch unter Mitberücksichtigung der Bundesstraßen, erstellt.<sup>9)</sup>

Diese Dringlichkeitsreihung bietet im Ansatz ein gutes Beispiel einer Aufgabenplanung. Es wird nämlich darin der Versuch unternommen zu bestimmen, wie, vor allem in welchen Stufen, ein gegebener Soll-Zustand, ausgehend vom aktuellen Ist-Zustand, erreicht werden soll.

An rechenbaren Einzelkriterien wurden berücksichtigt:

Verkehrlicher Ausbauwert,

Wirtschaftlichkeit,

Raumplanung,

Verkehrssicherheit,

Länderreihungen.

Die neue Dringlichkeitsreihung (1980) berücksichtigt neben den oben angeführten Kriterien auch den Energieverbrauch und den Umweltschutz.

#### *1.4.2. Hochbauplanung*

Auch bezüglich des Hochbaues gibt es im Rahmen des BMBT mittel- und längerfristig orientierte Konzeptionen. So wird alljährlich die mehrjährige Bauvorschau erstellt, welche reichhaltiges Material über die Situation auf dem Baumarkt, die Entwicklung des Baugeschehens früherer Jahre und globale Prognosen sowie das Bauprogramm Österreichs, teilweise in sehr tiefer Gliederung, enthält.

Das Bundesministerium für Bauten und Technik ist für die gesamte Hochbauplanung des Bundes zuständig, sofern diese andere Ressorts betrifft, man denke an das Hochschul- und Schulbauprogramm, werden die dort vorgenommenen Planungen berücksichtigt, und es kommt zu einer koordinierten Vorgangsweise mit den betreffenden Ressorts.

---

<sup>9)</sup> Siehe BMBT (Hrsg.): Dringlichkeitsreihung für Autobahnen, Schnellstraßen, Bundesstraßen, Wien 1975, sowie dort angeführte Spezialgutachten.

#### *1.4.3. Die österreichische Forschungskonzeption 1972 und ihre Weiterentwicklung*

Aufbauend auf der Analyse der österreichischen Forschungspolitik durch die OECD und den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission wurde von einem Projektteam des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (BMWF) die österreichische Forschungskonzeption als mittel- und längerfristige Rahmenkonzeption für die Forschungspolitik erstellt und 1972 von der Bundesregierung beschlossen. Für Großforschungseinrichtungen, Querschnittsbereiche und vorrangige Problemkreise wurden von Projektteams sektorale Konzeptionen ausgearbeitet.

An einer Forschungskonzeption für die achtziger Jahre wird derzeit gearbeitet.

An einer Forschungskonzeption für die achtziger Jahre wird derzeit gearbeitet.

#### *1.4.4. Längerfristiges Schulentwicklungsprogramm der Bundesregierung*

Im Bereich Unterricht wurde erstmals 1971 ein längerfristiges Schulentwicklungsprogramm erstellt, das später mehrmals adaptiert wurde. Dieses Programm enthält bildungspolitische Zielsetzungen, jedoch keine projektbezogenen Dringlichkeitsreihungen oder zeitliche Verwirklichungsstufen, es erfolgt lediglich ein Hinweis auf die Berücksichtigung des Projektfortschritts und stellt eine Selbstbindung der Bundesregierung in bezug auf die Schulerhaltung der weiterführenden Schulen dar.

Darüber hinaus wurde zur Schaffung zusätzlichen Schulraumes ein Leasing-Plan für Schulgebäude aufgestellt. Ferner wurde ein langfristiger Sportstättenplan erarbeitet.

#### *1.4.5. Planung im Bereich Verkehr*

Der mit Recht als nachteilig empfundene Umstand, daß es keine Verkehrsplanung gibt, die alle Verkehrsträger, d. h. vor allem Straße und Schiene, wirkungsvoll integriert, wird nach Abschluß der Arbeiten am Österreichischen Gesamtverkehrskonzept der Vergangenheit angehören. Die Trennung in der ressortmäßigen Zuständigkeit, wonach das Bundesministerium für Verkehr nicht auch für den Straßenbau zuständig ist, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.

Das von den ÖBB ausgearbeitete Unternehmenskonzept wurde im Juli 1975 der Öffentlichkeit vorgestellt und enthält u. a. eine Zusammenstellung der Unternehmensziele, bei denen vor allem der Vorrang volkswirtschaftlicher Aspekte gegenüber betriebswirtschaftlichen bemerkenswert ist, sowie ein zehnjähriges Investitionsprogramm mit einem Ausgabenrahmen von 53 Mrd. S. Wie aus dem Bundesbahngesetz hervorgeht, ist die Finanzierung im Zuge der jährlichen Budgeterstellung sicherzustellen, eine langfristige Finanzierungsplanung besteht somit nicht. Der Maßnahmenkatalog ist ziemlich konkret und detailliert gehalten, die Dringlichkeitsgrundsätze sind allerdings etwas vage formuliert.

Das Bundesministerium für Verkehr (BMV) ist auch für die Post zuständig, für die ebenfalls ein Unternehmensplan 1975—1979 erarbeitet wurde. Gemeinwirtschaftliche Erfordernisse haben Vorrang, die Bereichspläne enthalten zum Teil ziemlich detaillierte Vorstellungen über notwendige Maßnahmen und deren zeitlichen Horizont.

Nähere Angaben über die zeitliche Realisierung der geplanten Vorhaben sind den jeweiligen mittelfristigen Investitionsprogrammen für die Bereiche des Postdienstes, Postautodienstes und Fernmeldebetriebes zu entnehmen.

#### *1.4.6. Fremdenverkehrs-Förderungsprogramm*

Das Fremdenverkehrs-Förderungsprogramm 1980—1989 mit einem vorgesehenen Ausgabenvolumen von 8,2 Mrd. S dient als Plan- und Zielvorstellung für die Fremdenverkehrspolitik. Neben der Unterstützung der Werbung soll vor allem die Struktur und Qualität der Fremdenverkehrsbetriebe durch diverse Förderungsaktionen verbessert werden.

#### *1.4.7. Planung im Energiebereich*

Zur Sicherung der Energieversorgung wurde Mitte 1979 ein Energieprogramm der Bundesregierung erstellt, dessen Planungscharakter im Anschluß daran durch einen Operationskalender für die konkrete Durchführung des Programms unterstrichen wurde. Es enthält Maßnahmen zur Förderung von energiesparenden Investitionen, zum Ausbau der Energiequellen und Fernwärmeversorgung sowie Energiesparvorschläge. Das Energieforschungskonzept 1980 wurde vor kurzem fertiggestellt und der Öffentlichkeit vorgestellt.