

## 2. Ansätze einer mehrjährig konzipierten Haushaltswirtschaft von Ländern und Gemeinden in Österreich

Auf den Ebenen der Länder und der Gemeinden wurden und werden erhebliche Anstrengungen einer mittelfristigen Orientierung der Haushaltswirtschaft unternommen. Diese Bemühungen müssen besonders im Zusammenhang mit den im Vergleich zum Bund unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich der Einnahmen gesehen werden.<sup>1)</sup>

### 2.1. Mittelfristige Haushaltsplanungsansätze auf der Ebene der Bundesländer

Die Länder erfüllen Aufgaben, die sich von denen der übrigen gebietskörperschaftlichen Ebenen unterscheiden bzw. ein anderes Gewicht im Rahmen der Haushaltswirtschaft besitzen. Es sind hier die Koordinierungs-, die Ordnungs-, die Förderungs- und die Ausgleichsfunktion für ihren Raum zu nennen. Die Einnahmen der Länder sind weitgehend durch die Bestimmungen eines von ihnen nur in Grenzen beeinflussbaren Finanzausgleichs determiniert und damit „außengesteuert“. Die mittelfristigen Planungsansätze haben auf dieser Ebene vor allem die Aufgabe, die Bandbreite künftiger Belastungen aufzuzeigen, den Finanzierungsrahmen abzustecken und so zur längerfristigen Haushaltssicherung beizutragen.

Ansätze einer mehrjährig konzipierten Finanzpolitik der Länder wurden zuletzt von Chr. Brünner (1978) und – darauf aufbauend – von H. Schäffer (1978) mit Stand Mitte 1975 dargestellt.<sup>2)</sup>

Die Autoren machten diese Ausführungen auf Basis einer von der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung zu den mehrjährigen Finanzplanungen der Länder gemachten Umfrage. Für die vorliegende Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde eine neuerliche Umfrage der Verbindungsstelle der Bundesländer erbeten und dankenswerterweise

---

<sup>1)</sup> Smekal, Chr., Längerfristige Haushaltsplanung in Österreich auf zentraler und lokaler Ebene, unveröff. Manuskript (1978) erschienen: „Pianificazione a lungo termine del bilancio in Austria a livello centrale e locale, in: Gerelli, E., und Pola, G. (Hrsg.), La Programmazione Poliennale Della Spesa Publica, Bologna 1979, S. 115 ff.

<sup>2)</sup> Für Detailergebnisse wird auf die angeführte Literatur verwiesen.

mit Stand 1. 1. 1981 durchgeführt. Deren Ergebnisse können wie folgt zusammengefaßt werden:

Mit Ausnahme von Niederösterreich, das mehrjährig konzipierte „Finanzierungspläne“ für a. o. Bauvorhaben kennt, gibt es in allen Bundesländern eine mehrjährig konzipierte Haushaltspolitik, die den *gesamten* Haushalt in die Planungsanstrengungen integriert. Es handelt sich dabei durchwegs um „Finanzvorschauen“, deren Zielsetzung primär darin besteht, im wesentlichen auf Basis von Status-quo-Betrachtungen eine informative Unterlage über die tendenzielle Einnahmen-, Ausgaben- und Verschuldungsentwicklung im Vorschauzeitraum zu erhalten. Sie dienen damit als Orientierungshilfe für die Budgeterstellung bzw. als Argumentationsgrundlage zur Beurteilung von neuen, kostenintensiven Investitionsprojekten. Eine Prioritätenfestsetzung findet im Rahmen dieser Arbeiten nicht statt. Vom Bundesland Vorarlberg ist die Erstellung einer eigentlichen Finanzplanung, die naturgemäß sachorientierte Schwerpunkte zu setzen hat, geplant. Die Adaption der Finanzprognosen erfolgt derzeit auf diskretionärer Basis bei Bedarf. Eine eigentliche rollende Planung wird derzeit nur von Salzburg durchgeführt.

Institutionell gesehen, werden die Finanzprognosen von den Finanzabteilungen zu Händen der Landesregierungen erstellt. Die Finanzprognosen oder zumindest deren wesentlichste Schlußfolgerungen werden dem jeweiligen Landtag zur Kenntnis gebracht.

Mit Ausnahme des Bundeslandes Kärnten gibt es derzeit in keinem Bundesland eine landesgesetzliche Grundlage für die mittelfristige Haushaltsplanung. Es sind aber in mehreren Bundesländern Bestrebungen im Gange, in eine neue Landesverfassung solche Vorschriften aufzunehmen.<sup>3)</sup>

Im einzelnen können die Ergebnisse der Planungsanstrengungen lt. Umfrage (Stand 1. 1. 1981) wie folgt wiedergegeben werden:

### *Burgenland*

Im Burgenland wurde eine „Mittelfristige Finanzprognose 1980–1985 des Landes Burgenland“ eingerichtet. Diese stellt eine auf den gegenständlichen Zeitraum bezogene Projektion der erkennba-

---

<sup>3)</sup> Vgl. dazu auch den von T. Kriegseisen verfaßten Rohentwurf einer Musterhaushaltsordnung, gemäß deren § 13 die Voranschläge des Landes auf der Grundlage einer fünfjährigen Investitionsplanung zu erstellen sind.

ren Einnahmen- und Ausgabentendenzen dar. Entscheidungen über Budgetschwerpunkte oder Prioritäten werden von der Finanzprognose nicht vorweggenommen. Die Preissteigerungen und Folgekosten wurden auf Basis der in den vorangegangenen Jahren gemachten Erfahrungswerten geschätzt.

Bei der Erstellung des Voranschlages für das Jahr 1981 wurden die vorgegebenen Prognosewerte von der Landesregierung in sehr weitgehendem Ausmaß berücksichtigt. Der Landtag wurde vom Landesfinanzreferenten über die in der Finanzprognose enthaltenen Schlußfolgerungen (insbesondere den beabsichtigten stufenweisen Abbau der Landesverschuldung betreffend) in seiner Budgetrede informiert. Derzeit gibt es keine landesgesetzliche Grundlage für eine Finanzprognose. Im Entwurf einer neuen Landesverfassung ist jedoch die Vorlage eines Finanzplanes an den Landtag zwingend vorgesehen.

### *Kärnten*

In Kärnten ist die Landesregierung durch Art. 53 Abs. 4 der Landesverfassung verpflichtet, zugleich mit dem Entwurf des Landesvoranschlages eine „Vorschau über die voraussichtliche finanzielle Entwicklung der nächsten drei Jahre“ unter Berücksichtigung der gesetzlich festgelegten oder vertraglich eingegangenen Verpflichtungen vorzulegen.<sup>4)</sup>

### *Niederösterreich*

Das Bundesland Niederösterreich kennt „Finanzierungspläne“ für außerordentliche Bauvorhaben. Sie sind im Voranschlag des Landes enthalten und erstrecken sich auf mehrere Jahre. Aus diesen Plänen sind die Gesamtkosten der Einzelprojekte, eventuelle Kostenerhöhungen seit Erstellung des Projektes, der Finanzierungszeitraum und damit die Vorausbelastungen der kommenden Budgetjahre zu ersehen. Folgekosten werden nicht gesondert, Preissteigerungen bei Vor-

---

<sup>4)</sup> Vgl. Schäffer, H., Öffentliche Investitionsplanung und Auftragsvergabe, in: Wenger, K. (Hrsg.), Ausgewählte Probleme des öffentlichen Vergabewesens, Bd. 38 der Schriftenreihe der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien 1978, S. 68 f., und Brünner, Christian: Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem, Wien/New York 1978, S. 183.

liegen entsprechender Berechnungen berücksichtigt. Die „Finanzierungspläne“ werden bei der Budgeterstellung dem jeweiligen Baufortschritt angepaßt. Sie werden im Rahmen des Voranschlages vom Landtag genehmigend zur Kenntnis genommen. Bauvorhaben größeren Umfanges dürfen nur nach grundsätzlicher Genehmigung durch den Landtag begonnen werden. Bei dieser Gelegenheit sind die „Finanzierungspläne“ vorzulegen. Außerdem ist die Planung von Vorhaben auf verschiedenen Gebieten an die bestehenden rechtsverbindlichen Raumordnungsprogramme gebunden. Dadurch ist der schwerpunktmäßige Einsatz der Budgetmittel sowohl regional als auch sektoral vorausbestimmt. Mit 1. Jänner 1981 wurde in Niederösterreich eine Mehrphasenbuchhaltung eingerichtet, die die buchmäßige Erfassung von Vorbelastungen und Vorberechtigungen ermöglicht. Die sich hier ergebenden Daten sollen eine Entscheidungsgrundlage für die kommende Vorgangsweise auf dem Gebiet der Planung bilden.

### *Oberösterreich<sup>5)</sup>*

In Oberösterreich wird seit Jahren ein Mehrjahres-Investitionsplan zu den Vorhaben des a. o. Haushaltes geführt. In diesem Mehrjahresinvestitionsplan sind jeweils die Gesamtkosten, die bisher bereits gestellten Mittel, der jeweils veranschlagte Jahreskredit und die in den kommenden Jahren noch bereitzustellenden Kredite angegeben.

### *Salzburg*

Im Anschluß an die Erstellung des jeweiligen Voranschlagsentwurfs wird in Salzburg jährlich eine Finanzprognose für den Gesamthaushalt ausgearbeitet, die sich auf einen Zeitraum von 5 Jahren erstreckt. Das laufende Rechnungsjahr und der Voranschlagsentwurf für das nächstfolgende Jahr werden in die Prognose mit einbezogen und bilden im wesentlichen die Ausgangslage für die Prognostizierung. Die Vorschau trägt die Bezeichnung „Mittelfristige Finanzprognose“, zuletzt für 1980—1984. Es wird dabei jene Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushaltes dargestellt, die sich

---

<sup>5)</sup> Ergebnis einer Umfrage der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Stand: Mitte 1975, in: Brünner, Christian, a. a. O.

ohne korrektive Eingriffe voraussichtlich ergeben würde. Die Folgekosten sind im Rahmen der prognostizierten Ausgabenentwicklung enthalten. Im Anhang der mittelfristigen Finanzprognose findet sich aber auch eine gesonderte Darstellung jener Folgekosten, die sich aus den laufenden und den im jeweiligen Voranschlagsentwurf neu vorgesehenen Investitionsvorhaben des Landes ergeben.

Die mittelfristige Finanzprognose stellt für die jährliche Budgeterstellung lediglich eine Orientierungshilfe dar. Sie wird dem Landtag zu Beginn der Beratungen über den jeweiligen Voranschlagsentwurf zur Kenntnis gebracht. Da Art. VI Abs. 5 des jeweiligen Haushaltsgesetzes u. a. bestimmt, daß Bauvorhaben erst dann in Angriff genommen werden dürfen, wenn die Bedeckung der zu erwartenden Kosten gesichert ist, ergibt sich für mehrjährige Vorhaben zwangsläufig die Notwendigkeit einer vorausschauenden Planung.

### *Steiermark*

Auf Basis des Landtagsbeschlusses Nr. 49 vom 7. Dezember 1978 wurde im April 1980 vom Landesfinanzreferenten eine „Budgetvorschau des Landes Steiermark für die Jahre 1981 und 1982“ vorgelegt. Es handelt sich dabei um eine Projektion der Einnahmen und Ausgaben für die genannten Jahre auf der Grundlage der Ergebnisse der Vorjahre, des Voranschlages für das Jahr 1980 sowie von explizit gemachten Annahmen über die Entwicklung: der Konjunktur und des Wirtschaftswachstums, der Einnahmen aus dem Finanzausgleich, der Pflichtausgaben, der Krankenanstaltenfinanzierung, der Personalbeholdung und des -standes, der Neuverschuldung und des Schuldendienstes, der Wirtschaftsförderung sowie der mit dem Bund junktierten Finanzierungsmaßnahmen. Gerade die Auswahl dieser Annahmen zeigt, in welchem hohem Maße die finanzielle Entwicklung eines Landeshaushaltes „außengesteuert“ ist, was die eigentliche „Finanzplanung“ aber keineswegs überflüssig macht. Das Ziel dieser Budgetvorschau besteht darin, die wirtschaftlichen und finanziellen Grenzen des Landeshaushalts im Hinblick auf dessen Konsolidierung abzustecken und auf die Entwicklung einiger „Schlüsselstellen“ (Personalausgaben, Ausgaben für Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten, Schuldendienstausgaben) rechtzeitig aufmerksam zu machen, ohne indessen Entscheidungen vorwegzunehmen.

## *Tirol*

Im Bundesland Tirol gibt es seit dem Jahr 1977 eine über den Jahreshaushalt hinausreichende mehrjährig konzipierte Budgetplanung für den Gesamthaushalt, die als mittelfristige Finanzprognose bezeichnet wird. Dabei handelt es sich um eine Fortschreibung des Status quo; Prioritäten sind bisher nicht gesetzt worden. Die Pflichtausgaben und eine Fortschreibung der Ermessensausgaben werden den erwarteten Einnahmen gegenübergestellt. Die Teilbereiche sind sowohl nach finanzwirtschaftlichen als auch institutionellen Gliederungskriterien aufgegliedert, wobei insbesondere die Bauprogramme im a. o. Haushalt gesondert dargestellt sind. Preissteigerungen und Folgekosten wurden bisher nicht berücksichtigt. In einer derzeit in Ausarbeitung stehenden Budgetplanung werden jedoch die valorisierten Beträge bezüglich der Investitionen eingesetzt.

Die Berücksichtigung der mittelfristigen Finanzprognose bei der jährlichen Budgeterstellung wird von der do. Landesregierung derzeit als noch „gering“ eingestuft. Die mittelfristige Finanzprognose wurde bisher dem Landtag jährlich zur Kenntnis gebracht. Derzeit gibt es in Tirol keine landesgesetzliche Grundlage für eine mittelfristige Finanzplanung.

## *Vorarlberg*

Das Bundesland Vorarlberg hat erstmals im Dezember 1977 eine mittelfristige Finanzprognose für den Zeitraum 1977—1981 ausgearbeitet; die derzeit gültige Prognose umfaßt den Zeitraum 1979—1983, eine Fortschreibung für 1981—1985 soll demnächst ausgearbeitet werden. Die bisher erstellten Finanzprognosen umfassen den gesamten Haushalt, weisen darüber hinaus aber auch gesonderte Schätzungen für die Hoch- und Straßenbauten des Landes sowie die wichtigsten Förderungsausgaben auf. Da die Rechnungsabschlussergebnisse die Basis der mittelfristigen Finanzprognose darstellen, sind in den Extrapolationsergebnissen bereits Anteile an Folgekosten enthalten. Zusätzlich werden bei der Finanzprognose Folgekosten dann berücksichtigt, wenn außergewöhnlich aufwendige und betriebskostenintensive Investitionsvorhaben ihren Abschluß finden oder aber rechtliche Regelungen mit außerordentlich hohen Folgekosten für das Land verbunden sind. In diesen Fällen erfolgt eine Vorausschät-

zung der zu erwartenden Betriebskosten oder — wenn dies nicht möglich ist — die Berücksichtigung eines bestimmten Prozentsatzes vom Investitionsaufwand als voraussichtlicher Betriebskostenanteil. Im übrigen handelt es sich bei der mittelfristigen Finanzprognose um eine Fortschreibung des „Status quo“. Dementsprechend werden keine Prioritäten gesetzt.

Das Land Vorarlberg beabsichtigt (u. a. nach Vorliegen des endgültigen Ergebnisses der Volkszählung 1981) einen Finanzplan auszuarbeiten. Dieser wird sich von der Finanzprognose durch das Setzen von Prioritäten unterscheiden, um einen Ausgleich zwischen den zu erwartenden Einnahmen und den finanzpolitisch vertretbar erscheinenden Fremdmittelaufnahmen einerseits und den Ausgabenanforderungen andererseits herzustellen.

Bei der jährlichen Budgeterstellung wird insbesondere hinsichtlich des vertretbaren Rahmens an Darlehensaufnahmen auf die Globalergebnisse der Finanzprognose Rücksicht genommen. Die ausgearbeiteten Finanzprognosen wurden bisher regelmäßig den Mitgliedern des Vorarlberger Landtages zur Verfügung gestellt. Derzeit gibt es keine landesgesetzlichen Grundlagen für eine Finanzprognose oder einen Finanzplan. Es bestehen aber Überlegungen, die Verpflichtung zur Erstellung solcher Unterlagen in einem kommenden Landeshaushaltsgesetz oder gar in der Landesverfassung zu normieren.

## *2.2. Mittelfristige Haushaltsplanungsansätze auf der Ebene der Gemeinden*

Bei den Gemeinden steht die Investitionstätigkeit im Vordergrund. Mit Hilfe mittelfristiger Planungsmaßnahmen soll — unter Berücksichtigung der Folgekosten — vor allem eine Prioritätensetzung in sachlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht auf dem Gebiet der Investitionstätigkeit erfolgen. Die Gemeinden — und hier vor allem die kleineren unter ihnen — sind bei diesen Planungsanstrengungen mit stark schwankenden Einnahmen, mit einer Abhängigkeit von Transfers von seiten übergeordneter Haushalte, mit projektbezogener, sprunghafter Entwicklung der Ausgaben und mit einem Mangel an fachlich geschultem Personal konfrontiert.

Mit Stand 1976 hat der Rechnungshof eine Inventur der Finanzplanungsanstrengungen der seiner Prüfungscompetenz unterliegenden 21 Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern durchgeführt. Ihr Ergeb-

nis wird von P. Ludwig (1978) näher beschrieben. Dabei hatten 7 Städte eine mittelfristige Finanzplanung (wobei bei 2 Städten hier keine vollständige Planung vorlag), 6 Städte hatten bei dieser Umfrage die Bedeutung der Finanzplanung erkannt und waren bestrebt, sie zu realisieren. 8 Städte hatten keine Finanzplanung. Die Anfänge dieser Planungen gehen dabei bis 1965 zurück.<sup>6)</sup>

Im folgenden soll exemplarisch die mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung der Gemeinde Wien vorgestellt werden.

### *2.2.1. Die mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung bei der Gemeinde Wien*

#### Die Organisation der Finanzplanung

Die Erstellung des mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanes erfolgt im Rahmen der Geschäftsgruppe Finanzen und Wirtschaftspolitik in Zusammenarbeit mit der Stadtbaudirektion, die sich in diesem Zusammenhang wieder der einzelnen Abteilungen bedient, in deren Rahmen Investitionsprojekte zur Ausführung gelangen.

Bis Ende August beschränkt sich die Tätigkeit im wesentlichen auf das Sammeln von Unterlagen und Informationen, da umfassende aktuelle Daten erst Anfang September aus den von den Dienststellen vorgelegten Detailentwürfen für den Voranschlag des nächsten Jahres gewonnen werden können. Im Verlauf der Budgetverhandlungen auf Beamtenebene werden diese Daten verifiziert, auch im Hinblick auf sich abzeichnende Entwicklungen, die eine Abweichung von den aus früheren Jahren gewonnenen Trends erwarten lassen. Die Einnahmen- und Ausgabenschätzungen gehen auf einer sehr niedrigen Aggregationsstufe vor sich, doch werden die so gewonnenen Daten dann auf eine einzige Tabelle verdichtet. Die Arbeiten müssen so rechtzeitig abgeschlossen sein, daß eine Behandlung in den Budgetberatungen des Gemeinderates erfolgen kann. Der Finanz- und Investi-

---

<sup>6)</sup> Für die übrigen Ergebnisse der Erhebungen bezüglich Investitionsplanung, Fortschreibung, Laufzeit, Abstimmung mit anderen Planungen, vgl. P. Ludwig, Finanzplanung und Verschuldung österreichischer Großgemeinden, in: ÖHW 19 (1978), S. 242 ff. Zur kommunalen Planung i. w. S. (z. B. Stadtentwicklungsplanung usw.) vgl. H. Driza, Kommunale Planung — Ein Überblick, in ÖHW 19 (1978), S. 233 ff., und die übrige angeführte Literatur.

tionsplan wird vom Gemeinderat nicht beschlossen, sondern nur zur Kenntnis genommen.

Eine formelle Verankerung der mehrjährigen Finanz- und Investitionsplanung in der Wiener Stadtverfassung oder in der Haushaltsordnung liegt nicht vor, der einzige Hinweis ist in der Geschäftseinteilung für den Magistrat zu finden, nach welcher der Finanzverwaltung unter anderem die „Erstellung des Voranschlags und der Finanzpläne“ obliegt.

### Der Aufbau des mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanes

Das Kernstück des auf fünf Jahre ausgelegten Planes besteht aus einer Darstellung für die finanzielle Entwicklung der Stadt bedeutsamer Probleme, allgemeinen Erläuterungen sowie einer Tabelle, die in jeweils zehn Einnahmen- und Ausgabenkategorien die Zusammenfassung der Ergebnisse der Schätzungen enthält. Der letzte Teil ist Zeit-Kosten-Plänen für den U-Bahn-Bau sowie für größere Investitionsvorhaben und schließlich einer detaillierten Darstellung der baulichen Investitionen gewidmet. Dabei sind lediglich Projekte berücksichtigt, die bereits in Angriff genommen sind oder als Neubeginn des nächsten Jahres Eingang in den einjährigen Voranschlag gefunden haben. Neubeginne der späteren Jahre sind also nicht enthalten. Ausnahmen sind einerseits der Wohnbau, der in seiner Gesamtheit als Fortsetzung eines Programms anzusehen ist — ihm stehen auch entsprechende Einnahmen aus der Aufnahme von Hypothekar- und Wohnbauförderungsdarlehen gegenüber —, andererseits sogenannte Globalposten, bei denen es sich, wie beim Ausbau des Rohrnetzes der Wasserwerke oder bei größeren Straßeninstandsetzungen, um kontinuierliche Tätigkeiten handelt, die nicht willkürlich unterbrochen werden können.

In der Tabelle des Finanzplanes wird zunächst die Summe der Ausgaben ohne Investitionen (bauliche Investitionen, Inventaranschaffungen, Grunderwerbungen) gebildet, die, von den Einnahmen abgezogen, den Rahmen aufzeigt, der bei ausgeglichener Gebarung für Investitionen zur Verfügung steht. Diesem Rahmen wird das sich aus der Zusammenstellung der Investitionen ergebende Erfordernis gegenübergestellt. Dabei zeigte sich bei allen bisher erstellten Plänen, daß allein die aus der Fortführung bereits beschlossener Projekte resultierenden Ausgaben im gesamten Planungszeitraum höher liegen als die zur Verfügung stehenden Mittel. Dieses Mehrerfordernis ist als Abgang ausgewiesen.

## Die Aufgabe des mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanes

Der Finanz- und Investitionsplan dient in erster Linie der Information des Gemeinderates und der politischen Entscheidungsträger. Er soll aufzeigen, welche Entwicklung auf der Grundlage bereits getroffener bzw. mit der Verabschiedung des Budgets verbundener Entscheidungen zu erwarten ist. Alle künftigen Beschlüsse, die Auswirkungen auf die Einnahmen- oder Ausgabenseite nach sich ziehen, sind dann vor diesem Hintergrund zu sehen und gegen diese Entwicklung abzuwägen, wobei die eigentliche Aussage nicht in den konkreten Werten einzelner Jahre, sondern im Trend liegt. Besonders der Investitionsplan dient darüber hinaus einem konkreten Informationsbedürfnis, da aus ihm bei den einzelnen Vorhaben neben den künftigen jährlichen Bauraten auch die Gesamtkosten und der bisherige Verbrauch zu ersehen sind.

### Problematik und Kritik

Der Angelpunkt aller Kritik an der gegenwärtigen Gestaltung des Finanz- und Investitionsplanes liegt in der Feststellung, daß ihm trotz seines Namens kein planerisches Element innewohnt. Vielmehr handelt es sich eher um eine Vorschau, ähnlich der, wie sie vom Beirat für den Bund erarbeitet wird. Maßgeblich dafür sind eine Reihe von theoretischen und praktischen Gründen:

a) Ein entscheidendes Kriterium für öffentliche Vorhaben stellt die Einnahmenseite dar. Beim Wiener Haushalt zeigt sich, daß die Einnahmen überwiegend durch mehr oder weniger unbeeinflussbar ablaufende Prozesse (zum Beispiel wirtschaftliche Entwicklung), von außen gesteuerte Entwicklungen (zum Beispiel steuerliche Maßnahmen des Bundes mit Auswirkungen auf die gemeinschaftlichen Bundesabgaben) oder sonstige Beschränkungen (zum Beispiel Verbot der Kostenüberdeckung von Gebühren) determiniert sind und für autonome Entscheidungen nur ein relativ geringer Spielraum verbleibt. Selbst der Inanspruchnahme von Fremdmitteln sind durch die Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarktes und wegen des hohen Geldbedarfes der Wiener Stadtwerke Grenzen gesetzt.

Die dadurch bewirkte Schätzunsicherheit beeinträchtigt die Effizienz einer Ausgabenplanung erheblich.

b) Die Gliederung des Finanzplanes ist darauf abgestellt, aufzuzeigen, wie sich der Finanzierungsrahmen für Investitionen unter den getroffenen Annahmen mittelfristig entwickeln wird. Diese für die künftige Politik außerordentlich wichtige zentrale Aussage des Finanzplans und damit sein eigentlicher Informationsgehalt würde beim Einbau diskretionärer Maßnahmen im Sinne des planerischen Eingriffs teilweise verdeckt werden.

c) Ein mittelfristiger Investitionsplan im eigentlichen Sinne des Wortes würde bedeuten, daß alle in den nächsten fünf Jahren zur Ausführung gelangenden Vorhaben mit ihrem Realisierungszeitraum und den jährlich erforderlichen Bauraten genau fixiert werden. Das erfordert zunächst, daß der jährlich zur Verfügung stehende Rahmen festgelegt werden kann. Eine Aussage darüber ist aus dem Finanzplan jedoch nicht zu gewinnen, da dieser nur einen Trend aufzeigt und kaum ein Jahr dem Trend tatsächlich entspricht. Bei starken jährlichen Fluktuationen, wie sie in der jüngsten Vergangenheit eher die Regel waren, ist die Einhaltung des Rahmens selbst bei kurzfristigen Maßnahmen auf der Einnahmenseite (Fremdmittelaufnahme) nicht mehr gewährleistet, da diese den schon genannten Beschränkungen unterliegen.

d) Bei der Stadt Wien kommt dazu noch die erwähnte Schwierigkeit, daß schon die Fortsetzung der bereits beschlossenen Vorhaben einen Finanzbedarf ergibt, der in allen Jahren der Planperiode über dem ausgewiesenen Investitionsrahmen lag, und zwar in einem Ausmaß, das auch durch Fremdmittelfinanzierung in realistischem Umfang nicht mehr abzudecken wäre. Es müßten daher entsprechende Bauratenkürzungen erfolgen, was aber wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten den für die Aufstellung des Finanz- und Investitionsplans vorhandenen Zeitraum bei weitem übersteigen würde. Die schon seit Jahren knappe Finanzdecke bewirkt nämlich, daß auf vielen Investitionssektoren ein Nachholbedarf besteht, der zwar anerkannt, im Einzelfall von den verschiedenen Entscheidungsträgern jedoch unterschiedlich bewertet wird, so daß nur sehr schwer ein Konsens über die Prioritäten gefunden werden kann.

e) Für den Wiener Haushalt ist charakteristisch, daß derzeit mehr als die Hälfte der Mittel für Investitionen, die mit einem Anteil von rund 20% an den Gesamtausgaben den Schwerpunkt der Ermessensausgaben bilden, durch den Wohnbau und die drei Großbauvorhaben U-Bahn, Allgemeines Krankenhaus und verbesserter Hochwasserschutz gebunden sind und alle anderen Vorhaben in der Priorität zu-

rückzustehen haben. Ein weiterer bedeutender Teil entfällt auf eine Unzahl laufender bzw. regelmäßig wiederkehrender Erfordernisse, die nicht willkürlich reduziert werden können, und vom verbleibenden Rest fallen viele Projekte in eine Größenordnung, die den Aufwand für eine längerfristige Vorausplanung nicht gerechtfertigt erscheinen läßt. Für die Investitionsplanung interessant sind lediglich Projekte ab einer Größenordnung der Gesamtkosten von mindestens 100 Mio. S, und gerade bei solchen hat sich in der Praxis gezeigt, daß ihre zeitliche Einordnung auf Jahre hinaus außerordentlich schwierig, wenn nicht unmöglich ist. Auch sind einigermaßen verlässliche Kostenschätzungen oft erst in einem sehr fortgeschrittenen Stadium des Planungsprozesses möglich.

f) Die unterschiedliche Planbarkeit der einzelnen Investitionsbereiche führt dazu, daß für einzelne Teilgebiete schon detailliertere längerfristige Planungen vorliegen, während in anderen schon die Planung für ein oder zwei Jahre im voraus auf Schwierigkeiten stößt. Diese zweite Gruppe könnte dann in der Investitionsplanung keine entsprechende Berücksichtigung finden, was aber eine falsche Rangigkeit nach sich ziehen würde.

### Schlußfolgerungen und Verbesserungsmöglichkeiten

Wie die bei der Gemeinde Wien bisher mit der Finanz- und Investitionsplanung gemachten Erfahrungen zeigen, ist der 5jährige Zeitraum für eine effiziente Erfassung der Investitionen zu lang, für eine Entscheidungshilfe im Bereich der Investitionen aber zu kurz. Eine solche Entscheidungshilfe für die Setzung von Prioritäten kann nur durch längerfristige Überlegungen über die künftige Stadtgestaltung und durch darauf aufbauende Untersuchungen über den Investitionsbedarf über einen viel längeren Zeitraum hinweg geschaffen werden. Die Arbeiten daran sind bereits im Gange.

Die Finanzvorschau bei der Stadt Wien kann und soll nur die Trends aufzeigen, ohne Vorwegnahme künftiger Entscheidungen durch die politischen Entscheidungsträger. Die Aussagekraft muß allerdings noch wesentlich verbessert werden, denn durch die starke Aggregation geht Information darüber verloren, welche Faktoren und Bereiche es im konkreten sind, die die aufgezeigte Entwicklung bewirken. Durch eine solche Darstellung, die wegen der 1980 erfolg-

ten Umstellung der Haushaltssystematik aufgrund der Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung (VRV) erst in einigen Jahren möglich sein wird, kann die Finanzvorschau Hinweise darauf liefern, wo diskretionäre Maßnahmen zur Verbesserung der Budgetsituation zu setzen wären.

#### Literatur zur Finanzplanung der Länder und Gemeinden in Österreich (Auswahl):

- Bauer, Helfried: Die mittelfristige Finanzplanung. Zweck und Verfahren der Erstellung mittelfristiger Finanzpläne in den Gemeinden, Wien 1971.
- Bauer, Helfried: Die mittelfristige Finanzplanung in den Gemeinden, in: Österreichische Gemeindezeitung 20/1974.
- Brünner, Christian: Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem, Forschungen aus Staat und Recht Nr. 41, Wien — New York 1978, S. 175 ff. und S. 199 ff.
- Blaas, Wolfgang, und Henseler, Peter: Theorie und Technik der Planung, Wien 1978, S. 512 ff.
- Dapunt, J.: Die mehrjährige Finanzplanung der Gemeinden, in: ÖHW Jg. (1969).
- Driza, Helmut: Kommunale Planung — Ein Überblick, in: ÖHW 19 (1978), S. 233 ff.
- Kubin, E.: Die mittelfristige Finanzplanung in Linz/Donau, in: E. Mading/F. Knöpfle (Hrsg.), Organisation und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung, Köln 1974.
- Ludwig, Peter: Finanzplanung und Verschuldung österreichischer Großgemeinden, in: ÖHW 19 (1978), S. 242 ff.
- Rill, Heinz Peter, und Schäffer, Heinz: Investitionsplanung und Raumordnung, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 17, Wien 1979.
- Schäffer, Heinz: Mittelfristige Finanzplanung als Rechtsproblem (Ein Beitrag aus rechtsvergleichender und rechtspolitischer Sicht), in: ÖHW 19 (1978), S. 95 f.
- Schäffer, Heinz: Öffentliche Investitionsplanung und Auftragsvergabe, in: K. Wenger (Hrsg.), Ausgewählte Probleme des öffentlichen Vergabewesens, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer Nr. 38, Wien 1978, S. 57 ff.
- Smekal, Christian, und Gantner, Manfred: Örtliche Raumordnung und Finanzplanung, in: Aufgaben der Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung, Innsbruck 1975, S. 151 ff.
- Smekal, Christian, und Thöni, Erich: Mittelfristige Finanzplanung der Gemeindehaushalte in der Region 53 — Achenal, verf. Manuskript, Innsbruck 1977.
- Smekal, Christian: Längerfristige Haushaltsplanung in Österreich auf zentraler und lokaler Ebene, Innsbruck 1978 (unver.), publiziert als: Pianificazione a lungo termine del bilancio in Austria a livello centrale e locale, in: Gerelli, E., und Pola, G. (Hrsg.), La Programmazione Poliennale Dela Spesa Publica, Bologna 1979, S. 115 ff.