

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
über die
Konsolidierungspakete

Reihe Bund 1999/1

Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes
über das Verwaltungsjahr 1997

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 712 49 17

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Print Media Austria AG

Herausgegeben:

Wien, im November 1999

Abkürzungsverzeichnis**A-F**

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs AG
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMAGS	für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMJF	für Jugend und Familie
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMU	für Umwelt
BMUJF	für Umwelt, Jugend und Familie
BMUK	für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWFK	für Wissenschaft, Forschung und Kunst
BMWVK	für Wissenschaft, Verkehr und Kunst
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ESVG	Europäisches System der Volkswirt- schaftlichen Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
f{f}	(fort) folgend

Abkürzungsverzeichnis**G-Z**

GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
g	Groschen
id[g]F	in der (geltenden) Fassung
KRAZAF	Krankenanstalten- Zusammenarbeitsfonds
l	Liter
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling
S.	Seite
SB	Sonderbericht des Rechnungshofes (Erscheinungsjahr, Gegenstand)
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
zB	zum Beispiel
Z	Ziffer

**Wahrnehmungsbericht
des Rechnungshofes
über die
Konsolidierungspakete**

Vorbemerkungen**A**

Vorlage an den Nationalrat	1
Prüfungsgegenstand	1
Prüfungsablauf	1
Darstellung des Prüfungsergebnisses	2
Aussagewert	2

Konsolidierungspakete**ALLGEMEINER TEIL****Grundsätzliches**

Ausgangslage	3
Konsolidierungspakete im Überblick	4
Gesetzesvorbereitung	6
Zielerreichung	6
Besondere Auswirkungen der Konsolidierungspakete	7
Finanzausgleich	9
Dienst- und besoldungsrechtliche Konsolidierungsmaßnahmen — Überblick	12
Begriffe	14

Makroökonomische Effekte des Strukturanpassungsgesetzes 1996	15
---	-----------

Entwicklung der Staatsschulden	31
---------------------------------------	-----------

Auswirkungen auf Unternehmungen	41
--	-----------

ZENTRALE THEMEN

Personal	51
Controlling	67
Entwicklung der Abgaben	71

BESONDERER TEIL**Oberste Organe**

Kapitel 01 – Präsidentschaftskanzlei	73
Kapitel 02 – Gesetzgebung	77
Kapitel 03 – Verfassungsgerichtshof	83
Kapitel 04 – Verwaltungsgerichtshof	87
Kapitel 05 – Volksanwaltschaft	91
Kapitel 06 – Rechnungshof	95

B**Seite**

		Seite
	Bundesministerien	
BKA	Bundeskanzleramt	
	Kapitel 10 – Bundeskanzleramt mit Dienststellen	99
	Kapitel 13 – Kunst	105
	Kapitel 71 – Bundestheater	106
BMA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten	
	Kapitel 20 – Äußeres	109
BMwA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten	
	Kapitel 63 – Handel, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr	115
	Kapitel 64 – Bauten und Technik	117
BMAGS	Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	
	Kapitel 15 – Soziales	119
	Kapitel 16 – Sozialversicherung	129
	Kapitel 17 – Gesundheit	142
BMF	Bundesministerium für Finanzen	
	Kapitel 50 – Finanzverwaltung	145
	Kapitel 52 – Öffentliche Abgaben	148
	Kapitel 53 – Finanzausgleich	154
BMI	Bundesministerium für Inneres	
	Kapitel 11 – Inneres	157
BMJ	Bundesministerium für Justiz	
	Kapitel 30 – Justiz	163
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung	
	Kapitel 40 – Militärische Angelegenheiten	169
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft	
	Kapitel 60 – Land- und Forstwirtschaft	175

Seite

BMUJF Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie **C**

Kapitel 18 – Umwelt 181

Kapitel 19 – Jugend und Familie 187

BMUK Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten

Kapitel 12 – Unterricht und kulturelle Angelegenheiten 191

BMWV Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr

Kapitel 14 – Wissenschaft und Forschung 199

Kapitel 65 – Verkehr und öffentliche Wirtschaft 205

ZUSAMMENFASSUNG 213

D

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Gemäß Art 126 d Abs 1 B-VG berichtet der RH über das Ergebnis der von ihm durchgeführten querschnittsartigen Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Konsolidierungspakete.

Aufgrund der Auswirkungen der Konsolidierungspakete auf alle Gebietskörperschaften berichtet der RH auch den allgemeinen Vertretungskörpern der Bundesländer und den seiner Prüfungszuständigkeit unterliegenden Gemeinden.

Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Überprüfung waren die — auf den Zeitraum 1995 bis 1997 bezogene — Evaluierung der Umsetzung der beiden, im wesentlichen auf gesetzlichen und administrativen Vorkehrungen fußenden Konsolidierungspakete 1995 und 1996 (Sparpakete), der Erfolg der getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen und ihre Vollziehung im Bereich des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie eine Erhebung der Auswirkungen bei Unternehmungen, die der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegen.

Prüfungsablauf

Die Gebarungsüberprüfung erfolgte in Form einer Querschnittsüberprüfung im wesentlichen von März bis Juni 1998 bei den Zentralstellen des Bundes, bei den Ländern und den der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegenden Gemeinden sowie bei den Sozialversicherungsträgern. Zu den im wesentlichen von März bis Dezember 1998 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahmen die überprüften Stellen von Juni 1998 bis März 1999 Stellung. Der RH gab hierzu erforderlichenfalls Gegenäußerungen ab.

Der RH erhob ferner bei stichprobenweise ausgewählten öffentlichen Unternehmungen die Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen. Für die Darstellung und Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen hat der RH auch auf eine von ihm beauftragte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) zurückgegriffen. Zu dieser Studie hat das in diesem Zusammenhang vom RH angehörte BMF im Juni und Ende August 1999 Bemerkungen abgegeben.

Vorbemerkungen

2

Darstellung des Prüfungsergebnisses

In der nachstehenden Darstellung des Prüfungsergebnisses werden in der Regel die dem RH bedeutsam erscheinenden Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren allfällige Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die hiezu abgegebenen Stellungnahmen (Kennzeichnung mit 3 und in Kursivschrift)* und eine allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Aussagewert

Der RH ging bei seiner Gebarungüberprüfung davon aus, daß die Bundesfinanzgesetze 1995, 1996 und 1997 den Zielsetzungen der Konsolidierungsmaßnahmen und ihren erwarteten finanziellen Auswirkungen entsprachen. Die Einhaltung der Voranschläge wies zwar grundsätzlich darauf hin, daß das Konsolidierungsziel im jeweiligen Bereich insgesamt erreicht wurde; jedoch war die Zuordnung des Konsolidierungserfolges auf die einzelnen gesetzlichen und administrativen Konsolidierungsmaßnahmen schwierig, weil die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen in der Haushaltsverrechnung nicht isoliert dargestellt sowie überdies durch andere Maßnahmen überlagert wurden (zB Organisationsänderungen, Ausgliederungen, insbesondere der Post- und Telegraphenverwaltung mit 1. Mai 1996, Besoldungsreform).

Das WIFO beurteilte vor allem anhand hochaggrierter Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996; es verglich hiebei modellhaft die angenommene Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft ohne Konsolidierungsmaßnahmen mit der tatsächlichen Entwicklung.

KONSOLIDIERUNGSPAKETE

ALLGEMEINER TEIL

Grundsätzliches

Grundlagen der Konsolidierungspakete

Strukturanpassungsgesetz, BGBl Nr 297/95

Koalitionsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei vom 11. März 1996 (Koalitionsübereinkommen)

Ministerratsbeschlüsse betreffend administrative Konsolidierungsmaßnahmen

Strukturanpassungsgesetz 1996, BGBl Nr 201/96

Entschießung des Europäischen Rates über den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt

Gebarungsentwicklung – Allgemeiner Haushalt

	1995		1996		1997 ¹⁾	
	Voranschlag	Zahlungen	Voranschlag	Zahlungen	Voranschlag	Zahlungen
	in Mrd S, gerundet					
Ausgaben	752,8	764,6	752,5	754,8	747,2	832,8
Einnahmen	650,5	646,7	662,7	665,4	679,2	765,6
Abgang	102,3	117,9	89,8	89,4	68,0	67,2

¹⁾ Ausgliederung ASFINAG

Ausgangslage

Nachdem das Budgetdefizit des Bundes im Jahr 1992 auf 3,3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gesunken war, stieg es 1993 auf 4,6 % und erreichte 1995 knapp 5 %. Die Dynamik der Steigerung ließ ein Ansteigen auf über 6 % erwarten. Damit hätte Österreich die supranational im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion festgelegten Konvergenzkriterien nicht erreicht; weiters wären schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile zu erwarten gewesen.

4

Konsolidierungspakete im Überblick

Konsolidierungspaket 1995

Anlässlich der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes 1995 waren wegen der erwarteten starken Zunahme des Budgetdefizits des Bundes Einsparungen im größtmöglichen Ausmaß vorzunehmen. Die dafür notwendigen gesetzlichen Änderungen erfolgten mit dem Strukturanpassungsgesetz (Mai 1995; im folgenden: Strukturanpassungsgesetz 1995); sie wurden durch administrative Maßnahmen ergänzt.

Durch das Strukturanpassungsgesetz 1995 wurden 46 Gesetze geändert. Der inhaltliche Schwerpunkt lag bei ausgabensenkenden Regelungen im Bereich des öffentlichen Dienstes.

Weiters erfolgten gesetzliche Änderungen im Bereich

- der Bauinvestitionen,
- der Sozialleistungen,
- der Sozialversicherungen,
- des Finanzausgleichs,
- des Abgabenrechtes und
- des Familienlastenausgleichs.

Konsolidierungspaket 1996

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen nach der Nationalratswahl im Dezember 1995 ergab sich im Zusammenhang mit der Erstellung der Bundesfinanzgesetze 1996 und 1997 sowie mit dem angestrebten Beitritt Österreichs zur 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ein Konsolidierungsbedarf für den öffentlichen Sektor von insgesamt etwa 125 Mrd S bis Ende 1997. Davon entfielen rd 100 Mrd S auf den Bund.

Die Konsolidierungsvorschläge der Budget-Arbeitsgruppe, bestehend aus dem damaligen Bundesminister für Finanzen, Mag Viktor Klima, dem damaligen Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr Johannes Ditz, dem Landeshauptmann von Burgenland, Karl Stix, und dem damaligen Landesstatthalter von Vorarlberg, Dr Herbert Sausgruber, flossen in das Koalitionsabkommen vom 11. März 1996 ein.

Die Konsolidierung des Bundeshaushalts gemäß diesem Koalitionsübereinkommen sollte nach folgenden Grundsätzen erfolgen:

- (1) Zwei Drittel der Konsolidierung sollten durch ausgabenseitige Einsparmaßnahmen, ein Drittel durch einnahmenseitige Maßnahmen aufgebracht werden.
- (2) Soziale Ausgewogenheit durch Einbeziehung aller Einkommensarten und Bevölkerungsgruppen, wobei Bezieher höherer Einkommen einen größeren Beitrag zu leisten haben.
- (3) Investitionsoffensive zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

(4) Erhöhung der Zielsicherheit öffentlicher Leistungen und Setzung von Maßnahmen gegen deren Mißbrauch.

(5) Stabilisierung großer Ausgabenbereiche (Personal-, Verwaltungs-, Sozial- und Förderungsausgaben) auf der Höhe des Jahres 1995.

(6) Strukturelle Reformen zur mittel- und langfristigen Budgetentlastung.

(7) Einbeziehung der übrigen Gebietskörperschaften mit dem Ziel, im Wege des Finanzausgleiches ihren Anteil am Gesamtdefizit des öffentlichen Sektors mit 0,3 % des BIP festzulegen.

Die legislative Umsetzung dieser politischen Vereinbarung erfolgte mit dem begleitend zu den Bundesfinanzgesetzen 1996 und 1997 beschlossenen Strukturanpassungsgesetz 1996, womit insgesamt 99 Gesetze in unterschiedlichem Ausmaß geändert wurden.

Weiters erfolgten im Zusammenhang mit den Konsolidierungsmaßnahmen weitere Gesetzesänderungen und administrative Maßnahmen; dies waren insbesondere

(1) ausgabenseitige Maßnahmen:

- Verringerung des Personal- und Pensionsaufwandes im öffentlichen Dienst;
- Einsparungen bei familienpolitischen Leistungen;
- Reformen beim Pflegegeld;
- Maßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung;
- Maßnahmen bei der Pensionsversicherung;
- Stabilisierung der Förderungen auf dem Niveau von 1995 und
- Stabilisierung der Sachausgaben.

(2) einnahmenseitige Maßnahmen:

- Änderungen bei der Lohn- und Einkommensteuer;
- Reform der Unternehmungsbesteuerung;
- Einschränkung von Steuergestaltungsmöglichkeiten und
- Steuererhöhungen.

6

Gesetzesvorbereitung

Stellungnahme- verfahren

Für die Begutachtung der beiden Strukturanpassungsgesetze standen den eingeladenen Stellen günstigstenfalls drei Wochen — oft ein kürzerer Zeitraum — zur Verfügung. Diese kurzen Begutachtungsfristen konnten nur von wenigen Stellen zur Abgabe einer inhaltlichen Stellungnahme genutzt werden.

Nach Ansicht des RH wäre wegen des Umfangs und der Vielzahl der von den Änderungen betroffenen Gesetze trotz des besonderen Zeitdrucks eine ausreichende Frist für eine inhaltliche Beurteilung der Gesetzesentwürfe einzuräumen gewesen.

Schätzungen der finanziellen Auswirkungen

Die Ermittlung (Schätzung) der finanziellen Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen erfolgte durch die einzelnen verantwortlichen Stellen mit unterschiedlicher Genauigkeit und Sorgfalt. In mehreren Bereichen waren für den RH die Berechnungen mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar. Bei einzelnen legislativen Maßnahmen fehlte die Kalkulation gänzlich. Bei Änderungen in der Gesetzesvorbereitung unterblieb in Teilbereichen eine Anpassung der Berechnungen. Die betroffenen Ressorts führten die Kalkulationsmängel auf den großen Zeitdruck zurück.

Der RH erinnerte an die haushaltsrechtliche Kalkulationsverpflichtung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen und kritisierte ihre teilweise Nichtbeachtung.

Zielerreichung

Das wesentliche Ziel der Budgetkonsolidierung, die Neuverschuldung des Bundes bis 1997 auf 2,7 % bzw das öffentliche Defizit ("Maastricht"-Defizit) des gesamten öffentlichen Sektors auf 3 % des BIP zu senken und damit die Voraussetzungen für die Teilnahme an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen, wurde — ungeachtet der mit der Zuordnung des Konsolidierungserfolges auf einzelne Konsolidierungsmaßnahmen verbundenen Probleme — insgesamt erreicht. Für 1997 lag das Budgetdefizit des Bundes bei 2,7 %; das vom Österreichischen Statistischen Zentralamt ermittelte "Maastricht"-Defizit betrug 1997 1,9 % des BIP.

Im Jahr 1995 lagen die Ausgaben des Bundes um 11,8 Mrd S über dem Voranschlag, die Einnahmen jedoch 3,8 Mrd S unter den Erwartungen. Damit vergrößerte sich der erwartete Abgang des Allgemeinen Haushalts des Bundes (Budgetdefizit) um 15,6 Mrd S auf 117,9 Mrd S. Die an die Konsolidierungsmaßnahmen des erst im Mai 1995 in Kraft getretenen Strukturanpassungsgesetzes 1995 und die sonstigen Maßnahmen geknüpften Erwartungen erfüllten sich zum Teil wegen verzögerter Wirkungen in diesem Jahr noch nicht. Das Budgetdefizit des Bundes lag bei knapp 5 % des BIP.

Zielerreichung

7

Im Jahr 1996 wurden die veranschlagten Ausgaben und Einnahmen um 2,3 Mrd S bzw 2,8 Mrd S überschritten. Der Abgang des Allgemeinen Haushalts des Bundes lag mit 89,4 Mrd S um 0,4 Mrd S unter dem Voranschlag. Das Budgetdefizit des Bundes (3,7 % des BIP) entsprach der Veranschlagung.

Im Jahr 1997 wurde der Konsolidierungserfolg insgesamt erreicht, wobei jedoch erhebliche Abweichungen bei den einzelnen Kapiteln festzustellen waren. Die um 85,7 Mrd S über dem Voranschlag liegenden Ausgaben und um 86,4 Mrd S höheren Einnahmen waren im wesentlichen durch die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausgliederung der ASFINAG (Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997) bedingt. Das Budgetdefizit des Bundes lag mit 67,2 Mrd S um 800 Mill S unter dem Voranschlag.

Besondere Auswirkungen der Konsolidierungspakete
**Belastung künftiger
Finanzjahre**

Um den vorgegebenen Budgetrahmen einzuhalten bzw um besondere Einsparungserfolge zu erzielen, verlagerten einzelne Ressorts finanzielle Belastungen durch Leasing-Finanzierungen und spätere Zahlungsziele in künftige Finanzjahre bzw wurden mehrfach notwendige Maßnahmen aufgeschoben. Nach Ansicht des RH wies dies auf die Einengung des finanziellen Spielraumes in künftigen Jahren und zu erwartende Nachholeffekte hin.

**Verwaltungs-
erschwernisse**

Die Vollziehung einzelner abgaben- und sozialrechtlicher Regelungen der Strukturanpassungsgesetze verursachte einen zwar nicht quantifizierbaren, aber — nach Einschätzung der Betroffenen — nicht unbeträchtlichen Verwaltungsmehraufwand (insbesondere verstärkten Parteienverkehr, vermehrte Auskunftserteilung, höhere Anzahl von Rechtsmitteln). Als besonders erschwerend erwiesen sich die unterjährige Änderung von Abgabenvorschriften und die mehrmalige nachträgliche Abänderung von Regelungen (zB Werkvertragsregelung). Nach Ansicht des RH hätten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung den Konsolidierungserfolg verstärken können.

Bauinvestitionen

Die im Koalitionsübereinkommen festgelegten Grundsätze des Budgetkonsolidierungsprogrammes des Bundes sahen ua vor, die Einsparungsmaßnahmen mit einer Investitionsoffensive zu kombinieren, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Nach dem Baugipfel Ende 1995 setzten das BMwA bis Ende 1997 rd 537 Mill S und die BundesimmobiliengesmbH rd 2 200 Mill S für Hochbaumaßnahmen des Bundes zahlungswirksam ein. Ein Teil dieser Bauvorhaben war bereits vor dem Baugipfel genehmigt und wäre auch ohne diesen verwirklicht worden. Für Investitionen im Bundeshochbau gab der Bund 1995 8 001 Mill S, 1996 7 360 Mill S und 1997 7 599 Mill S aus. Dies bedeutete einen Rückgang gegenüber 1995 um 8 % bzw 5 %.

Besondere Auswirkungen

8

Die Investitionen im Bundesstraßenbau lagen in den Jahren 1995 und 1996 um jeweils 2 130 Mill S unter jenen des Jahres 1990 (12 670 Mill S). Erst die Einnahmen aus den gemäß Bundesstraßenfinanzierungsgesetz 1996 geschaffenen Mautvignetten ermöglichten eine Steigerung der Investitionsausgaben im Straßenbau; 1997 betrugen die Ausgaben rd 12 310 Mill S.

Öffentlicher Dienst

Eine wesentliche Zielsetzung der beiden Konsolidierungspakete war die Senkung der Ausgaben für die öffentlich Bediensteten. Dies sollte im wesentlichen durch

- Verminderung der Anzahl der Bediensteten,
- Absenkung der Überstundenleistungen sowie von Zulagen und Belohnungen,
- Zurückdrängen von Frühpensionierungen und
- moderate Bezugserhöhungen

erreicht werden.

Weiters wurden die bereits im Jahr 1994 beschlossene Besoldungsreform nur schrittweise umgesetzt sowie erst längerfristig wirksam werdende Änderungen bei der Anrechnung von Vordienstzeiten und beim Pensionsrecht vorgenommen.

Diese ausgabenseitigen Einsparungsmaßnahmen belasteten die Dienstnehmer im öffentlichen Dienst zusätzlich zu den alle Bevölkerungsgruppen belastenden Konsolidierungsmaßnahmen.

Die Verminderung des Gesamtpersonalstandes des Bundes erfolgte weitgehend durch Ausgliederungen großer Bereiche, insbesondere der Post und der Arbeitsmarktverwaltung.

Umsetzung in den Bundesländern

Im Sinne einer gleichmäßigen Behandlung der Bediensteten aller Gebietskörperschaften und der einheitlichen Umsetzung der Konsolidierungsziele der Bundesregierung waren auch die Bundesländer eingeladen, gleichartige Einsparungsmaßnahmen für ihre Bediensteten und die Gemeindebediensteten in legislativer und administrativer Hinsicht umzusetzen.

Dieser Einladung wurde in den meisten Bundesländern weitgehend gefolgt. Ursache für die länderweisen Unterschiede war auch die nicht immer vergleichbare Rechtslage.

Finanzausgleich

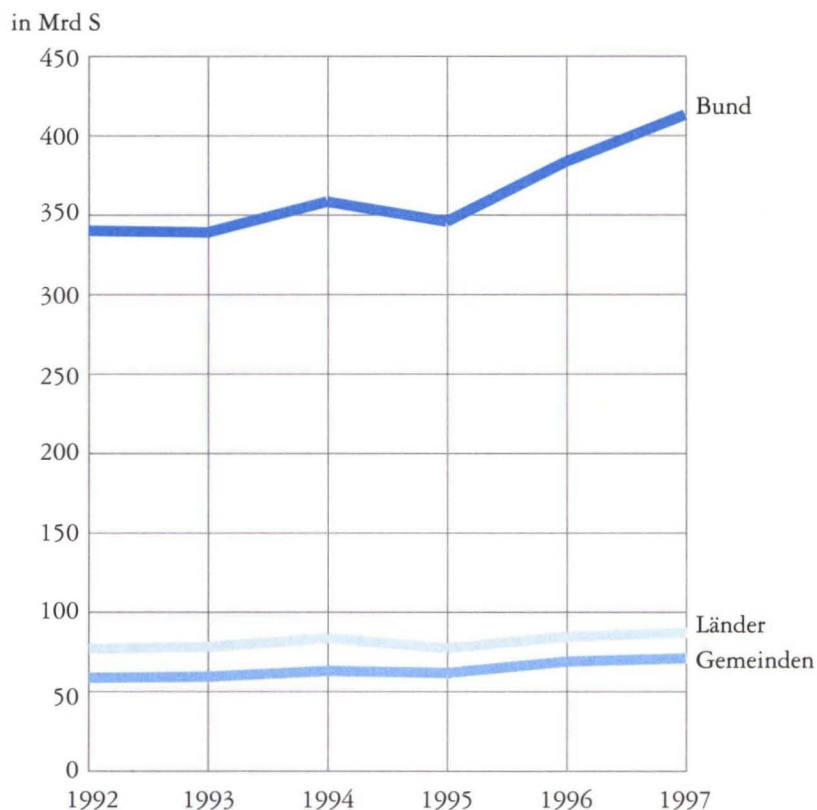
Allgemeines

Im Zusammenhang mit dem Budgetkonsolidierungsprogramm des Bundes wurden von den Verhandlungspartnern des Finanzausgleichs verschiedene Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes 1993 vereinbart und mit den Strukturanpassungsgesetzen 1995 und 1996 in Kraft gesetzt.

Nettoerträge des Bundes und Ertragsanteile

Die entsprechenden Daten entwickelten sich wie folgt:

Nettoerträge des Bundes und Ertragsanteile der Länder und Gemeinden



Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben erbrachten in den Jahren 1995 bis 1997 folgende Ertragsanteile:

	1995	1996	1997
	in Mrd S		
Bund	261,5	301,5	310,6
Länder*	81,6	91,2	94,9
Gemeinden*	61,7	69,4	73,5

* jeweils mit Wien

Finanzausgleich

10

Ein Vergleich der vom BMF geschätzten Mehreinnahmen gegenüber dem Erfolg des Jahres 1995 mit ihren Istwerten zeigte folgendes Bild:

	1996		1997	
	Schätzung BMF	Istwert	Schätzung BMF	Istwert
in Mrd S				
Bund	21,6	40,0	41,2	49,1
Länder*	3,5	9,6	8,0	13,3
Gemeinden*	2,0	7,7	4,2	11,8

* jeweils mit Wien

Bei der Aufteilung der Ertragsanteile waren allerdings der Länderanteil zur EU-Finanzierung, der Länder- und Gemeindebeitrag zur Budgetkonsolidierung des Bundes sowie weitere Abzüge (zB für den KRAZAF 1995, 1996 bzw Krankenanstaltenfonds der Länder 1997) zu berücksichtigen. Den Ländern und Gemeinden verblieben schließlich folgende Ertragsanteile:

Länder (jeweils mit Wien)	1995	1996	1997
in Mrd S			
Anteil	81,6	91,2	94,9
EU-Beitrag	4,1	5,6	5,7
Konsolidierungs- beitrag	–	1,2	2,3
sonstige Abzüge	2,4	2,0	2,0
verbleibender Anteil	75,1	82,4	84,9

Gemeinden (jeweils mit Wien)	1995	1996	1997
in Mrd S			
Anteil	61,7	69,4	73,5
EU-Beitrag	–	–	–
Konsolidierungs- beitrag	–	0,7	1,5
sonstige Abzüge	–	–	1,2
verbleibender Anteil	61,7	68,7	70,8

Finanzausgleich**ALLGEMEINER TEIL
Grundsätzliches****11**

Die Stadt Wien war an den Ertragsanteilen sowohl als Land als auch als Gemeinde beteiligt, woraus sich unter Berücksichtigung der Abzüge folgendes Bild ergab (Quelle: BMF):

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Ertragsanteile	32 814	37 069	38 687
EU-Beitrag Land	844	1 143	1 169
EU-Beitrag Gemeinde (saldiert)	188	234	245
Konsolidierungsbeitrag	-	426	859
verbleibender Anteil	31 782	35 266	36 414

Laut Mitteilung des Wiener Stadtsenates wäre bei einer Gegenüberstellung der Ergebnisse mit den Schätzungen zu berücksichtigen, daß vor allem 1995 und 1997 Sonderfaktoren und Systemänderungen das Herausfiltern der beträchtlichen Wirkungen der Strukturanpassungsgesetze erschwerten.

**Aufteilung der
Finanzmittel**

Aus dem Finanzausgleich, vor allem aus den Finanzaufweisungen, den Ertragsanteilen der Länder und Gemeinden sowie aus der Gewerbesteuer an die Gemeinden flossen den Ländern insgesamt folgende Beträge zu:

	1995	1996	1997	Änderung 1995/97
	in Mrd S			
Länder*	100,7	115,2	122,0	21,3
Gemeinden*	65,7	73,7	75,8	10,1

* jeweils mit Wien

Eine nähere Aufschlüsselung zeigte, daß bei den Ländern sowohl die Ertragsanteile als auch die anderen Einnahmen aus dem Finanzausgleich (vor allem Finanzaufweisungen) für die steigenden Einnahmen aus dem Finanzverbund bestimmend waren.

Dienst- und besoldungsrechtliche Konsolidierungsmaßnahmen – Überblick

Allgemeines	Nachstehend sind einzelne dienst- und besoldungsrechtliche Konsolidierungsmaßnahmen überblicksartig erläutert.
Strukturanpassungsgesetz 1995	
Anrechnung von Vordienstzeiten	Bei neu Eintretenden Bundesbediensteten (Beamte, Vertragsbedienstete) wurde die bisher erfolgte Halbanrechnung sonstiger, nicht im öffentlichen Dienst verbrachter Dienstzeiten für die Anrechnung von Vordienstzeiten und damit für die Festsetzung der Bezüge wesentlich eingeschränkt. Ebenso erfolgte die Anrechnung von Karenzurlauben nur mehr in eingeschränktem Umfang.
Dienstzeit vor Pensionsantritt	Für neu Eintretende Beamte setzte der Bund die für die Erlangung der vollen Pension gemäß Pensionsgesetz 1965 erforderliche ruhegenüßfähige Gesamtdienstzeit von faktisch 34,5 Jahren auf 40 Jahre hinauf. Die für den Pensionsanspruch erforderliche Mindestgesamtdienstzeit wurde von faktisch 9,5 Jahren auf 15 Jahre angehoben.
Eigenanteil Fahrtkostenzuschuß	Beim Fahrtkostenzuschuß gemäß Gehaltsgesetz 1956 erhöhte der Bund mit Wirksamkeit vom 1. Mai 1995 bzw vom 1. Jänner 1996 den vom Bundesbediensteten zu tragenden Eigenanteil an den Fahrtkosten von 380 S auf 430 S bzw 480 S.
Haushalts- und Kinderzulage	Mit 1. Mai 1995 wurde bei der Haushaltszulage gemäß Gehaltsgesetz 1956 bei den Bundesbediensteten der Grundbetrag ersatzlos gestrichen und der Steigerungsbetrag in eine Kinderzulage (200 S je Kind) umgewandelt.
Pensionsbeitrag für Beamte und Pensionsempfänger	Mit 1. Mai 1995 erhöhte der Bund den Pensionsbeitrag für Beamte von 10,25 % auf 11,75 % und legte diesen für Pensionsempfänger mit 1,5 % der Bemessungsgrundlage fest.
Jubiläumswendung	Hinsichtlich der Jubiläumswendung wird auf die nachstehend im Zusammenhang mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 erfolgte Darstellung verwiesen.

Strukturanpassungsgesetz 1996

- Einmalzahlung** Anstelle einer in den vergangenen Jahren üblichen generellen Erhöhung der Monatsgehälter wurden den Bundesbediensteten Sonderzahlungen von 2 700 S am 1. April 1996 und 3 600 S am 1. Februar 1997 gewährt. Ruhe- und Versorgungsgenüßempfänger erhielten abgestuft geringere Beträge. Die Schätzung des Einsparungserfolges durch das BMF erfolgte unter Gegenüberstellung zu einer sich an der Inflationsrate orientierenden prozentuellen Erhöhung der Gehaltsansätze. Eine Bezugserrhöhung um nur 1 % hätte laut BMF jährliche Mehrausgaben in Höhe von 2,1 Mrd S bewirkt. Die Mehrausgaben für die vereinbarten Einmalzahlungen wurden demgegenüber nur auf 1 125 Mill S (1996) und 1 500 Mill S (1997) geschätzt. Die Bezugsansätze selbst — und somit die Ausgangsbasis für künftige Gehaltsverhandlungen — blieben durch die Einmalzahlungen unverändert.
- Verwendungszulage für Führungsaufgaben** Beamte in Führungsfunktionen erhalten eine im Gehaltsgesetz 1956 geregelte Verwendungszulage; ihre Höhe wird durch das Ausmaß der besonderen Verantwortung (Funktionsanteil) und die zu erbringenden zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen — insbesondere Überstunden — (Mehrleistungsanteil) bestimmt.
- Mit dem Mehrleistungsanteil werden sämtliche zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen des Beamten abgegolten. Eine gesonderte Überstundenvergütung ist daneben nicht zulässig.
- Im Zuge der generellen Kürzung der Überstundenpauschalen wurden auch die Mehrleistungsanteile in den Verwendungszulagen ab dem 1. Juni 1996 bis 31. Dezember 1996 auf 85,5 % und ab dem 1. Jänner 1997 auf 83 % verringert.
- Jubiläumswendung** Bundesbediensteten kann gemäß Gehaltsgesetz 1956 anlässlich der Vollendung einer Dienstzeit von 25 und 40 Jahren eine finanzielle Zuwendung in der Höhe von 200 % bzw 400 % des Monatsbezuges gewährt werden. Im Falle der Ruhestandsversetzung kann die Jubiläumswendung für eine Dienstzeit von 40 Jahren auch gewährt werden, wenn der Bedienstete erst eine Dienstzeit von 35 Jahren aufweist.
- Die Neuregelung des Strukturanpassungsgesetzes 1995 sah vor, Jubiläumswendungen nicht wie bis dahin im Monat des Dienstjubiläums, sondern erst am nächstfolgenden 1. Juli bzw 1. Jänner auszuzahlen. Seit der ab 1. Mai 1996 geltenden weiteren Neuregelung durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 muß der Bedienstete im Fall der Jubiläumswendung im Ausmaß von 400 % des Monatsbezuges bei Ruhestandsversetzung das 60. Lebensjahr vollendet haben.
- Kürzung der Ruhegenüßbemessungsgrundlage** Gemäß Strukturanpassungsgesetz 1996 war Beamten die volle Pensionshöhe erst bei Pensionierung ab dem 60. Lebensjahr zu gewähren. Dementsprechend wurde ein Abschlag von 2 % je Jahr bei Frühpensionen festgelegt.

Begriffe

Allgemeines	Nachstehend sind einige Begriffe, auf die einzelne Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich Personal Bezug nehmen, überblicksartig erläutert.
Mehr(dienst)-leistung	Der Begriff Mehr(dienst)leistung wird im allgemeinen als Oberbegriff für alle Arten — gesondert vergüteter — zeit- und mengenmäßiger Mehrleistungen, wie zB Überstunden, Journal- und Bereitschaftsdienste verwendet. Wird von Lehrern unter gesetzlich festgelegten Bedingungen das Ausmaß der Lehrverpflichtung überschritten, gebührt ihnen eine (besondere) Vergütung für Mehrdienstleistung.
Quantitative und qualitative Mehrleistungen	<p>Quantitative Mehrleistungen sind insbesondere Überstundenleistungen und mengenmäßig über der Norm liegende Mehrleistungen, die mit der Mehrleistungszulage abgegolten werden. Qualitative Mehrleistungen liegen üblicherweise dann vor, wenn der Beamte erfolgreich auf einem gegenüber seiner dienst- und besoldungsrechtlichen Einstufung höher bewerteten Arbeitsplatz verwendet wird; qualitative Mehrleistungen werden insbesondere mit Verwendungs- und Funktionszulagen abgegolten.</p> <p>Der Bund plante als einen Beitrag des öffentlichen Dienstes zur Budgetkonsolidierung eine Verringerung der Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen um 10 % (1995), um 5 % (1996) sowie um 3 % (1997).</p>
Mehrleistungsvergütung	Bezeichnung für eine Voranschlagspost zur Verrechnung quantitativer Mehrleistungen.
Funktionszulage	Beamten, die dem Besoldungssystem gemäß Besoldungsreform 1994 angehören und bestimmte herausgehobene Funktionen bekleiden, gebührt neben ihrem Grundgehalt eine nach der Art der Verwendung differenzierte Funktionszulage. Bei bestimmten höheren Funktionen werden durch die Zulage auch alle zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen abgegolten.

Makroökonomische Effekte des Strukturanpassungsgesetzes 1996

Allgemeines

Zur Darstellung und Beurteilung der makroökonomischen Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen hat der RH auch auf eine von ihm beauftragte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) zurückgegriffen, deren wesentlicher Inhalt nach Anhörung des BMF nachfolgend gerafft wiedergegeben wird.

Die Quantifizierung der Konsolidierungsmaßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 war dem WIFO dadurch erschwert, daß sich verschiedene Effekte zeitlich überlagerten. Dies galt insbesondere für die Einnahmen aus den veranlagten Steuern (so enthielten die Einnahmen aus veranlagten Steuern in den Jahren 1996 und 1997 noch Effekte aus der zweiten Etappe der Steuerreform zum 1. Jänner 1994), aber auch für einzelne Ausgabenkomponenten.

Jedenfalls hat das WIFO eine zumindest grobe Quantifizierung der Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen und versucht, die Plausibilität der ursprünglich für die Abschätzung des Konsolidierungsbedarfes getroffenen Annahmen anhand der tatsächlichen Daten für 1997 abzuklären.

Ausgangslage

Entwicklung bis 1992

Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) haben Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre ihre Budgetabgänge deutlich reduziert. Die für internationale Vergleiche üblicherweise herangezogenen Budgetsalden nach dem Konzept der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Net lending) betragen 1992 rd 40,7 Mrd S bzw 2 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und unterschritten somit die von der EU in weiterer Folge vorgesehene Zielsetzung einer jährlichen Neuverschuldung von maximal 3 % des BIP.

Entwicklung ab 1993

Die 1994 in Kraft getretene zweite Etappe der Steuerreform (Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögensteuer, des Erbschaftsteueräquivalents und der Sonderabgabe auf Banken sowie die Anhebung des Allgemeinen Absetzbetrages bei der Lohn- und Einkommensteuer) und die Neuregelung der Kinderabsetzbeträge, die durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes erforderlich war, brachten erhebliche Einnahmeherausfälle. Gleichzeitig wurden Sozialleistungen ausgebaut (Einführung des Pflegegeldes, des zweiten Karenzjahres usw). Der Abgang der öffentlichen Haushalte stieg durch die Einnahmeherausfälle und Mehrausgaben auf 90,1 Mrd S (1993) und weiter auf 110,9 Mrd S bzw 5 % des BIP (1994) an.

Entwicklung nach dem EU-Beitritt

Der Beitritt Österreichs zur EU brachte ab 1995 für die öffentlichen Haushalte zusätzliche Anforderungen. Neben den Beitragsleistungen Österreichs zum EU-Haushalt waren zusätzliche Ausgaben, insbesondere für die Landwirtschaft (zumindest im Übergangszeitraum) zu leisten. Schon zu Beginn des Jahres 1995 wurde daher ein Konsolidierungspro-

Makroökonomische Effekte

16

gramm erstellt, das erhebliche Ausgabeneinsparungen für die Periode von 1995 bis 1998 vorsah. Da es nicht gelang, dieses Maßnahmenpaket umzusetzen, zeichnete sich bereits während des Jahres 1995 ein weiterer Anstieg der Abgänge der öffentlichen Haushalte ab. Der Nettofinanzierungssaldo (Net borrowing/Net lending) im Sinne des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG; öffentliches Defizit gemäß Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) stieg für den gesamten öffentlichen Sektor auf 118,6 Mrd S (5,1 % des BIP).

Eine Anfang 1996 erstellte mittelfristige Prognose für den Bundeshaushalt ergab für 1997 unter der Annahme einer unveränderten Rechtslage einen Abgang von etwa 6,8 % des BIP. Eine Vorschau für die Länder ergab ebenfalls einen raschen Anstieg der Abgänge, und auch bei den Gemeinden verschlechterte sich das Bild. Es war bei unveränderter Rechtslage Anfang 1996 damit zu rechnen, daß 1997 die Abgänge in den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften auf insgesamt 8 % des BIP steigen könnten.

Konsolidierungserfordernis

Aufgrund dieser Vorschau wurde ein umfangreiches Maßnahmenpaket (Strukturanpassungsgesetz 1996) mit dem Ziel beschlossen, den Budgetabgang (Net lending) für den gesamten öffentlichen Haushalt im Jahr 1997 auf 3 % des BIP zu reduzieren. Damit sollte das diesbezügliche fiskalische Kriterium für die Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (ab 1. Jänner 1999) erfüllt werden. Weiters sollte die finanzielle Stabilität Österreichs im Hinblick auf seine Bonität, die Hartwährungspolitik und die Budgetspielräume künftiger Jahre abgesichert werden.

Einbeziehung der Bundesländer und Gemeinden

Frühere Konsolidierungen (etwa 1968/69 oder 1984) erfolgten durch die Einführung neuer oder die Erhöhung ausschließlicher Bundesabgaben, wodurch die Mehreinnahmen dem Bundeshaushalt zufließen.

Die Konsolidierung der Jahre 1996/97 unterschied sich erheblich von diesen früheren Konsolidierungsmaßnahmen. Der Referenzwert für die Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (3 % des BIP) bezieht sich auf den Gesamtstaat. Daher mußten — im Gegensatz zu früheren Konsolidierungen, die ausschließlich den Bundeshaushalt betrafen — auch Länder und Gemeinden in den Konsolidierungsprozeß einbezogen werden. Die Gebietskörperschaften haben im Februar 1996 vereinbart, daß die Neuverschuldung des Bundes mit 2,7 % des BIP, jene der Länder und Gemeinden zusammen mit 0,3 % des BIP zu begrenzen sei.

Mehrere Maßnahmen sollten es den Ländern und Gemeinden erleichtern, ihren Beitrag zur Budgetkonsolidierung zu leisten. Länder und Gemeinden wurden daher im Rahmen des Finanzausgleiches an den geplanten (erwarteten) Mehreinnahmen aus den steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen beteiligt. Ferner vergrößerten nach Ansicht des WIFO die Neuregelung der Wohnbauförderung (Stabilisierung des Zweckzuschusses auf 24,5 Mrd S jährlich) und die Einführung von Bedarfszuweisungen, die der Aufrechterhaltung bzw der Wiederherstellung des Gleichgewichts in den Länderhaushalten dienen, den Spielraum für die Budgetkonsolidierung der Länder.

Die gemeinsame Betrachtung des öffentlichen Sektors im Rahmen der Budgetkonsolidierung erforderte eine stärkere Koordination der Budgetpolitik der Gebietskörperschaften. Länder und Gemeinden haben sich bereit erklärt, die Konsolidierungsmaßnahmen auch bei den Ausgaben zu unterstützen, insbesondere die Regelung des Bundes über die Erhöhung der Gehälter im öffentlichen Dienst durch Einmalzahlungen in den Jahren 1996/97 zu übernehmen.

Wandel der
budgetpolitischen
Zielgrößen

Die Zielgröße der Budgetpolitik ist nunmehr der Nettofinanzierungssaldo, der von den vor dem EU-Beitritt zur Beurteilung der Budgetpolitik meist herangezogenen administrativen Salden erheblich abweichen kann, weil er insbesondere die Finanztransaktionen (Darlehensgewährungen und -rückzahlungen, Rücklagengebarung, Erwerb und Verkauf von Beteiligungen und Wertpapieren) nicht berücksichtigt. Auch sind Betriebe, sofern sie marktbestimmte Leistungen erbringen und den Kriterien des ESVG für Ausgliederungen entsprechen, nur noch mit ihren Salden zu berücksichtigen.

Quantifizierung der Konsolidierungsmaßnahmen

Einnahmenseite

(1) Die Einkommensteuer erbrachte 1997 mit 38,8 Mrd S um 29 % mehr Einnahmen als 1995. Um die zeitlichen Verzögerungen auszuschalten, wurden die Vorauszahlungen um 5 % angehoben; außerdem durften in den Jahren 1996/97 Verluste (in den Vorauszahlungen) nicht berücksichtigt werden. Das Mehraufkommen an Einkommensteuer aus den Konsolidierungsmaßnahmen war auf 4,6 Mrd S geschätzt worden. 1997 war das Aufkommen an Einkommensteuer um 8,8 Mrd S höher als 1995.

(2) Bei der Lohnsteuer wurden für 1997 Einnahmen von 183,3 Mrd S veranschlagt. Der Anteil der Konsolidierungsmaßnahmen wurde mit 18,3 Mrd S geschätzt. Tatsächlich wurden 183,2 Mrd S erzielt.

(3) Bei der Körperschaftsteuer war wegen der Konsolidierungsmaßnahmen mit Mehreinnahmen von 8,1 Mrd S gerechnet worden. Im Jahr 1997 lag das Aufkommen an Körperschaftsteuer um 18,7 Mrd S über dem Jahr 1995.

(4) Das Aufkommen an Kapitalertragsteuer lag 1997 (22,9 Mrd S) zwar über jenem von 1995 (20,8 Mrd S), die Erhöhung des Satzes von 22 % auf 25 % brachte aber nicht das erwartete Aufkommen (24 Mrd S), sondern verhinderte nach Ansicht des WIFO nur einen mit 2,8 Mrd S geschätzten Rückgang der Einnahmen, der aufgrund der sinkenden Zinsen und der rückläufigen Sparquote zu erwarten gewesen wäre.

(5) Die mit 0,8 Mrd S berechneten Mehreinnahmen aus der Erbschaftsteuer (Erhöhung des Grunderwerbsteueräquivalents) wurden nicht realisiert.

(6) Die Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen bezüglich der Umsatzsteuer ließen sich aus dem Aufkommen kaum isolieren, zumal in den letzten Jahren unterschiedliche und vom Strukturanpassungsgesetz unabhängige Einflüsse auf das Umsatzsteueraufkommen wirkten (Ausgliederungen, zunehmende Leasing-Finanzierungen im öffentlichen Bereich usw).

Makroökonomische Effekte

18

(7) Die Mehreinnahmen aus der Einführung der Energieabgabe auf Erdgas und elektrische Energie, die ursprünglich mit 7 Mrd S für 1997 geschätzt worden waren, wurden um 0,5 Mrd S übertroffen. Bei den anderen Steuern (Normverbrauchsabgabe, Versicherungsteuer für Lebensversicherungen) vermeinte das WIFO, daß die Mehreinnahmen größtenteils erreicht worden sein dürften; lediglich bei der Tabaksteuer könnte die Annahme von 1,2 Mrd S Mehreinnahmen zu optimistisch gewesen sein.

(8) Insgesamt wurden die Mehreinnahmen aus den steuerlichen Maßnahmen auf rd 46 Mrd S geschätzt, was einer Erhöhung der Abgabenquote um 1,8 % des BIP entspricht.

Da aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen die Abgabenquote im geschätzten Ausmaß stieg, folgerte das WIFO, daß die seinerzeitigen Schätzungen realistisch waren.

Ausgabenseite

Das WIFO versuchte, die Ausgabeneinsparungen aus dem Unterschiedsbetrag zwischen den in der mittelfristigen Vorschau des BMF (unter der Annahme unveränderter Rechtslage) ursprünglich angenommenen Ausgabenzuwächsen und der tatsächlichen Entwicklung zwischen 1995 und 1997 (Zuwachsraten) zu schätzen. Außerdem traf es noch Annahmen für die Ausgaben der anderen Träger öffentlichen Rechts.

(1) Der Personalaufwand aller Gebietskörperschaften war nach den Erhebungen des WIFO im Jahr 1997 um etwa 2,5 % höher als 1995. Das entsprach einer jährlichen Steigerung 1995 bis 1997 um 1,2 %. Durch die Abgeltung der jährlichen Bezugserhöhungen in Form von Einmalzahlungen von 2 700 S im Jahr 1996 (bzw 2 180 S für Pensionisten) und von 3 600 S im Jahr 1997 (bzw 2 880 S für Pensionisten) erhöhte sich der Personalaufwand im öffentlichen Bereich in diesen beiden Jahren nur um insgesamt 1,6 %.

Die vom WIFO herangezogene ursprüngliche Vorschau war — bei unveränderter Rechtslage — von einem jährlichen Anstieg des Personalaufwandes in den Jahren 1996/97 um jeweils 3,8 % ausgegangen. Unter diesen Annahmen haben die Maßnahmen des Konsolidierungspakets im Personalbereich (einschließlich Landeslehrer und Pensionen der öffentlich Bediensteten) Einsparungen von knapp 15 Mrd S 1997 bewirkt, wovon rd 10,4 Mrd S auf die aktiven Bediensteten entfielen.

(2) Im Sozialbereich war für die Jahre 1996 und 1997 (ohne Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996) mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme der Ausgaben von rd 3 % gerechnet worden. Durch die Maßnahmen im Rahmen der Familienförderung und des Pflegegeldes wurden diese Aufwendungen 1997 um rd 4,8 Mrd S unter das Niveau von 1995 gesenkt. Daraus ergaben sich im Vergleich mit der ursprünglich angenommenen Entwicklung (ohne Maßnahmen) Einsparungen von etwa 9 Mrd S.

Ähnlich war die Entwicklung in der Arbeitslosenversicherung. In diesem Bereich lassen sich nach Meinung des WIFO die Einsparungen aus dem Strukturanpassungsgesetz 1996 schwer isolieren, weil im Gegensatz zu anderen Transfers (Familienförderung, Pflegegeld) die Ausgaben auch von

der Beschäftigungssituation beeinflußt werden. Tatsächlich hat sich auch die Anzahl der Arbeitslosen — wenn auch geringfügig — günstiger entwickelt, als in einer Dezemberprognose 1995 für 1997 angenommen worden war.

Die Anzahl der Beschäftigten lag 1997 mit 2,968 Mill Personen im Durchschnitt um 19 000 Personen höher, und im Durchschnitt waren rd 8 000 weniger Arbeitslose als ursprünglich angenommen. Allerdings war die Anzahl der Arbeitslosen 1997 um 8 % höher als 1995. Dennoch waren die Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützungen (einschließlich Notstandshilfe) nur um 3,3 % höher. Dazu kamen Einsparungen beim Karenzgeld.

Insgesamt ging das WIFO hinsichtlich der Maßnahmen bei der Arbeitslosenversicherung im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 von Einsparungen in der Höhe von 5,7 Mrd S im Vergleich mit einer Entwicklung ohne Konsolidierungsmaßnahmen aus.

Besonders schwierig zu quantifizieren waren nach Meinung des WIFO die Einsparungen bei den Bundeszuschüssen zur Pensionsversicherung und den Ausgleichszulagen, weil die Einnahmen aus den Pensionsversicherungsbeiträgen schwächer stiegen als angenommen. Zahlreiche Maßnahmen waren nur finanztechnischer Natur. Das galt insbesondere für die Zahlung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (1996 und 1997 jeweils 0,8 Mrd S an die Pensionsversicherungen) sowie die zusätzlichen Überweisungen aus der Arbeitsmarktverwaltung an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger von jährlich 4,9 Mrd S.

Dazu trat die Reduzierung der Ausfallhaftung des Bundes von 100,2 % auf 100,0 %. Diese Maßnahmen dämpften zwar den Bundesbeitrag und entlasteten den Bundeshaushalt, beeinflussten jedoch nicht die Höhe der Transfers und damit der verfügbaren Einkommen.

(3) Ursprünglich wurde angenommen, daß ohne Konsolidierungspaket die laufenden Sachausgaben und die Investitionsausgaben in den Jahren 1996 und 1997 jährlich um 5,3 % bzw 5,8 % steigen würden.

Bei Anwendung der Abgrenzungen nach den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lagen diese Ausgaben 1997 beim Bund unter dem Niveau von 1995.

(4) Nach einer Berechnung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes waren die gesamten Staatsausgaben in Österreich im Jahr 1997 insgesamt um etwa 0,6 % höher als 1995.

Die Ausgabenquote des gesamten öffentlichen Sektors sank dadurch (bezogen auf das nominelle BIP) von 57,3 % (1995) auf 53,5 % (1997). Das deutet darauf hin, daß die ursprünglich vorgesehenen Ausgabeneinsparungen auch tatsächlich realisiert werden konnten, wenngleich zu berücksichtigen ist, daß dieser Rückgang der Ausgabenquote teilweise durch Ausgliederungen mitbeeinflußt wurde.

Makroökonomische Effekte

20

Insgesamt dürfte nach Ansicht des WIFO der Anteil der Ausgabeneinsparungen an der Senkung des Budgetabganges des gesamten Staates bei etwa 55 % liegen. Die Mehreinnahmen haben demnach zu 45 % zur Konsolidierung beigetragen. Die Umstellung in der Umsatzsteuer 1997 (Wegfall des Vorsteuerabzuges im Bereich der Krankenanstalten und Sozialeinrichtungen) hat sowohl das Steueraufkommen als auch die Ausgaben um 10,2 Mrd S erhöht; unter Berücksichtigung dieser — saldoneutralen — Maßnahme wäre der ausgabenseitige Anteil der Konsolidierungsmaßnahmen noch etwas stärker.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen laut WIFO

Konsolidierungsmaßnahmen im Überblick

Das WIFO legte seiner Studie ein bereits früher entwickeltes Makromodell zugrunde. Für die Modellsimulationen verwendete das WIFO die Ansätze für die Maßnahmen aus dem Budgetbericht des Bundes 1998 (BMF 1998) und ergänzte sie durch eigene Schätzungen.

Das Konsolidierungsprogramm 1996/97 zielte nach den vom WIFO herangezogenen Unterlagen auf ein Einsparungsvolumen von 63 Mrd S (1996) und 114 Mrd S (1997) ab. Die Einsparungen verteilten sich 1996 im Verhältnis 1 : 2 auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. 1997 verschob sich die Konsolidierung etwas stärker zu den Einnahmen. Der Anteil der Ausgabeneinsparungen am Defizitabbau sank auf etwa 55 %, jener der Einnahmen stieg auf 45 %.

Die Einnahmenerhöhungen betrafen in beiden Jahren zu etwa 70 % direkte Steuern (Einkommen- und Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer auf Zinsen); der Rest entfiel auf indirekte Steuern (Umsatzsteuer, Energieabgabe- und Versicherungssteuer, Tabaksteuer und Normverbrauchsabgabe).

Die Einsparungen auf der Ausgabenseite wurden dominiert von Kürzungen im öffentlichen Personal- und Sachaufwand (einschließlich Investitionen); sie betragen etwa drei Viertel (1996) bzw rd 60 % (1997) der Reduktion des Ausgabenvolumens. Die Kürzungen des Personalaufwandes im öffentlichen Dienst verteilten sich nach den Berechnungen des WIFO im Verhältnis 7 : 3 auf die Aktivbezüge und die Pensionen.

Sehr deutlich fiel die Steigerung der Ausgabenkürzung 1997 gegenüber 1996 im Sozialbereich aus. So wurden laut Darlegung des WIFO bei familienpolitischen Maßnahmen, beim Pflegegeld und bei der Arbeitslosenunterstützung weitere Einsparungen (von 3,4 Mrd S auf 14,8 Mrd S) erzielt. Im ASVG-Pensionsbereich (die Maßnahmen verteilten sich auf Leistungskürzungen, Verwaltungseinsparungen, Beitragserhöhungen und Selbstbehalte bei Kuren) wurden die Einsparungen von 2,7 Mrd S auf 10,1 Mrd S gesteigert.

Ergebnisse

Das WIFO gelangte zu dem Ergebnis, daß die Konsolidierungsmaßnahmen einerseits direkt auf Komponenten der Nachfrage wie öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen wirkten; andererseits veränderten sie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte mit Auswirkungen auf Konsumausgaben und Sparen. Diese Nachfragedämpfung hatte negative Konsequenzen für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Der Drosselung der Gesamtnachfrage paßten sich sowohl die Importe als auch die Produktion im Inland an. Langsameres Produktionswachstum bedeutete einerseits geringere Nachfrage nach unselbständig Beschäftigten und mehr Arbeitslose und erhöhte andererseits das Wachstum der Produktivität je Beschäftigten.

Höhere Arbeitslosigkeit und schwächeres Wachstum der Produktivität mäßigten den Anstieg bei Löhnen und Preisen. Hingegen wirkte die Anhebung indirekter Steuern preiserhöhend und damit dämpfend auf die Realeinkommen.

Dies beeinflusste ferner einzelne Einnahmen- und Ausgabenpositionen des Staatshaushalts, die über die unmittelbaren Wirkungen (Primäreffekte) die Konsolidierungsmaßnahmen noch verstärkten. Solche mittelbaren Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen (Sekundäreffekte) reichten aufgrund veränderter Bemessungsgrundlagen von den direkten und indirekten Steuern über die Sozialversicherungsbeiträge bis zu den Transfers (zB infolge höherer Arbeitslosigkeit) und betrafen auch die Zinsen für die Staatsschuld.

In der folgenden Übersicht sind die Ergebnisse für wichtige gesamtwirtschaftliche Größen dargestellt und geben die in der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung infolge der Konsolidierungsmaßnahmen eingetretenen Auswirkungen an. Die Abweichungen sind in Prozenten ausgedrückt und bedeuten, daß zB das Niveau des realen privaten Konsums (in Mrd S) infolge der Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 1996 um 1,4 % und im Jahr 1997 um 3,3 % niedriger war. Das bedeutet, daß das Wachstum des privaten Konsums 1996 um 1,4 bzw 1997 um 1,9 Prozentpunkte langsamer verlief, als dies ohne Konsolidierungsmaßnahmen (Basislösung) der Fall gewesen wäre.

Makroökonomische Effekte**22****Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des Strukturanpassungsgesetzes 1996
(Modellsimulation des WIFO)**

	Abweichungen von der Basislösung*	
	1996	1997
Reale Nachfrage		
Privater Konsum	- 1,4	in % - 3,3
Öffentlicher Konsum	- 5,1	in % - 6,8
Bruttoanlageinvestitionen	- 3,2	in % - 3,7
Exporte (im weiteren Sinn)	- 0,1	in % 0,1
Importe (im weiteren Sinn)	- 1,9	in % - 3,6
Außenbeitrag	1,0	in Prozentpunkten 1,1
BIP	- 1,5	in % - 2,1
Preise, Einkommen, Leistungsbilanz		
Preisbereinigung des BIP	0,1	in % - 0,2
Preisbereinigung des privaten Konsums	0,4	in % 0,4
Verfügbares persönliches Einkommen	- 2,5	in % - 5,5
Leistungsbilanz	18,8	in Mrd S 39,1
	0,7	in Prozentpunkten des BIP 1,5
Arbeitsmarkt		
Unselbständig Beschäftigte	- 0,4	in % - 0,8
	- 13,3	in 1 000 Personen - 23,9
Arbeitslose	4,2	in 1 000 Personen 8,3
Arbeitslosenquote in % der unselbständigen Erwerbspersonen	0,1	in Prozentpunkten 0,3
Staatshaushalt		
Laufende Einnahmen	9,5	in Mrd S 18,5
Zinsen für die Staatsschuld	0,0	in Mrd S - 2,8
Laufende Ausgaben	- 32,8	in Mrd S - 64,7
Finanzierungssaldo des Staates	47,3	in Mrd S 86,9
	1,9	in Prozentpunkten des BIP 3,3
Staatsschuld	- 46,3	in Mrd S - 134,9
	- 0,8	in Prozentpunkten des BIP - 3,7

* Basislösung: Entwicklung der Wirtschaft ohne Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung.

Die relativ stärkste Wachstumsdämpfung trat im öffentlichen Konsum ein, weil sowohl beim Personal- als auch beim sonstigen Verwaltungsaufwand spürbar eingespart wurde. Die deutlichen Einbußen beim privaten Konsum zeigen die erheblichen Wirkungen der Einkommen- und Lohnsteuererhöhung sowie der Maßnahmen bei Transfers und im Pensionsbereich auf die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Diese haben mit den Konsumausgaben jedoch nicht voll auf die Einkommensdämpfung reagiert, sondern gleichzeitig auch die Dotierung ihrer Ersparnisse reduziert. Dadurch fiel die Sparquote bis 1997 um 2,4 Prozentpunkte.

Die Unternehmungen reagierten auf die Nachfragedrosselung mit einer zurückhaltenden Investitionstätigkeit. Unter Einschluß der Einsparungen bei öffentlichen Investitionen waren die realen Bruttoanlageinvestitionen bis 1997 um 3,7 % geringer, als dies ohne Konsolidierungsmaßnahmen der Fall gewesen wäre. Die Exporte wurden durch die Budgetkonsolidierung kaum beeinträchtigt.

Die Auswirkung des Nachfragerückgangs auf das reale BIP war infolge der hohen Importquote der meisten Nachfrageaggregate erheblich gemildert. Das Niveau des realen BIP war 1997 um 2,1 % niedriger als ohne Maßnahmen zur Budgetsanierung. Die Abweichungen von der Basislösung geben den kumulierten Effekt innerhalb von zwei Jahren wieder. Die Entwicklung des realen BIP hätte ohne Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 1996 3,2 % statt 1,6 % und 1997 3,1 % statt 2,5 % betragen.

Die dämpfende Wirkung der ausgabenseitigen Maßnahmen war wesentlich stärker als die der einnahmenseitigen (bis 1997 – 1,7 % bzw – 0,4 %).

Der in der Übersicht ausgewiesene konsolidierungsbedingte Rückgang der Beschäftigung (bis 1997: rd – 24 000 Personen oder – 0,8 %) betraf nur den privaten Sektor der Wirtschaft. Gleichzeitig wurde auch das Produktivitätsniveau im privaten Sektor im gleichen Ausmaß gedämpft. Das WIFO nahm an, daß der Verlust an unselbständig Beschäftigten zu einem Drittel die Anzahl der Arbeitslosen erhöhte und zu zwei Dritteln das Arbeitskräfteangebot verringerte (Frühpensionen, Ausscheiden entmutigter Personen aus dem Arbeitsmarkt). Dies bewirkte eine um 0,3 Prozentpunkte höhere Arbeitslosenquote.

Vor allem wegen der Erhöhung der indirekten Steuern lag das Preisniveau des privaten Konsums – bereinigt um den Preiseffekt – infolge der Haushaltskonsolidierung um 0,4 % höher. Insgesamt ergab sich durch die Konsolidierungsmaßnahmen eine Erhöhung der Inflationsrate um 0,4 Prozentpunkte im Jahr 1996; 1997 gab es keine weitere Veränderung der Preissteigerung.

Das Leistungsbilanzdefizit 1997 wäre ohne Konsolidierungsmaßnahmen um 1,5 Prozentpunkte höher gewesen.

In den Ergebnissen für den Staatshaushalt summierten sich die Primäreffekte und lösten Sekundäreffekte im Wirtschaftssystem aus. Insgesamt waren die Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo des Staates infolge der wachstumsdämpfenden Effekte des Konsolidierungsprogramms geringer als die Primäreffekte.

Die Konsolidierungsmaßnahmen reichten aus, um 1997 das Maastricht-Ziel bezüglich des Defizits des Gesamtstaates (3 % des BIP) zu erreichen. Das Konsolidierungsprogramm bewirkte eine Verringerung des Abgangs um 3,3 Prozentpunkte des BIP. Der Nettofinanzierungssaldo des Gesamtstaates verminderte sich 1997 auf 1,9 % des BIP.

Makroökonomische Effekte

24

Auswirkungen auf die Konjunktur laut WIFO

Der öffentliche Schuldenstand verringerte sich laut Modellrechnung des WIFO 1996 um 3,7 Prozentpunkte des BIP; dadurch kam es auch zu einer — zeitverzögerten — Verringerung der Staatsschuldendynamik und zu Einsparungen bei der Verzinsung der Staatsschuld. Das WIFO bezifferte den Zinseffekt für 1997 mit 2,8 Mrd S; eine weitere Reduktion des Zinszahlungsaufwandes aus den Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 1997 wurde für 1998 erwartet.

Die anlaßbezogenen und zielgerichteten (sogenannten diskretionären) Konsolidierungsmaßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 können durch konjunkturelle Einflüsse, die sich aus den Wirkungen der sogenannten "automatischen Stabilisatoren" ergeben, modifiziert werden. Diese wirkten vor allem in den Abgabenaufkommen, aber auch in der Arbeitslosenversicherung und im Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung.

Ihre Wirkung beruht darauf, daß in Perioden eines Konjunkturaufschwunges die Einnahmen aus Abgaben (insbesondere aufgrund der progressiven Wirkung) überdurchschnittlich steigen und in der Arbeitslosenversicherung die Einnahmen (Arbeitslosenversicherungsbeiträge) stärker wachsen als die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung.

Die automatischen Stabilisatoren dämpfen daher (ohne daß Maßnahmen ergriffen werden) durch die Struktur der Ausgaben und Einnahmen das Budgetdefizit und vermeiden eine mögliche Konjunkturüberhitzung. Andererseits beleben sie im Konjunkturabschwung die Nachfrage, weil die Einnahmen aus Abgaben nur unterproportional steigen und die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung die Nachfrage stützen. Die automatischen Stabilisatoren wirken daher — ohne zusätzliche Maßnahmen — auf eine Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung.

Die österreichische Wirtschaft wuchs 1996/97 etwas stärker, als ursprünglich bei der Konzeption des Strukturanpassungsgesetzes 1996 angenommen worden war. Anfang 1996 war für dieses Jahr mit einem realen Wachstum von 1,6 % und für 1997 von 1,2 % gerechnet worden. Tatsächlich entwickelte sich die österreichische Wirtschaft günstiger. 1996 wuchs das reale BIP um 2,0 %; 1997 beschleunigte sich das reale Wachstum auf 2,5 % und dadurch deutlich stärker als ursprünglich angenommen. Auch das nominelle BIP stieg 1997 mit 4,1 % kräftiger als zuvor errechnet (2,7 %).

Allerdings stützte das stärkere Wachstum der österreichischen Wirtschaft den Konsolidierungskurs im Jahr 1997 weniger, als aufgrund der Ausgangsdaten zu vermuten war. Die Effekte der automatischen Stabilisatoren wurden sehr stark von den einzelnen Nachfragekomponenten, aber auch von der unterschiedlichen Entwicklung der verschiedenen Einkommenskomponenten (insbesondere der Löhne und Gehälter sowie der Unternehmungsgewinne) bestimmt.

Der Aufschwung wurde 1996/97 primär von den Warenexporten und den privaten Investitionen getragen. Die realen Warenexporte stiegen 1996 um 10,7 % und 1997 um 15,1 %, die realen Ausrüstungsinvestitionen 1996 um 3,3 % und 1997 um 5,0 %. Der private Konsum, der einen Großteil der Umsatzsteuereinnahmen bringt, wuchs hingegen 1997 nur um 0,7 % und damit deutlich schwächer als das BIP.

Da sowohl die Exporte als auch die privaten Ausrüstungsinvestitionen keine Umsatzsteuereinnahmen erbringen und sich der private Konsum unterdurchschnittlich entwickelte, wurden die Umsatzsteuereinnahmen 1997 durch die wirtschaftliche Entwicklung nicht stimuliert.

Nach den Berechnungen des WIFO wuchsen die Einkünfte aus nicht-selbständiger Arbeit (Löhne und Gehälter) mit 1,3 % (1996) und 1,2 % (1997) merklich schwächer als das nominelle BIP, während die Einkünfte aus Besitz und Unternehmung (einschließlich unverteilter Gewinne) mit 8,8 % (1996) und 6,7 % (1997) deutlich stärker zunahmen.

Die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren bei den Steuern leidet außerdem unter der wachsenden zeitlichen Verzögerung zwischen Entstehung und Entrichtung der Abgabenschuld. Im Grunde besteht unmittelbar kaum mehr ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung (das heißt Entstehung der Einkommen) und der Abgabenerleistung. Die Vorauszahlungen spiegeln die Entwicklung vergangener Jahre wider; die Abschluß- und allfälligen Nachzahlungen (etwa aus Betriebsprüfungen) beziehen sich ebenfalls auf vergangene Perioden. Die Anhebung der Vorauszahlungen an Einkommensteuer entschärfte dieses Problem zwar erheblich und stärkte damit die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren; eine befriedigende Lösung wurde hingegen nicht erreicht.

Vorzieh-, Einmal- und Dauereffekte

Vorzieheffekte

Die Vorzieheffekte spielten bei den veranlagten Abgaben eine wichtige Rolle. Sie dienten dazu, die aus den Konsolidierungsmaßnahmen zu erwartenden Mehreinnahmen nicht erst zeitverzögert zu erhalten, sondern bereits für die Konsolidierung 1996/97 budgetwirksam werden zu lassen. Daher wurden die Vorauszahlungen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer um jeweils 5 % (zusätzlich zu den im § 45 des Einkommensteuergesetzes schon früher vorgesehenen Zuschlägen zu den Vorauszahlungen) erhöht. Gleichzeitig konnten Verluste in diesen beiden Jahren nicht geltend gemacht werden.

Bei diesen Maßnahmen handelte es sich also nur um zeitliche Verschiebungen, weil diese Vorzieheffekte die Zahlungen aus (späteren) Abschlußzahlungen für 1996/97 in den folgenden Jahren verringern werden.

Einmaleffekte

Die Einmaleffekte aus den steuerlichen Maßnahmen waren gering. Lediglich die Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung, die 1996 Mehreinnahmen brachte, lassen sich als Einmaleffekt auffassen. Diesbezüglich waren 1996 Mehreinnahmen von etwa 3 Mrd S prognostiziert, die aber 1997 ausgeglichen wurden und daher zur Konsolidierung nichts beitrugen.

Bei den Ausgaben beeinflussten mehrere Einmaleffekte die Konsolidierung: insbesondere die Zahlungen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt an die Pensionsversicherung (1996/97 jeweils rd 800 Mill S) reduzierten zwar den Bundesbeitrag in diesen beiden Jahren, sind aber nicht von nachhaltiger Wirkung.

Makroökonomische Effekte

26

Dauereffekte und ihre zeitliche Entwicklung

Einnahmen

(1) In der Lohn- und Einkommensteuer werden sich die Dauereffekte durch die Einschleifregelungen sowohl beim allgemeinen Absetzbetrag als auch bei den Sonderausgaben bei unveränderter Rechtslage im Zeitablauf sogar verstärken, weil immer mehr Einkommensbezieher in die Einschleifzonen hineinwachsen, wodurch sich für die Steuerpflichtigen die Progressionswirkung verstärkt und dadurch ein Mehraufkommen entsteht.

(2) Bei den anderen steuerlichen Maßnahmen bleiben die Dauereffekte erhalten. Bei den Kapitalertragsteuern könnte sich längerfristig durch die Steuersatzerhöhung ein zusätzliches Aufkommen ergeben, wenn die Zinssätze steigen und sich die Sparneigung verbessern sollte. Das würde die Bemessungsgrundlagen dieser Steuern verbreitern, wodurch sich die Steuersatzerhöhung voll im Aufkommen niederschlagen wird.

Ausgaben

Schwieriger als bei den Einnahmen sind die Dauereffekte bei den Ausgaben abzuschätzen. In vielen Bereichen brachte das Strukturanpassungsgesetz 1996 eine deutliche Niveaushiftung; allerdings hängt der weitere Verlauf der Ausgaben auch von der entsprechenden Entwicklung der Inanspruchnahme (Nachfrage) von öffentlichen Leistungen ab. Das gilt etwa in der Arbeitslosenversicherung, die von der Anzahl der Arbeitslosen bestimmt wird, oder im Pflegebereich, in dem die Anzahl der Pflegefälle für die Ausgaben entscheidend ist. Es läßt sich auch nicht abschätzen, wieweit die Ermessensausgaben weiter eingeschränkt bleiben.

Rolle der Länder und Gemeinden im Konsolidierungsprozeß

Im Großen gesehen haben Länder und Gemeinden den Konsolidierungsprozeß mitgetragen. So etwa haben sie 1996/97 weitgehend bei den Löhnen und Gehältern nur eine Einmalzahlung im gleichen Ausmaß wie der Bund gewährt. Auch die laufenden Sachausgaben und die Investitionen wurden eingeschränkt oder nur geringfügig ausgeweitet. Damit haben die Länder und Gemeinden 1997 deutliche Überschüsse nach den "Maastricht-Konvergenzkriterien" erreicht. Diese Gebietskörperschaften wiesen 1995 insgesamt noch ein öffentliches Defizit (Nettofinanzierungssaldo) aus. Für 1997 wurde hingegen ein "Maastricht-Überschuß" erreicht, der zur Gänze durch die Länder (einschließlich Wien) zustande kam.

Damit haben die Länder (mit Wien) 1997 den Budgetspielraum im öffentlichen Haushalt erweitert.

Zusammenfassung

Nach Ansicht des WIFO haben die Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 sowohl Einbußen im Wirtschaftswachstum und in der Einkommensentwicklung sowie eine höhere Arbeitslosigkeit bewirkt als auch positive Wirkungen der finanziellen Stabilität, die Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und einen größeren Budgetspielraum gebracht.

**Bemerkungen des
BMF**

Zu den Darlegungen des WIFO bemerkte das BMF im Juni 1999 folgendes:

(1) Die Bundesregierung habe bei allen Maßnahmen den volkswirtschaftlichen Effekten größte Bedeutung beigemessen. Es sei das erklärte Ziel gewesen, die Budgetkonsolidierung so schonend wie möglich für Wachstum und Beschäftigung durchzuführen.

Die Anpassung der öffentlichen Finanzen durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 sei zufolge der Unmöglichkeit einer Fortsetzung der hohen Budgetdefizite unvermeidlich gewesen; damit sei auch das in der Studie des WIFO angenommene Basisszenario nicht möglich gewesen. Unter anderem habe sich die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen für die Wirtschaftspolitik ex ante bei der Formulierung der Anpassungsmaßnahmen gestellt, um den quantitativen Rahmen und die volkswirtschaftlichen Kreislaufeffekte vollständig zu berücksichtigen.

(2) Aus Sicht des BMF habe das WIFO die negativen Effekte der Budgetkonsolidierung erheblich überschätzt:

Von den fiskalischen Maßnahmen sei offenbar nur deren negative Komponente für das Wachstum berücksichtigt worden. Vielen Maßnahmen sollte jedoch kein unmittelbar fiskalischer Effekt, sondern ein Anreizeffekt zukommen (zB die Versteuerung der Mietzinsreserven, die bereits 1997 nachweislich zu höheren Investitionen geführt habe).

Weiters sei auch die Tatsache, daß die Maßnahmen auf Personen unterschiedlicher Einkommens- und Vermögenspositionen unterschiedlich wirkten, unberücksichtigt geblieben, weil viele Maßnahmen bei den unteren Einkommen nicht oder geringer als bei den oberen Einkommen gewirkt hätten.

Ferner habe der senkende Effekt der Budgetkonsolidierung auf das Niveau der Zinsen in der Studie des WIFO ebensowenig Niederschlag gefunden wie die Tatsache, daß die Sozialpartner in Erwartung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sehr niedrige Lohnabschlüsse tätigten, was nach Einschätzung des Internationalen Währungsfonds die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs und seine Exporte gesteigert hat. Es sei daher nicht plausibel, weshalb die Maßnahmen die Exporttätigkeit negativ beeinflußt haben sollten.

Das WIFO habe bereits im Februar 1997 eine entsprechende Untersuchung (Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion – Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, Februar 1997) durchgeführt, in der bei fast gleichen Ausgangswerten über die fiskalischen Effekte der kumulierte Wachstumseffekt mit dem gleichen Modell auf nur – 1,1 % des BIP geschätzt wurde. Auch nach den Berechnungen des BMF vom Mai 1996 ließ das Maßnahmenpaket eine Wachstumseinbuße von 1/4 Prozentpunkt des BIP für 1997 erwarten.

Makroökonomische Effekte

28

(3) Ein Vergleich der Wachstumsraten des BIP Österreichs mit jenen der EU-Mitgliedstaaten zeige, daß Österreichs Volkswirtschaft 1996/97 mit einem kumulierten realen Wachstum von + 4,5 % im Gleichklang mit den 15 EU-Staaten gelegen und schneller als die an der gemeinsamen Währung teilnehmenden 11 EU-Mitgliedstaaten (+ 4,1 %) gewachsen war. Es sei daher sehr unwahrscheinlich, daß das Strukturanpassungsgesetz 1996 das reale BIP tatsächlich um 2,1 % (kumuliert) gedämpft haben soll.

Selbst unter der Annahme des Eintretens der restriktiven Effekte im geschätzten Ausmaß wären ihnen die positiven Effekte der Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gegenüberzustellen. Das WIFO schätzte in seiner Studie vom Februar 1997 diesen Effekt auf mittelfristig $2\frac{1}{4}$ % des BIP und $\frac{2}{3}$ Prozentpunkte bei der Beschäftigung. Demzufolge sei mittelfristig der Effekt des Strukturanpassungsgesetzes 1996 auf Wachstum und Beschäftigung jedenfalls positiv.

(4) Im übrigen seien im Zeitablauf verstärkte Dauereffekte bei der Lohn- und Einkommensteuer (Mehraufkommen, Progressionsverschärfung) bei unveränderter Rechtslage als Folge der Einschleifregelungen (Allgemeiner Steuerabsetzbetrag, Sonderausgaben) zu erwarten. Schließlich wäre bei der Einschätzung dieser künftigen Dauereffekte auch auf die Maßnahmen der Steuerreform 2000 Bedacht zu nehmen gewesen, wobei insbesondere die Neuregelung des Allgemeinen Steuerabsetzbetrages und die Absenkung der Steuersätze das Wachstum des Steueraufkommens gegenüber der Modellrechnung verringern.

(5) Ende August 1999 wiederholte das BMF die seiner Ansicht nach vom WIFO vorgenommene Überzeichnung der negativen Wachstumseffekte. Begründet wurde dies mit dem Hinweis, daß trotz der Strukturanpassungsgesetze Österreich im EU-Vergleich ein überdurchschnittliches BIP-Wachstum erzielt habe, die positiven Anzeizeffekte vieler Maßnahmen durch das angewandte Modell nicht hätten berücksichtigt werden können und zahlreiche positive Effekte erst langfristig, dafür aber dauerhaft wirksam würden. In Anbetracht dessen habe daher das BMF in seiner Schätzung auch den Wachstumsverlust mit $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt des BIP beziffert.

Ansicht des RH

Zu den Bemerkungen des BMF äußerte sich der RH wie folgt:

(1) Das zur Evaluierung der makroökonomischen Effekte vom WIFO verwendete Basisszenario bot eine Ausgangs- bzw Vergleichslage, um die Entwicklungsrichtung volkswirtschaftlicher Kenngrößen bei einem (weiteren) Ausbleiben von nachhaltig wirksamen Konsolidierungsmaßnahmen darzustellen; eine Gesamtbeurteilung der österreichischen Wirtschaftspolitik war — zumal nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung durch den RH — nicht beabsichtigt. Die WIFO-Studie vom Februar 1997 war demgegenüber der Abschätzung der ökonomischen Folgen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion — und somit einer anderen Fragestellung als die Gebarungsüberprüfung durch den RH — gewidmet.

(2) Der RH hielt es im Interesse einer geschlossenen Darstellung für angebracht, die mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 beabsichtigten Konsolidierungseffekte den volkswirtschaftlich erkennbaren Ergebnissen gegenüberzustellen.

Es war davon auszugehen, daß die im Strukturanpassungsgesetz 1996 vorgesehenen Maßnahmen nicht ausschließlich das Ziel verfolgten, die Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, sondern — davon unabhängig und in Anbetracht der Lage der öffentlichen Haushalte — überdies erforderlich waren, um die finanzielle Stabilität Österreichs und seine Bonität auf den internationalen Finanzmärkten nachhaltig zu sichern. Weder das WIFO in seiner Untersuchung noch der RH sahen jedoch an den positiven Effekten der Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vorbei.

(3) Einer Differenzierung der steuerlichen Auswirkungen vor dem Hintergrund der Einkommens- und Vermögensverteilung stand entgegen, daß die dafür erforderlichen Daten weder ausreichend noch hinreichend verläßlich waren.

(4) Zur Argumentation des BMF, daß hinsichtlich der Dauereffekte auf die im Zuge der Steuerreform 2000 getroffenen Maßnahmen Bedacht zu nehmen gewesen wäre, ist auszuführen, daß diese Maßnahmen zum Zeitpunkt der Untersuchung durch das WIFO noch gar nicht bekannt und im übrigen auch nicht Gegenstand des Strukturanpassungsgesetzes 1996 gewesen waren.

(5) Zur Stellungnahme des BMF vom August 1999 bemerkte der RH, daß ihm die positiven Impulse des EU-Beitritts sehr wohl bewußt sind; sie waren allerdings weder Gegenstand des WIFO-Gutachtens, noch der Querschnittsüberprüfung durch den RH. Diese hatte — ebenso wie das Modell des WIFO — die Evaluierung der makroökonomischen Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen zum Gegenstand; soweit möglich wurde diesbezüglich auch auf die mittel- und langfristige Wirkung dieser Maßnahmen Bezug genommen.

Entwicklung der Staatsschulden

Die Strukturanpassungsgesetze enthielten in bezug auf die Neuverschuldung des Bundes Änderungen mit vorwiegend instrumentalem Charakter. Durch die 1995 geschaffene Möglichkeit der zeitlich vorgezogenen Finanzschuldaufnahme konnten wirtschaftliche Vorteile erzielt und der Finanzierungsbedarf im jeweiligen Folgejahr verringert werden. Inhaltlich wurde die Geschäftspolitik der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur nicht geändert.

Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt (BIP) war das öffentliche Defizit (Neuverschuldung) gemäß EU-Berechnungsweise ("Maastricht"-Defizit) seit 1995 (5,1 %) rückläufig und unterschritt 1997 mit 1,9 % den Referenzwert von 3 % deutlich. Die öffentliche Verschuldung (Schuldenstand) stieg bis 1996 kontinuierlich (69,6 %), ehe 1997 eine Reduktion gelang (64,3 %). Der öffentliche Schuldenstand gemäß EU-Berechnungsweise ("Maastricht"-Schuldenstand) lag ab 1993 stets über dem Referenzwert von 60 %; 1996 ließ die Dynamik merklich nach und war 1997 mit - 5,3 % deutlich gebremst.

Trotz rückläufiger Entwicklung des Abgangs des Bundeshaushalts stieg die Finanzschuld des Bundes weiterhin an (1996: 1 416,0 Mrd S; 1997: 1 497,3 Mrd S), wobei die Dynamik der Neuverschuldung durch Vermögensveräußerungen und die Auslagerung von Schulden verlangsamt war.

Die Länder (einschließlich Wien) erzielten 1997 insgesamt Haushaltsüberschüsse und verringerten den Schuldenstand auf 121,1 Mrd S (1996: 124,2 Mrd S).

Entwicklung der Staatsschulden

32

	1996	1997
Abgang Allgemeiner Haushalt (Bund)	in Mrd S	
Voranschlag	89,8	68,0
Zahlungen	89,4	67,2
	in %	
Anteil am BIP	3,7	2,7
Finanzschulden des Bundes	in Mrd S	
	1 416,0	1 497,3
	in %	
Anteil am BIP	58,5	59,5
Öffentliches Defizit ("Maastricht")	in Mrd S	
Bundessektor	100,4	64,5
	in %	
Anteil am BIP	4,1	2,6
	in Mrd S	
Gesamtstaat	90,4	47,2
	in %	
Anteil am BIP	3,7	1,9
Öffentlicher Schuldenstand ("Maastricht")	in Mrd S	
Bundessektor	1 495,6	1 473,4
	in %	
Anteil am BIP	61,8	58,5
	in Mrd S	
Gesamtstaat	1 684,4	1 618,8
	in %	
Anteil am BIP	69,6	64,3

Bundesbereich

Allgemeines

Nach dem System der Bundeshaushaltsverrechnung setzt sich der Gesamthaushalt des Bundes aus einem Allgemeinen und einem Ausgleichshaushalt zusammen. Der Abgang im Allgemeinen Haushalt ist aus dem Überschuß im Ausgleichshaushalt zu bedecken, weshalb der Gesamthaushalt stets ausgeglichen ist. Im Ausgleichshaushalt werden im wesentlichen Einnahmen und Ausgaben aus Finanzschuldtaufnahmen und –rückzahlungen sowie die Aufnahme und Tilgung sonstiger Geldverbindlichkeiten des Bundes erfaßt; der Unterschiedsbetrag entspricht der jährlichen Neuverschuldung (Nettodefizit). Eine einnahmen- und ausgabenseitige Budgetkonsolidierung bewirkt primär eine Verminderung des Abgangs im Allgemeinen Haushalt.

Entwicklung des
Nettodefizits

Die Bundesvoranschläge für die Finanzjahre 1996 und 1997 sahen folgende
Schlußsummen vor:

	1996	1997
	in Mrd S	
Allgemeiner Haushalt		
Ausgaben	752,5	747,2
Einnahmen	662,7	679,2
Abgang	89,8	68,0
Ausgleichshaushalt		
Ausgaben	198,1	187,9
Einnahmen	287,9	255,9
Überschuß	89,8	68,0
Gesamthaushalt		
Volumen	950,6	935,1

Laut Gegenüberstellung der Voranschlagswerte mit den Zahlungen wurde 1996 und 1997 der Abgang des Allgemeinen Haushalts und damit das Nettodefizit in beiden Jahren geringfügig unterschritten.

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Abgang des Allgemeinen Haushalts			
Voranschlag	102 273	89 812	67 955
Zahlungen	117 903	89 366	67 219
Unterschied	15 630	- 466	- 736

Gemessen am BIP (1996: 2 421,6 Mrd S; 1997: 2 516,9 Mrd S) sank der Abgang des Bundeshaushalts von 3,7 % (1996) auf 2,7 % (1997).

Hinsichtlich der rückläufigen Entwicklung des Nettodefizits war zudem festzustellen:

(1) Die gegenüber 1995 geringere Neuverschuldung 1996 war neben dem durch Konsolidierungsmaßnahmen bewirkten Abbau des Nettodefizits auf buchmäßige Kursgewinne bei der Fremdwährungsschuld, den Abbau variabel und sprungfix (Zinsanpassung nach Überschreiten eines vordefinierten Schwellenwertes) verzinster Schuldtitel sowie auf vorgezogene Finanzschuldtaufnahmen im Jahre 1995 zurückzuführen. Der Rückgang der durchschnittlichen Nominalverzinsung der Finanzschulden von 6,5 % (1995) auf 6,2 % (1996) hat die Budgetkonsolidierung — zeitverzögert — ebenfalls begünstigt.

(2) Auch 1997 erfolgte die Abgangsfinanzierung überwiegend durch Schilling-Anleihen und Bundesschatzscheine, wodurch sich der Anteil der Fremdwährungsschuld auf 20,4 % gegenüber 20,9 % (1996) weiter verringerte. Ferner verkürzte sich die durchschnittliche Restlaufzeit der Finanzschulden von 6,1 Jahren (1996) auf 5,9 Jahre (1997).

Entwicklung der Staatsschulden

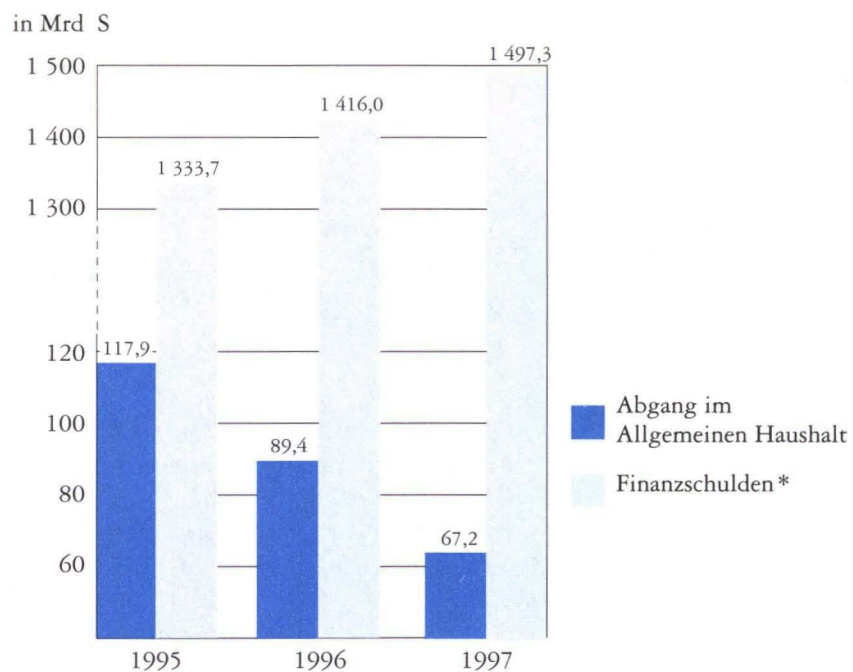
34

(3) Mit der 1995 geschaffenen Möglichkeit, bereits im laufenden Finanzjahr Finanzschulden aufzunehmen und Währungstauschverträge abzuschließen, die dem folgenden Finanzjahr zuzurechnen sind, war beabsichtigt, dem Bund wirtschaftliche Vorteile bei sich abzeichnenden Änderungen auf dem Kapitalmarkt zu sichern. Dementsprechend vorgezogene Finanzschuldtaufnahmen von 13,9 Mrd S (1995) bzw 11,6 Mrd S (1996) verringerten den Finanzierungsbedarf des jeweiligen Folgejahres.

(4) Die geschäftspolitische Ausrichtung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (fristgerechte Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen des Bundes unter Beachtung der finanzgesetzlichen Ermächtigungen, Schaffung von Liquiditätsreserven, Aufnahme von Finanzmitteln mit möglichst geringer langfristiger Finanzierungskostenbelastung, Absicherung gegen Marktrisiken) wurde durch die Strukturanpassungsgesetze inhaltlich nicht geändert.

Dynamik der Verschuldung

Ein Vergleich des Abgangs im Allgemeinen Haushalt mit den Finanzschulden des Bundes zeigt die nachstehende Entwicklung:



* laut Bundesrechnungsabschlüssen (nicht fällige Finanzschulden des Bundes gemäß Bundeshaushaltsgesetz ohne Währungstauschverträge)

Ungeachtet sinkender Abgänge im Allgemeinen Haushalt (1995/96: – 28,5 Mrd S; 1996/97: – 22,2 Mrd S) stiegen die Finanzschulden des Bundes; sie wiesen jedoch sinkende Zuwachsraten auf (1995/96: + 82,3 Mrd S; 1996/97: + 81,3 Mrd S).

Die Schuldenquote (= Finanzschulden des Bundes gemessen am BIP) wird wesentlich von der Entwicklung des "Primärsaldos" (Nettodefizit abzüglich Zinsausgaben) beeinflusst. Dieser betrug 1996 + 10,1 Mrd S und 1997 + 41,4 Mrd S. Eine Reduktion der Schuldenquote setzt einen positiven Primärsaldo ("Primärüberschuß") oder ein Wirtschaftswachstum voraus, das über der durchschnittlichen Verzinsung der Finanzschuld liegt.

Der RH führte die nachlassende Dynamik der Neuverschuldung des Bundes — ungeachtet des hierfür vorteilhaften niedrigen Zinsniveaus — vor allem auf Maßnahmen im Vermögensbereich (Veräußerung von Bundesbeteiligungen, Verkauf von Darlehensforderungen, Vergabe von Mobilfunklizenzen usw) zurück. Allerdings wären nach Ansicht des RH weitere Primärüberschüsse im Bundeshaushalt für die nachhaltige Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich.

Öffentlicher Sektor

Allgemeines

Im Vorfeld der Teilnahme an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (ab Jahresbeginn 1999) kam der Annäherung bzw. Übereinstimmung der wirtschaftlichen Rahmenverhältnisse (Konvergenz) in den Mitgliedstaaten der EU und in einigen Mitgliedstaaten insbesondere der Entwicklung der öffentlichen Verschuldung maßgebliche Bedeutung zu.

Laut dem für die EU maßgeblichen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Maastricht — bzw. mit Wirkung vom 1. Mai 1999 — in der Fassung des diesbezüglich im wesentlichen unveränderten Vertrages von Amsterdam überwacht die Europäische Kommission die Entwicklung der Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten namentlich anhand der zwei (fiskalischen) "Maastricht"-Konvergenzkriterien "öffentliches Defizit" und "öffentlicher Schuldenstand".

Diese supranationale Vorgabe gilt innerstaatlich nicht nur für den Bund, sondern für den öffentlichen Sektor — einschließlich der übrigen Gebietskörperschaften — insgesamt. Dementsprechend dienten die Maßnahmen der Konsolidierungspakete auch der Erfüllung der Voraussetzung der Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärft die Regeln für Teilnehmer an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dahingehend, daß das strukturelle öffentliche Defizit eines Mitgliedstaates mittelfristig weitgehend ausgeglichen ("close to balance") sein soll, um innerstaatliche konjunkturelle Maßnahmen ohne Überschreiten der 3 %-Defizit-Marke sicherstellen zu können; in diesem Zusammenhang wurde auch der gemeinschaftsrechtliche Überwachungsmechanismus ("excessive deficit procedure") beschleunigt und verschärft.

Öffentliches Defizit

"Maastricht"-Defizit gemäß EU-Berechnungsweise

Das öffentliche Defizit ("Maastricht"-Defizit) ist der Nettofinanzierungssaldo (jährliches Defizit) der öffentlichen Finanzen (Sektor Staat) im Sinne des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG). Zum Sektor Staat zählen Bund, Länder, Gemeinden, die Sozialversicherungseinrichtungen sowie bestimmte ausgegliederte Rechtsträger. Das öffentliche Defizit darf im Normalfall nicht mehr als 3 % des BIP betragen.

Entwicklung der Staatsschulden

36

Im "Maastricht"-Defizit werden — ausgehend vom Abgang des Bundeshaushalts — zusätzlich zum sachlich und zeitlich modifizierten Finanzierungsdefizit des Bundessektors (Bund, Bundesfonds, Hochschulsektor und bis 1996 ASFINAG) die Finanzierungsdefizite bzw. –überschüsse der Länder und Gemeinden sowie der Kammern und Sozialversicherungsträger berücksichtigt. Insbesondere als Folge der Sektorenabgrenzung, der Ausblendung von Finanztransaktionen und der Darstellung von ausgegliederten Betrieben kann das "Maastricht"-Defizit nach EU-Berechnungsweise (Konzept des ESVG bzw. laut der hierauf angepaßten österreichischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) erheblich vom Abgang des Bundeshaushalts abweichen.

Die Ermittlung des "Maastricht"-Defizits zeigt die nachstehende Überleitungstabelle:

Rechenvorgang	Überleitungstabelle		
	1995	1996 in Mrd S gerundet	1997
Ausgaben (Bund, Allgemeiner Haushalt)	764,5	754,8	832,8
Einnahmen (Bund, Allgemeiner Haushalt)	- 646,6	- 665,4	- 765,6
ergibt: Abgang des Bundeshaushalts	117,9	89,4	67,2
plus: Tilgungersätze ÖIAG	4,3	1,9	-
plus/minus: für das Finanzierungsdefizit nicht relevante Positionen des Bundeshaushalts (zB Rücklagen, Darlehen, Wertpapiere; saldiert)	- 0,2	6,4	4,4
plus/minus: zeitliche Abgrenzung (zB Abgabefälligkeiten)	- 9,2	1,7	- 7,2
plus: Haftungen, Abschreibungen	0,4	0,6	0,6
ergibt: Finanzierungsdefizit des Bundes	113,2	100,0	65,0
plus/minus: Finanzierungsdefizit/-überschuß: Bundesfonds, Hochschulsektor, ASFINAG (bis 1996)	- 0,2	0,6	- 0,3
minus: Statistische Differenz aus der Konsolidierung des Bundeshaushalts	- 0,3	- 0,2	- 0,2
ergibt: Finanzierungsdefizit des Bundessektors	112,7	100,4	64,5
minus: Finanzierungsüberschuß der Länder ohne Wien	- 0,6	- 7,9	- 9,4
minus: Finanzierungsüberschuß der Kammern	- 0,9	- 0,9	- 0,5
minus: Statistische Differenz aus Konsolidierung der Länderhaushalte	- 2,2	- 1,2	- 1,3
plus/minus: Finanzierungsdefizit/-überschuß der Gemeinden einschließlich Wien	8,8	2,2	- 2,4
plus/minus: Finanzierungsdefizit/-überschuß der Gemeindeverbände	- 0,1	-	0,1
minus: Statistische Differenz aus Konsolidierung der Gemeindehaushalte	-	-	- 0,1
plus/minus: Finanzierungsdefizit/-überschuß der Sozialversicherungsträger	0,9	- 2,3	- 3,7
ergibt: Finanzierungsdefizit des Staates als "Maastricht"-Defizit	118,6	90,3	47,2
Anteil "Maastricht"-Defizit am BIP	5,1	in % 3,7	1,9
BIP	2 334,4	in Mrd S 2 421,6	2 516,9

Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt (Stand: 31. August 1998); Bundesrechnungsabschlüsse; BMF; für 1997 zum Teil vorläufige Werte; Rundungsdifferenzen möglich

Die rückläufige Entwicklung des Anteils des "Maastricht"-Defizits am BIP nahm vom sinkenden Abgang des Bundeshaushalts seinen Ausgang und wurde durch die steigenden Finanzierungsüberschüsse der Länder unterstützt.

"Maastricht"-Defizit gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung (VRV) 1997 bei Ländern und Gemeinden

Anläßlich von Beratungen der Finanzausgleichspartner wurde im Februar 1996 vereinbart, das zulässige öffentliche Defizit der Länder und Gemeinden ab dem Finanzjahr 1997 mit maximal 0,3 % des BIP und für den Bund mit 2,7 % des BIP zu begrenzen.

Die erstmals für das Finanzjahr 1997 anzuwendende novellierte VRV 1997 enthält einen Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt für Länder und Gemeinden mit einem Berechnungsschema für ein "Maastricht"-Defizit.

Zur Ermittlung des "Maastricht"-Defizits auf Basis der Rechnungsquerschnitte werden die Haushaltsergebnisse der laufenden Gebarung ("öffentliches Sparen") und der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen) mit dem Ergebnis der Finanztransaktionen von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit zusammengerechnet.

Die Heranziehung des Voranschlags- und Rechnungsquerschnitts für die Feststellung des "Maastricht"-Ergebnisses bietet Ländern und Gemeinden die Möglichkeit, die Einhaltung der ihnen vorgegebenen Defizitquoten anhand ihrer Haushaltsdaten kontrollieren zu können.

Die Ermittlung des "Maastricht"-Defizits gemäß dem ESGV unterscheidet sich von der Berechnungsweise gemäß der VRV 1997 vor allem im Bereich der zeitlichen und sachlichen Abgrenzungen (zB Umlage von Projektkosten auf die gesamte Projektlaufzeit, Zeitverschiebungen bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben).

Öffentlicher Schuldenstand

Der öffentliche Schuldenstand ("Maastricht"-Schuldenstand) ist der Nominalwert aller am Jahresende ausstehenden Bruttoverbindlichkeiten des Sektors Staat. Der Schuldenbegriff umfaßt neben den öffentlichen Finanzschulden (Verbindlichkeiten, denen Geldmittel als Gegenleistung gegenüberstehen) auch Verbindlichkeiten aufgrund von Lieferungen und Leistungen. Der öffentliche Schuldenstand darf 60 % des BIP nicht übersteigen, wobei auch eine hinreichend rückläufige Entwicklung anerkannt wird.

Die in die folgende Darstellung des "Maastricht"-Schuldenstandes einbezogene Verschuldung der Länder und Gemeinden folgt dem Schuldenbegriff nach dem Konzept des ESGV. Wegen methodischer Unterschiede, Abgrenzungen und Bereinigungen weichen diese Werte von den aus den Rechenwerken abgeleiteten "maastrichtbezogenen" Schuldenständen der Länder- und Gemeindehaushalte ab (siehe nachstehend).

Entwicklung der Staatsschulden

38

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß gemäß dem ESVG sogenannte Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit nicht zum öffentlichen Sektor gehören. Notwendige Voraussetzungen für die Festlegung eines Leistungsbereiches als Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit sind seine weitgehende Entscheidungsfreiheit, eine Kostendeckung von mindestens 50 % und eine vollständige Rechnungsführung.

Eine weitere erwähnenswerte Regelung ist die EU-Berechnungsweise bei Leasinggeschäften. Schulden, welche im Zusammenhang mit öffentlichen Leasingtransaktionen entstehen, sind nicht zum öffentlichen Schuldenstand dazuzurechnen.

	1995	1996	1997
		in Mrd S gerundet	
Finanzschulden des Bundes ¹⁾	1 333,7	1 416,0	1 497,3
Eigene Bundestitel und Bundesanleihen im Besitz öffentlicher Rechtsträger + Silbermünzen ²⁾	9,8	25,1	47,4
	1,4	1,9	2,7
Verschuldung des Bundes	1 325,3	1 392,8	1 452,6
+ Bundesfonds ³⁾	24,6	22,6	20,8
+ ASFINAG ⁴⁾	83,1	80,2	—
Verschuldung Bundessektor	1 433,0	1 495,6	1 473,4
+ Länder ohne Wien ⁵⁾	62,7	63,1	59,6
+ Gemeinden ohne Wien	68,9	76,2	54,1
+ Wien	50,6	49,5	31,7
Verschuldung Länder und Gemeinden ⁶⁾	182,2	188,8	145,4
Öffentlicher Schuldenstand	1 615,2	1 684,4	1 618,8
Anteil des "Maastricht"-Schuldenstandes am BIP	69,2	in % 69,9 64,3	
		in Mrd S	
BIP	2 334,4	2 421,6	2 516,9

1) einschließlich Forderungen, abzüglich Verbindlichkeiten aus Währungstauschverträgen

2) an die Oesterreichische Nationalbank rückgelieferte, vor 1989 ausgegebene Silbermünzen

3) Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Bundeswohnbauaufonds, Insolvenz-Ausfallgeldfonds, Arbeitsmarktservice

4) einschließlich Straßenbausondergesellschaften; ohne Finanzierung von Eisenbahn-Hochleistungsstrecken

5) einschließlich einzelner Krankenanstalten

6) jeweils ohne Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Rechtsträgern

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt (Stand: 31. August 1998),
Rundungsdifferenzen möglich

Die insbesondere nach 1992 relativ stark angestiegene Verschuldung des öffentlichen Sektors war 1997 erstmals rückläufig. Damit wurde der von der EU geforderte Referenzwert von 60 % zwar weiterhin überschritten — allerdings mit rückläufiger Tendenz. Zusammen mit dem von 3,7 % (1996) auf 1,9 % (1997) des BIP verringerten öffentlichen ("Maastricht"-)Defizit empfahl daher die Europäische Kommission Ende März 1998 dem Europäischen Rat, die Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Österreich aufzuheben.

Verschuldung der
Länder und
Gemeinden

Der RH schloß sich in seiner Beurteilung der Ansicht des Europäischen Währungsinstituts an, wonach es weiterhin erheblicher Konsolidierungsfortschritte bedarf, um die Verschuldung in angemessener Frist dauerhaft auf die supranationale Vorgabe oder darunter abzusenken.

Zwecks Vermeidung übermäßiger Defizite kamen der Bund, die Länder und die Gemeinden im Mai 1995 überein, die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen primär auf der Ausgabenseite und durch Vermeidung von Mehrbelastungen zu setzen. Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Februar 1996, das zulässige öffentliche Defizit der Länder und Gemeinden ab dem Finanzjahr 1997 mit maximal 0,3 % des BIP zu begrenzen.

Erst die im November 1998 abgeschlossene Vereinbarung betreffend einen "österreichischen Stabilitätspakt" enthielt eine Aufteilung der für die Länder und Gemeinden vorgesehenen maximalen Defizitquote. Demnach entfielen

- 0,11 % auf die Länder (ohne Wien),
- 0,09 % auf Wien und
- 0,10 % auf die übrigen Gemeinden.

10 % des Anteils jeder Gebietskörperschaft (0,03 % des BIP) wurden als Manövriermasse gebunden und sollten den Ländern und Gemeinden bundesweit für besondere Erfordernisse zur Verfügung stehen.

Zu einem Zeitpunkt, als für die Länder dazu noch keine Verpflichtung bestand, ermittelte der RH auf Basis der Rechnungsquerschnitte für das Jahr 1997 Haushaltsüberschüsse der Länder von insgesamt 9,4 Mrd S (ohne Wien) bzw 12,3 Mrd S (mit Wien).

Die auf der Grundlage der Rechenwerke der Länder ermittelten Finanzschulden der Länder — ohne innere Anleihen (die vorübergehende Inanspruchnahme von Eigenmitteln des Landes, vor allem von Rücklagen oder anderen zweckgebundenen Mitteln) — betrugen 1997 65,9 Mrd S (ohne Wien) bzw 121,1 Mrd S (mit Wien) und sanken gegenüber 1996 um 5,8 % (bzw mit Wien um 2,4 %).

Der auf der Grundlage der Rechenwerke der Gemeinden ermittelte "maastrichtbezogene" Schuldenstand der der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegenden 23 Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern belief sich 1997 auf 13,2 Mrd S und unterschritt den Wert des Jahres davor (1996: 13,4 Mrd S) um 1,5 %.

Schlußbemerkung

Der RH anerkannte die Bemühungen der Gebietskörperschaften zur Erfüllung der "Maastricht"-Konvergenzkriterien als förmliche Voraussetzung für die Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und erinnerte daran, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nachhaltig zu gestalten.

40

Auswirkungen auf Unternehmungen

Allgemeines

Der RH hat auch bei einzelnen ausgewählten Unternehmungen, die seiner Gebarungskontrolle unterliegen, mit einem Fragebogen die wesentlichen Auswirkungen der Konsolidierungspakete für die Jahre 1995 bis 1997 erhoben.

Wegen der eingeschränkten Auswahlmöglichkeit (private Unternehmungen mußten außer Betracht bleiben) und der sowohl branchen- als auch unternehmungsspezifisch nicht gegebenen Vergleichbarkeit der einzelnen Unternehmungen war eine umfassende Gesamtaussage hinsichtlich der Auswirkungen der Konsolidierungspakete im Unternehmungsbereich nicht möglich.

Die Auswahl der einzelnen Unternehmungen erfolgte nach den Kriterien Unternehmungsgegenstand, Branche, Betriebsgrößenmerkmale und Rechtsform.

Die Erhebung beinhaltete allgemeine Fragen über die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmungen und konkrete Fragen zu den Auswirkungen der Strukturanpassungsgesetze vor allem in den Bereichen Steuern und Abgaben. Die Struktur der Erhebungstatbestände sowie die Verteilung der befragten Unternehmungen auf Branchen bzw Bereiche sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

(1) Allgemeine Fragen zu den Jahresabschlüssen

(2) Konkrete Fragen zu Auswirkungen der Strukturanpassungsgesetze in folgenden Bereichen:

- Steuerliche Auswirkungen
- Auswirkungen bei Lohnnebenkosten
- Werkvertragsregelung – Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht
- Dienstnehmerverhalten
- Förderungsentwicklung
- Branchenspezifische Auswirkungen

Branche/Bereich	Unternehmungen
	Anzahl
Industrie	7
Verkehr und Transport	7
Bauwirtschaft und Wohnbau	10
Straßenbaufinanzierung und –erhaltung	4
Kreditwirtschaft	7
Energieversorgung	6
Kommunale Ver- und Entsorgung	10
Post und Telekombereich	1
Sonstige	5
Summe	57

Auswirkungen auf Unternehmungen

42

Alle befragten Unternehmungen gaben die erbetenen Auskünfte und re-tournierten die ausgefüllten Fragebögen. Der RH überprüfte das Zahlen-material der Unternehmungen auf Plausibilität.

Auswertung

Laut Angaben der Unternehmungen führten sie grundsätzlich keine Auf-zeichnungen über die sie betreffenden Auswirkungen der Konsolidie-rungspakete. Somit seien ihnen Angaben über eventuelle Auswirkungen nur eingeschränkt möglich. Darüber hinaus sei in vielen Fällen die konsol-idierungspaketbezogene Kausalität von Auswirkungen nicht eindeutig feststellbar, weil auch zeitgleich andere wirtschaftliche Einflußfaktoren bestünden.

Trotz dieser schwierigen Zuordnung nahm der RH ihm bemerkenswerte unternehmungsspezifische Einzelaussagen wegen deren zeitlicher Paralle-lität zu den Konsolidierungspaketen in die Berichterstattung auf.

Ergebnis im Überblick

Insgesamt gaben die befragten Unternehmungen für die Jahre 1995 bis 1997 wertmäßig quantifizierte Auswirkungen der Konsolidierungspakete — in steuerlicher Hinsicht sowie betreffend die Lohnnebenkosten und die Werkvertragsregelung — von 1 897 Mill S bekannt. Die nachstehende Übersicht zeigt deren Zusammensetzung, gegliedert nach Branchen, Be-reichen, Bilanzvolumen und Beschäftigten:

Auswirkungen*) der Konsolidierungspakete

Branchen bzw Bereiche Bilanzvolumen 1997 in Mrd S	Unternehmungen	Beschäftigte insgesamt 1997 Anzahl	Steuerliche	Auswirkungen		Summe
				Lohn- nebenkosten in Mill S	Werkvertrags- regelung	
Industrie:						
bis 0,5	1	175	–	–	–	–
1 bis 2,5	1	320	1,2	–	–	1,2
2,5 bis 5	1	892	69,6	–	1,5	71,1
5 bis 10	3	7 871	76,6	6,2	1,9	84,7
50 bis 100	1	54	–	0,2	0,4	0,6
Summe	7	9 312	147,4	6,4	3,8	157,6
Verkehr und Transport:						
bis 0,5	1	29	0,1	–	–	0,1
5 bis 10	2	3 149	30,3	2,4	0,7	33,4
10 bis 20	1	4 224	29,6	3,2	0,5	33,3
20 bis 50	1	19	–	–	–	–
50 bis 100	1	8 790	59,7	–	0,1	59,8
100 bis 200	1	55 250	423,0	329,0	0,4	752,4
Summe	7	71 461	542,7	334,6	1,7	879,0
Bauwirtschaft und Wohnbau:						
bis 0,5	1	78	–	–	–	–
0,5 bis 1	1	1 005	0,2	–	–	0,2
2,5 bis 5	2	6 380	32,2	–	–	32,2
5 bis 10	5	617	1,2	–	–	1,2
10 bis 20	1	358	6,3	–	–	6,3
Summe	10	8 438	39,9	–	–	39,9
Straßenfinanzierung und –erhaltung:						
bis 0,5	2	108	–	–	–	–
0,5 bis 1	1	247	–	–	–	–
1 bis 2,5	1	422	–	–	–	–
Summe	4	777	–	–	–	–
Kreditwirtschaft:						
1 bis 2,5	1	52	–	–	–	–
2,5 bis 5	2	175	3,7	–	–	3,7
20 bis 50	2	817	25,2	–	0,1	25,3
200 bis 300	1	1 783	230,7	–	–	230,7
über 700	1	6 629	–	–	0,6	0,6
Summe	7	9 456	259,6	–	0,7	260,3
Energieversorgung:						
5 bis 10	1	1 399	2,6	–	–	2,6
10 bis 20	3	4 263	91,6	2,9	0,3	94,8
20 bis 50	2	3 477	314,6	8,1	1,0	323,7
Summe	6	9 139	408,8	11,0	1,3	421,1
Kommunale Ver- und Entsorgung:						
bis 0,5	3	187	10,1	1,8	–	11,9
0,5 bis 1	1	200	3,4	1,2	–	4,6
1 bis 2,5	2	1 228	19,8	–	–	19,8
2,5 bis 5	1	589	0,8	–	–	0,8
5 bis 10	3	4 025	83,5	–	0,8	84,3
Summe	10	6 229	117,6	3,0	0,8	121,4
Post und Telekommunikation:						
100 bis 200	1	57 600	–	–	–	–
Sonstige:						
bis 0,5	3	473	10,7	–	–	10,7
2,5 bis 5	1	44	–	–	–	–
5 bis 10	1	1 839	7,2	–	–	7,2
Summe	5	2 356	17,9	–	–	17,9
Branchen/Bereiche insgesamt:						
bis 0,5	11	1 050	20,9	1,8	–	22,7
0,5 bis 1	3	1 452	3,6	1,2	–	4,8
1 bis 2,5	5	2 022	21,0	–	–	21,0
2,5 bis 5	7	8 080	106,3	–	1,5	107,8
5 bis 10	15	18 900	201,4	8,6	3,4	213,4
10 bis 20	5	8 845	127,5	6,1	0,8	134,4
20 bis 50	5	4 313	339,8	8,1	1,1	349,0
50 bis 100	2	8 844	59,7	0,2	0,5	60,4
100 bis 200	2	112 850	423,0	329,0	0,4	752,4
200 bis 300	1	1 783	230,7	–	–	230,7
über 700	1	6 629	–	–	0,6	0,6
Summe	57	174 768	1 533,9	355,0	8,3	1 897,2

*) kumuliert 1996 und 1997

Auswirkungen auf Unternehmungen

44

Der überwiegende Teil (1 534 Mill S) der gesamten Mehrbelastungen aus den Konsolidierungspaketen (1 897 Mill S) entfiel — branchenunabhängig — auf die steuerlichen Auswirkungen.

Der RH erachtete es für bemerkenswert, daß die größte — der Kreditwirtschaft zuzählende — Unternehmung mit einem Bilanzvolumen von über 700 Mrd S angab, nur durch die Werkvertragsregelung (Mehrbelastung 0,6 Mill S) betroffen zu sein. Die höchste Mehrbelastung (752,4 Mill S) hat eine Unternehmung aus dem Bereich Verkehr und Transport (Bilanzvolumengruppe von 100 bis 200 Mrd S) gemeldet.

Steuerliche Auswirkungen

Die nachstehende Übersicht zeigt — auf der Grundlage der Angaben der Unternehmungen — die steuerlichen Auswirkungen getrennt nach Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Energiebesteuerung und Sonstige hinsichtlich der Branchen, der Bereiche und des Bilanzvolumens:

Steuerliche Auswirkungen*) der Konsolidierungspakete

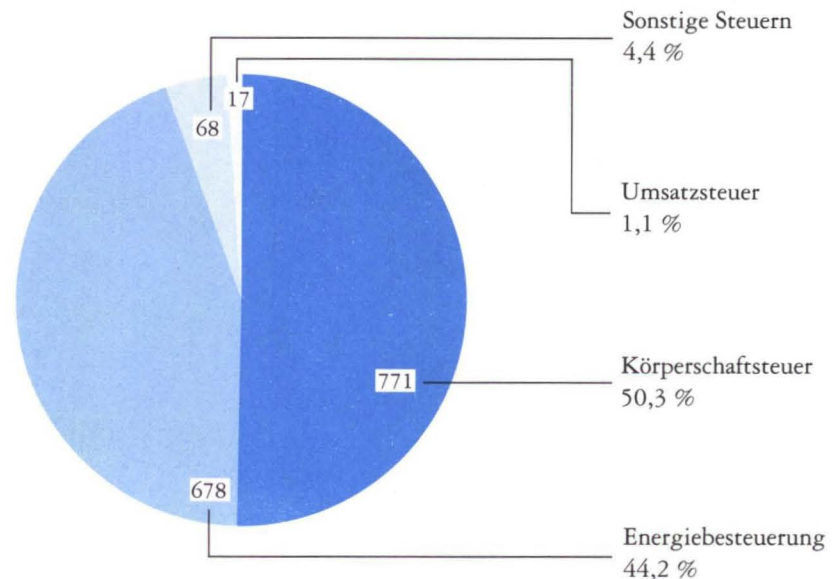
Branchen bzw Bereiche Bilanzvolumen 1997 in Mrd S	Unternehmungen	Körperschaft- steuer	Umsatzsteuer	Energie- besteuerung	Sonstige	Summe
	Anzahl	in Mill S				
Industrie:						
bis 0,5	1	–	–	–	–	–
1 bis 2,5	1	–	–	1,2	–	1,2
2,5 bis 5	1	39,0	–	10,6	20,0	69,6
5 bis 10	3	37,5	–	38,8	0,3	76,6
50 bis 100	1	–	–	–	–	–
Summe	7	76,5	–	50,6	20,3	147,4
Verkehr und Transport:						
bis 0,5	1	0,1	–	–	–	0,1
5 bis 10	2	17,0	0,3	13,0	–	30,3
10 bis 20	1	25,4	–	4,1	0,1	29,6
20 bis 50	1	–	–	–	–	–
50 bis 100	1	–	–	59,4	0,3	59,7
100 bis 200	1	–	0,1	400,4	22,5	423,0
Summe	7	42,5	0,4	476,9	22,9	542,7
Bauwirtschaft und Wohnbau:						
bis 0,5	1	–	–	–	–	–
0,5 bis 1	1	–	–	–	0,2	0,2
2,5 bis 5	2	20,6	–	1,4	10,2	32,2
5 bis 10	5	–	–	–	1,2	1,2
10 bis 20	1	0,1	6,2	–	–	6,3
Summe	10	20,7	6,2	1,4	11,6	39,9
Straßenfinanzierung und –erhaltung:						
bis 0,5	2	–	–	–	–	–
0,5 bis 1	1	–	–	–	–	–
1 bis 2,5	1	–	–	–	–	–
Summe	4	–	–	–	–	–
Kreditwirtschaft:						
1 bis 2,5	1	–	–	–	–	–
2,5 bis 5	2	3,7	–	–	–	3,7
20 bis 50	2	25,2	–	–	–	25,2
200 bis 300	1	230,7	–	–	–	230,7
über 700	1	–	–	–	–	–
Summe	7	259,6	–	–	–	259,6
Energieversorgung:						
5 bis 10	1	–	–	2,6	–	2,6
10 bis 20	3	33,5	–	56,5	1,6	91,6
20 bis 50	2	266,7	4,0	34,3	9,6	314,6
Summe	6	300,2	4,0	93,4	11,2	408,8
Kommunale Ver- und Entsorgung:						
bis 0,5	3	8,2	1,6	0,3	–	10,1
0,5 bis 1	1	2,5	–	0,7	0,2	3,4
1 bis 2,5	2	19,8	–	–	–	19,8
2,5 bis 5	1	–	–	0,6	0,2	0,8
5 bis 10	3	29,9	1,2	50,9	1,5	83,5
Summe	10	60,4	2,8	52,5	1,9	117,6
Post und Telekommunikation:						
100 bis 200	1	–	–	–	–	–
Sonstige:						
bis 0,5	3	10,7	–	–	–	10,7
2,5 bis 5	1	–	–	–	–	–
5 bis 10	1	–	3,6	3,6	–	7,2
Summe	5	10,7	3,6	3,6	–	17,9
Branchen/Bereiche insgesamt:						
bis 0,5	11	19,0	1,6	0,3	–	20,9
0,5 bis 1	3	2,5	–	0,7	0,4	3,6
1 bis 2,5	5	19,8	–	1,2	–	21,0
2,5 bis 5	7	63,3	–	12,6	30,4	106,3
5 bis 10	15	84,4	5,1	108,9	3,0	201,4
10 bis 20	5	59,0	6,2	60,6	1,7	127,5
20 bis 50	5	291,9	4,0	34,3	9,6	339,8
50 bis 100	2	–	–	59,4	0,3	59,7
100 bis 200	2	–	0,1	400,4	22,5	423,0
200 bis 300	1	230,7	–	–	–	230,7
über 700	1	–	–	–	–	–
Summe	57	770,6	17,0	678,4	67,9	1 533,9

*) kumuliert 1996 und 1997

Auswirkungen auf Unternehmungen

46

Die steuerlichen Auswirkungen von insgesamt 1 534 Mill S verteilen sich wie folgt:



Körperschaftsteuer

Die Mehrbelastung der befragten Unternehmungen aus der Körperschaftsteuer betrug insgesamt 771 Mill S. Die wesentlichsten Auswirkungen ergaben sich laut den Angaben der Befragten durch

- die Einschränkung der Übertragungsmöglichkeit stiller Reserven,
- die Neuregelung des Verlustabzuges (bei der Veranlagung für 1996 und 1997 war ein Verlustabzug nicht zulässig),
- den Wegfall der Mietzinsreserve,
- die Herabsetzung des Investitionsfreibetrages,
- die Verlängerung der Kraftfahrzeugabschreibung,
- die — zwischenzeitlich durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes rückgängig gemachte — Auflösung von Jubiläumsgeldrückstellungen,
- den Wegfall der 15 %igen Wertberichtigung zu Auslandsforderungen und der 10 %igen Wertberichtigung zu Auslandsbeteiligungen sowie durch
- die geringere steuerlich wirksame Dotierungsmöglichkeit der Haftrücklage.

Die Neuregelung des Verlustabzuges beurteilten einige Unternehmungen jedoch auch als vorteilhaft, weil nunmehr Verluste ab 1991, beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 1998 — entgegen der bisherigen Beschränkung auf sieben Jahre — uneingeschränkt vortragsfähig sind.

Teilweise infolge gesellschaftsrechtlicher und bilanzpolitischer Maßnahmen verzeichneten einige Unternehmungen keinen steuerpflichtigen Gewinn und wiesen demzufolge keinen körperschaftsteuerbedingten Mehraufwand

auf. Damit wurden mögliche Auswirkungen im Wege der Verminderung des Verlustvortrages in die Folgejahre verschoben. Beispielsweise sei bei einer Unternehmung (Bilanzvolumen über 700 Mrd S) kein körperschaftsteuerbedingter Mehraufwand angefallen, wogegen eine andere Unternehmung (Bilanzvolumengruppe von 20 bis 50 Mrd S) eine diesbezügliche Belastung von 220 Mill S verzeichnet habe.

Umsatzsteuer

Die umsatzsteuerlichen Auswirkungen (im wesentlichen Vorsteuerausfluß für bestimmte "Fiskal"-Lastkraftwagen) betragen insgesamt 17 Mill S. Die Unternehmungen meldeten hinsichtlich der Umsatzsteuer im wesentlichen keine Auswirkungen.

Energiebesteuerung

Im Rahmen der Strukturanpassungsgesetze erfolgte eine Anhebung der Mineralölsteuer sowie die Einführung einer Energieabgabe auf Erdgas und auf elektrische Energie. Mit dem Energieabgabenvergütungsgesetz wurden produzierende Industrie- und Gewerbebetriebe mittels Rückvergütungen teilweise entlastet.

Die gemeldeten Auswirkungen durch die Änderungen bei der Energiebesteuerung betragen 678 Mill S. Hievon entfielen 400 Mill S auf eine Verkehrs- und Transportunternehmung (Bilanzvolumengruppe von 100 bis 200 Mrd S). Der Betrag von 678 Mill S enthält laut den Auskünften der befragten Unternehmungen neben der Mineralölsteuer, Elektrizitäts- und Erdgasabgabe auch die Mineralölsteuervergütung.

Laut den Angaben der befragten Energieversorgungsunternehmungen seien sie mit insgesamt 93 Mill S betroffen, wobei die Auswirkungen nur auf den Eigenverbrauch bezogen seien.

Die bei den Kunden eingehobenen Energieabgaben stellten laut den befragten Energieversorgungsunternehmungen einen Durchlaufposten dar, hätten jedoch eine erhebliche Verteuerung der Energie und damit eine Verschlechterung ihrer Konkurrenzfähigkeit bewirkt. Eine Unternehmung bezifferte die für 1996 und 1997 an ihre Energieabnehmer weiterverrechnete Steuer mit insgesamt 253 Mill S. Eine andere Unternehmung hätte aus Konkurrenzgründen diese Abgaben nicht an ihre Kunden weiterverrechnet und habe sich damit selbst mit 44 Mill S belastet.

Im Hinblick auf die durch die EU angestrebte Harmonisierung der Energiebesteuerung sowie auf den Umweltschutz bezweifelten mehrere Energieversorgungsunternehmungen die Zweckmäßigkeit der Änderung der Energiebesteuerung durch die Strukturanpassungsgesetze und qualifizierten diese Änderung als rein budgetäre Maßnahme. Weiters wiesen sie auf zusätzlich geschaffene Wettbewerbsnachteile für die heimische Energiewirtschaft hin.

Eine Industrieunternehmung mit einer energieintensiven Produktion führte den außerordentlich hohen Administrationsaufwand für detaillierte technische Aufzeichnungen über die Energieströme, die für den Erhalt der damit verbundenen Rückvergütungen notwendig waren, an. Eine Quantifizierung dieses Aufwandes erfolgte jedoch nicht.

Auswirkungen auf Unternehmungen

48

Sonstige steuerliche Auswirkungen

Die den Strukturanpassungsgesetzen direkt zuordenbaren sonstigen steuerlichen Auswirkungen betragen laut den Meldungen der befragten Unternehmungen insgesamt 68 Mill S.

Hinsichtlich der Tabaksteuer wurde von der betroffenen Unternehmung gemeldet, daß das Tabaksteuermehraufkommen nicht den Erwartungen des Bundes (1,2 Mrd S) entsprochen habe. Im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 waren das Tabaksteuergesetz geändert und die Steuersätze angehoben worden. Durch Verordnung des Bundesministers für Finanzen im Juni 1997 wurden die Reisefreimengen für Tabakwaren, die im persönlichen Gepäck von Reisenden eingeführt werden, die ihren normalen Wohnsitz in Österreich haben und über eine Landesgrenze zu anderen Staaten als den Mitgliedstaaten der EU und den EFTA-Staaten nach Österreich einreisen, eingeschränkt. Diese Folgemaßnahme sei angabegemäß zur Erreichung des Mehraufkommens wirksamer gewesen als die Bestimmungen des Strukturanpassungsgesetzes 1996. Die Tabaksteuer stellte für die Unternehmung einen Durchlaufposten dar. Das von der Unternehmung geschätzte, dem Strukturanpassungsgesetz zuordenbare Mehraufkommen betrug 1996 140 Mill S und 1997 430 Mill S.

Bei einigen Unternehmungen habe die Leistung von Investitionsfreibetrag-Sondervorauszahlungen als Voraussetzung für die Geltendmachung künftiger Investitionsfreibeträge zu Zinsenbelastungen geführt.

Auswirkungen bei Lohnnebenkosten

Der weitaus überwiegende Teil der Unternehmungen gab die Auswirkungen bei den Lohnnebenkosten mangels einer gesonderten Erfassung und wegen Zuordnungsproblemen nicht oder nur sehr vage und zum Teil nicht für den gesamten Zeitraum an. Eine nachträgliche Quantifizierung bzw Zuordnung war mit einem vertretbaren Aufwand nicht möglich.

Die gemeldeten Auswirkungen bei den Lohnnebenkosten betrafen vor allem die Einführung von Pensionsversicherungsbeiträgen für Aktive und Pensionisten einer ausgegliederten Verkehrs- und Transportunternehmung sowie die Einführung der Sozialversicherungspflicht von Urlaubsentschädigungen und -abfindungen und für geringfügig Beschäftigte. Weiters führten laut den befragten Unternehmungen Vorruhestandsregelungen zu höheren Arbeitslosenversicherungsbeitragszahlungen (Malus-system).

Insgesamt wurden Auswirkungen in Höhe von 355 Mill S gemeldet. Hievon entfielen bei dieser Verkehrs- und Transportunternehmung (Bilanzvolumengruppe von 100 bis 200 Mrd S) 329 Mill S auf die den Dienstnehmern nicht überrechneten Pensionsversicherungsbeiträge.

Werkvertragsregelung

Die Einbeziehung von Werkverträgen (freie Dienstverträge und dienstnehmerähnliche Werkverträge) in die Sozialversicherungspflicht führte angabegemäß zu keinen nennenswerten Mehraufwendungen; sie betragen insgesamt 8 Mill S. Die befragten Unternehmungen verwiesen auf den administrativen Mehraufwand sowie auf die längere Zeit bestehende diesbezügliche Rechtsunsicherheit und die damit erschwerte Umsetzbarkeit.

Einzelne Unternehmungen bezifferten den administrativen Mehraufwand mit 25 % bis über 100 % der diesbezüglichen Dienstgeberanteile.

Dienstnehmer- verhalten	<p>Beim Dienstnehmerverhalten stellte der weitaus überwiegende Teil der Unternehmungen keine Auswirkungen der Konsolidierungspakete bzw keinen Zusammenhang mit diesen fest. Schwankungen bei den Krankenständen, Kuren usw seien im üblichen Rahmen oder entsprächen der allgemeinen Lage am Arbeitsmarkt.</p> <p>Sofern bei einigen Unternehmungen die Krankenstände, Karenzurlaube und Kuraufenthalte deutlich zurückgingen, wurde dies zum Teil den Konsolidierungspaketen zugeschrieben (Einführung von Kostenbeiträgen für Kuraufenthalte).</p> <p>Demgegenüber verzeichnete eine Energieversorgungsunternehmung (Bilanzvolumengruppe von 5 bis 10 Mrd S) für 1997 ein starkes Ansteigen der Krankenstände (+ 22 %), sah darin aber keinen Zusammenhang mit den Konsolidierungspaketen.</p>
Förderungs- entwicklung	<p>Hinsichtlich der Förderungsentwicklung gaben die befragten Unternehmungen keine auf die Konsolidierungspakete rückführbaren Veränderungen an.</p>
Branchen- spezifische Auswirkungen	<p>Über die steuerlichen Auswirkungen hinausgehende wesentliche, den Konsolidierungspaketen zuordenbare branchenspezifische Effekte wurden dem RH nicht gemeldet. Bemerkenswert erschienen dem RH folgende Einzelfälle:</p> <p>(1) Drei Transportunternehmungen erblickten Auswirkungen durch die Einsparungen im Bereich der Schülerfreifahrten, die sich angabegemäß je Jahr mit insgesamt 260 Mill S erlösmindernd auswirkten.</p> <p>(2) Eine weitere Unternehmung aus dem Bereich Verkehr und Transport gab eine grob geschätzte wertmäßige Auswirkung auf den Deckungsbeitrag (1996: 47,8 Mill S) an; dies sei dem infolge reduzierter Reiseausgaben geringeren Passagierzuwachs zuzuschreiben.</p>
Schluß- bemerkungen	<p>Laut den Angaben vom RH befragter Unternehmungen hätten die Konsolidierungspakete nur bei wenigen, unabhängig von deren Größe, wesentliche steuerliche und administrative Mehrbelastungen bewirkt. Den Meldungen zufolge sahen sich die Unternehmungen jedoch in sehr unterschiedlicher Weise von den Konsolidierungspaketen betroffen; eine geringe Anzahl von Unternehmungen fühlte sich überdurchschnittlich hoch belastet.</p> <p>Hervorzuheben war, daß vielfach dem Vorstand bzw leitenden Funktionären erst durch den RH die konsolidierungspaketerelevanten Zusammenhänge bewußt gemacht wurden.</p> <p>Aufgrund der branchenspezifischen Unterschiede und der in weiten Bereichen nicht gegebenen Vergleichbarkeit der einzelnen Unternehmungen ergab die Fragebogenauswertung nach Ansicht des RH im wesentlichen unternehmungsspezifische Aussagen.</p>

50

ZENTRALE THEMEN

Personal

Die Konsolidierungspakete der Jahre 1995 und 1996 sollten den Gebarungsabgang des Bundes kurzfristig absenken und den Konsolidierungseffekt nachhaltig absichern.

Durch die Zurücknahme bzw Einschränkung von Leistungen des Bundes als Dienstgeber sowie das Aussetzen von Gehaltserhöhungen in den Jahren 1996 und 1997 konnte der Anstieg der Personalausgaben für Aktive und Pensionisten des nicht von Ausgliederungen betroffenen Bundesbereiches in beiden Jahren jeweils unter 2 000 Mill S gehalten werden.

Die angestrebten Verminderungen der Planstellen sowie der Personalausgaben wurden überwiegend durch Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt erreicht.

Während die Neuregelung der Fälligkeit der Jubiläumszuwendungen und das etappenweise Inkrafttreten der Besoldungsreform nur in einzelnen Haushaltsjahren zu Einsparungen führten, bewirkten die meisten Konsolidierungsmaßnahmen eine nachhaltige Entlastung der Bundeshaushalte der Folgejahre. Die Änderung der Ruhegehaltbemessung wird sich im wesentlichen erst in 20 bis 30 Jahren auswirken.

Die Anhebung der Pensionsbeiträge erhöhte die Einnahmen vorübergehend (1995) um etwa 1 350 Mill S.

Bereinigt um die Auswirkungen von Ausgliederungen und anderen organisatorischen Maßnahmen konnte der Abgang des Kapitels 55 – Pensionen (Hoheitsverwaltung) in den Jahren 1995 bis 1997 gleich gehalten werden. Unternehmungsbeiträge zur Deckung des Pensionsaufwandes von über 9 000 Mill S (1997) bringen nur kurz- bis mittelfristige Verbesserungen für den Pensionshaushalt des Bundes.

	1995	1996	1997
Personalausgaben			
(Aktive und Pensionisten)		in Mill S	
Vorschlag	148 394,5	138 542,8	131 916,1
Zahlungen	147 470,0	138 592,1	133 818,6
Planstellen		Anzahl	
Laut Stellenplan	248 871	234 066	227 450
Vollbeschäftigungsäquivalente*	172 129	172 790	172 012

* Die auf Vollbeschäftigungen umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten jeweils zum 1. Jänner

Personal

52

Konsolidierungspaket 1995

Ziele 1 Es war vorgesehen, den Planstellenstand 1995 um 1 300 Planstellen und in den Folgejahren um jährlich 1 % zu vermindern. Im Zusammenhang mit den weiteren Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1995 sollte der Bundeshaushalt im Bereich des Besoldungs- und Pensionsrechtes um rd 7,4 Mrd S entlastet werden.

Umsetzung 2 Nachstehend sind die wichtigsten Konsolidierungsmaßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1995 sowie die aus weiteren gesetzlichen Maßnahmen (2. Pensionssicherungsbeitragsverordnung 1995, Änderungen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 [Besoldungsreform]) erwarteten Einsparungen bzw Mehreinnahmen dargestellt:

Gesetzliche Maßnahmen	1995	1996
	in Mill S ¹⁾	
Entfall des Grundbetrages der Haushaltszulage (Beitrag des Dienstgebers Bund zu den Kosten der Führung eines Mehrpersonenhaushalts in Höhe von monatlich 40 S bzw 150 S) und Anhebung des je unversorgtem Kind gebührenden Betrages von monatlich 150 S auf 200 S ab 1. Mai 1995 (Abs 17)	184	276
Beschränkung der Anrechnung von Vordienstzeiten ab 1. Mai 1995 (Abs 18)	30	70
Der vom Bediensteten selbst zu tragende Teil seiner monatlichen Kosten für die Fahrt zwischen Wohnung und Dienststelle wurde von 380 S ab 1. Mai 1995 auf 430 S und ab 1. Jänner 1996 auf 480 S angehoben (Abs 19)	10	20
Die Fälligkeit von Jubiläumszuwendungen, die ab 1. Mai 1995 anfallen, wurde auf den jeweils nächstfolgenden Jänner oder Juli verschoben (Abs 20)	400	–
Erhöhung des Pensionsbeitrages von 10,25 % auf 11,75 % und des Pensionsversicherungsbeitrages von 0,12 % auf 1,62 % ab 1. Mai 1995 (Abs 21)	1 425	2 100
Anhebung der für den Ruhegehaltanspruch erforderlichen Gesamtdienstzeit (wirksam für Neuaufnahmen ab 1. Mai 1995) und Entfall der Rundungsbestimmungen im Pensionsrecht ab 1. Jänner 1996 (Abs 22)	10	20
Der Todesfallbeitrag war ab 1. Mai 1995 nicht mehr nach dem Dreifachen des individuellen Monats- oder Ruhebezuges, sondern einheitlich mit 150 % des Gehalts eines Beamten der Allgemeinen Verwaltung der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V zu bemessen (Abs 23)	60	120
Umsetzung des 2. Schrittes der Besoldungsreform ²⁾ in Etappen (Abs 24) mit erwarteten Minderausgaben		
– Inkrafttreten 1. Etappe ab 1. Jänner 1996	728	–
– Inkrafttreten 2. Etappe ab 1. Jänner 1997	–	488
Neufassung des § 61 des Gehaltsgesetzes 1956 (Mehrdienstleistungsvergütung der Lehrer) ³⁾	500	500
Entfall der Rundungsbestimmungen im Lehrverpflichtungsrecht der Landeslehrer ³⁾	200	200
Erleichterter Zugang von Lehrern zur Herabsetzung der Wochendienstzeit (bis) auf die Hälfte auf freiwilliger Basis ³⁾	–	–

1) laut Regierungsvorlage (wenn nicht anders angegeben)

2) laut Regierungsvorlage und Ausschlußbericht; Inkrafttreten der Dauerregelung (3. Etappe) ab 1. Jänner 1998; volle Mehrausgaben (968 Mill S) wirksam

3) siehe Kapitel 12 — Unterricht und kulturelle Angelegenheiten; Ressortschätzungen; in Regierungsvorlage keine finanziellen Angaben über Einsparungserwartungen enthalten

In den Erläuterungen zum Strukturanpassungsgesetz 1995 wurden folgende verwaltungsorganisatorische Konsolidierungsmaßnahmen angekündigt, die die nachstehend dargestellten Einsparungen erwarten ließen:

Verwaltungsorganisatorische Maßnahmen	1995	1996
	in Mill S ¹⁾	
Verlängerung des geltenden Gehaltsabkommens um drei Monate bis 31. März 1996 (Abs 14)	–	1 300
Planstelleneinsparungen (Abs 8, 9 und 12 bis 14)	700	1 400
Kürzungen der Mehrleistungen um 10 % ab 1. Jänner 1995 (Abs 15)	500	500
Kürzung der Belohnungen um 50 % (Abs 16)	250	500

¹⁾ laut Regierungsvorlage

Die Verlängerung des geltenden Gehaltsabkommens mündete gemäß dem Konsolidierungspaket 1996 in die Vereinbarung von Einmalzahlungen (Abs 25) in den Jahren 1996 und 1997 anstelle einer Anhebung der Gehaltsansätze.

Dem Ziel der Planstelleneinsparungen dienten die Ministerratsbeschlüsse vom Dezember 1994, März, August und November 1995 über befristete Aufnahmestopps bzw Obergrenzen für Neuaufnahmen.

Ebenfalls mit Ministerratsbeschluß vom Dezember 1994 wurde die Kürzung des Überstundenaufwandes 1995 um 10 % gegenüber dem Vorjahreserfolg beschlossen.

Konsolidierungspaket 1996

- | | |
|-----------|--|
| Ziele | 3 Laut dem Koalitionsübereinkommen vom März 1996 bestand für die Jahre 1996 und 1997 ein Konsolidierungsbedarf von 100 Mrd S. Zwei Drittel der Konsolidierung (66,6 Mrd S) sollten ausgabenseitig erfolgen. Diesbezüglich sollten die Personalausgaben einschließlich Pensionsausgaben 1996 und 1997 auf dem Niveau des Jahres 1995 gehalten werden. |
| Umsetzung | 4 Die Konsolidierung im Bereich der Personalausgaben sah nachstehende legistische sowie organisatorische Maßnahmen vor und ließ finanzielle Auswirkungen (Einsparungen) wie folgt erwarten: |

Personal

54	Verminderung der Anzahl öffentlich Bediensteter um 11 000 (einschließlich Post und Unterrichtsbereich) bis Ende 1997:	1996	1997
		in Mill S ¹⁾	
	– Die Post- und Telegraphenverwaltung wurde mit 1. Mai 1996 ausgegliedert. Ferner setzte die Bundesregierung die schon früher begonnene Eindämmung von Neuaufnahmen fort; diesbezügliche Ministerratsbeschlüsse vom Juli und Dezember 1996 sowie vom März 1997 banden Neuaufnahmen an die Zustimmung der Bundesregierung. Mit Ministerratsbeschluß vom Dezember 1997 wurde das Kontingent für Neuaufnahmen in Prozent des besoldeten Personals jedes Ressorts in Vollbeschäftigungsäquivalenten festgelegt.		
	Die — unter Einbeziehung der Ausgliederung der Post- und Telegraphenverwaltung — erwarteten Einsparungen von je 4 800 Planstellen 1996 und 1997 sollten Ausgabenminderungen von bewirken (Abs 8 bis 10 und 12 bis 14).	1 575	3 150
	Die Einsparung weiterer 1 400 Planstellen im Unterrichtsbereich sollte durch die unten angeführten speziellen Maßnahmen im Unterrichtsbereich erreicht werden.		
	Senkung des Aufwandes für Überstunden und Zulagen:		
	– Kürzung der Mehrleistungsanteile in Zulagen und Fixbezügen (Abs 26)	65	109
	– Die Gewährung von Jubiläumszuwendungen bei Eintritt in den Ruhestand nach 35 bis 39 Dienstjahren wurde von der Vollendung des 60. Lebensjahres abhängig gemacht (Abs 27)	180	270
	– Kürzung der Überstunden außerhalb des Unterrichtsbereiches um 5 % (1996) und um weitere 3 % (1997) ²⁾ (Abs 15)	227	363
	– Kürzung der Belohnungen um 50 % (Abs 16)	354	393
	Volle Pensionshöhe erst bei Pensionierung ab dem 60. Lebensjahr:		
	– Für Pensionierungen vor dem 60. Lebensjahr wurde ein Abschlag von 2 % je Jahr eingeführt (Abs 11)	603	905
	Weitere Konsolidierungsvorhaben betrafen:		
	– den Schul- und Unterrichtsbereich:		
	Stundenumrechnung der Abendschullehrer	64	180
	Senkung des Faktors für die Berechnung der Mehrdienstleistungsvergütung der Lehrer von 6,8 % auf 6,43 %	108	270
	Lehrpflichtermäßigung aus gesundheitlichen Gründen, Begrenzung des Bezuges mit 75 %	14	40
	Senkung der Stundentafeln der Unterstufe an Allgemeinbildenden Höheren Schulen, der Hauptschule, der technischen Lehranstalten und der Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik	214	598
	Einsparung von 10 % des Aufwandes an Werteinheiten an Pädagogischen Akademien und Pädagogischen Instituten gegenüber dem Wintersemester 1995/1996	47	132
	Umsetzung des Normstundenmodells	214	600
	Verlagerung der Lehrerfortbildung in die unterrichtsfreie Zeit	100	200
	Übernahme von Mehrdienstleistungen durch jüngere Lehrer (siehe Kapitel 12 — Unterricht und kulturelle Angelegenheiten)	200	500

1) Laut Regierungsvorlage

2) In den Verhandlungen mit der Gewerkschaft öffentlicher Dienst wurde vereinbart, statt der ursprünglich vorgesehenen 5 % ab 1996 jährlich 3 % der Überstunden einzusparen.

- Konsolidierungsmaßnahmen bei den Österreichischen Bundesbahnen: Der von den Österreichischen Bundesbahnen an den Bund zu entrichtende Beitrag zur Deckung des Pensionsaufwandes der aktiven Bediensteten und Ruhegenußempfänger wurde ab 1. Juli 1996 um 3 % angehoben (Abs 28).
- Einschränkung der Pragmatisierung und ASVG–Pensionen für neueintretende Beamte: Ein neues Bundesangestelltengesetz sollte ASVG–Pensionen für neueintretende Bedienstete vorsehen; die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgte durch Änderungen des Vertragsbedienstetengesetzes nicht im Rahmen des Konsolidierungspaketes 1996, sondern erst später (1999),
- sowie Maßnahmen bei Sozialversicherungsträgern (siehe Kapitel 16 — Sozialversicherung) und
- eine moderate Gehaltsrunde bis Ende 1997: Anstelle einer prozentuellen Anhebung der Gehaltsansätze wurde jedem Bediensteten 1996 einmalig ein Betrag bis 2 700 S und 1997 einmalig ein Betrag bis 3 600 S ausbezahlt. Laut Regierungsvorlage waren hievon — gegenüber einer 1 %igen Erhöhung der Gehaltsansätze — geringere Mehrausgaben von 1 125 Mill S (1996) und 1 500 Mill S (1997) zu erwarten (Abs 25).

Gesetzesvorbereitung

- Zeitlicher Ablauf 5 Die legislative Vorbereitung der Konsolidierungspakete folgte der nachstehenden Chronologie:

	Strukturanpassungsgesetz	
	1995	1996
Versendung des Entwurfes	9. Februar	28. Februar
Frist zur Stellungnahme	23. Februar	5. März
Beschluß des Ministerrates	7. März	15. März
Regierungsvorlage	20. April	15. April
Beschlußfassung im Nationalrat	20. April	15. April
Kundmachung	4. Mai	30. April
Zeitpunkt des Inkrafttretens	je nach Maßnahme unterschiedlich	

Der besondere Zeitdruck bei der Erstellung der beiden Gesetzesentwürfe führte zu kurzen Stellungnahmefristen, die nur wenige der eingeladenen Stellen inhaltlich nützen konnten.

- Finanzielle Schätzung der Konsolidierungsauswirkungen
- 6.1 Das BKA bzw später das BMF begannen im November 1994 in Vorbereitung des Konsolidierungspaketes 1995 Einsparungsmöglichkeiten für den Bereich des öffentlichen Dienstes zusammenzustellen. Dieser wiederholt überarbeitete und ergänzte Einsparungskatalog bildete die Grundlage für die letztlich mit der Gewerkschaft öffentlicher Dienst im Jänner 1995 und Februar 1996 vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen. Erst im Laufe der Gesetzesvorbereitung eintretende Veränderungen wurden nicht lückenlos berücksichtigt. Die finanziellen Auswirkungen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 wurden unter Einbeziehung der Postbediensteten ermittelt. Die mit Wirkung vom 1. Mai 1996 erfolgte Ausgliederung der Post- und Telegraphenverwaltung blieb in den Schätzungen unberücksichtigt.
- 6.2 Der RH anerkannte, daß die Schätzung der aus einzelnen Maßnahmen im Personalbereich erwarteten Einsparungen trotz des hohen Zeitdruckes bei der Erstellung der Gesetzesentwürfe mit besonderer Sorgfalt erfolgte.

Personal**56****Zielerreichung der Konsolidierungspakete**

Zuordnung des
Konsolidierungserfolges

7 In den Jahren bis 1998 erfolgten parallel zu den Konsolidierungsmaßnahmen auch weitreichende Ausgliederungen sowie andere Organisations- und insbesondere Aufgabenänderungen. Die Anzahl der Planstellen und der Personalstand wurden diesen Änderungen angepaßt. Die Erreichung der Konsolidierungsziele war daher für einzelne Ressorts vielfach nicht nachvollziehbar. Für die Beurteilung des Konsolidierungserfolges des gesamten Bundesbereiches waren die durch Ausgliederungen bedingten Änderungen unter Bedachtnahme auf Voranschlagsansätze und Planstellenbereiche soweit wie möglich zu isolieren.

Planstellenentwicklung

8.1 Zur Planstellenentwicklung war festzustellen:

(1) Planstellenveränderungen, die im Zuge von Ausgliederungen erfolgten oder Bereiche betrafen, die bis Ende 1997 ausgegliedert wurden, bewirkten für den Bund zwar eine Verminderung der Personalausgaben, gleichzeitig aber auch einen Einnahmehinweg aus dem ausgegliederten Bereich. Ferner stand es den ausgegliederten Unternehmungen meist frei, ungeachtet der Planstellenreduktionen zusätzliches Personal (Angestellte, Arbeiter) einzustellen.

(2) In einem Teilbereich (Teil V) weist der Stellenplan die Planstellen jener Bediensteten aus, für die dem Bund die Personalausgaben zur Gänze von einem anderen Rechtsträger zu ersetzen sind. Änderungen des Planstellenstandes (1994 bis 1998 Reduktion um 3 441 Planstellen) in diesem Bereich waren daher ausgabenneutral.

(3) Die im Vergleich mit dem Stellenplan 1994 (241 326 Planstellen) eingetretene Planstellenvermehrung 1995 war auf Mehrerfordernisse für die Grenzüberwachung sowie den Wissenschafts- und Unterrichtsbereich und auf die Bereitstellung von 8 100 Planstellen für die Übernahme der bis dahin außerhalb des Stellenplanes geführten Zeitsoldaten zurückzuführen.

(4) Der Vergleich der Stellenpläne 1994 und 1998 (222 830 Planstellen) ergab eine Verminderung des Planstellenstandes um 18 496 Planstellen. Die Planstellenverminderung, die auf ausgegliederte Bereiche (17 455 Planstellen) und ausgabenneutrale Planstellen (3 441 Planstellen) entfiel, betrug allein 20 896 Planstellen. Erst die Berücksichtigung der zuvor außerhalb des Stellenplanes geführten und während des Vergleichszeitraumes in den Stellenplan übergeführten 8 743 Beschäftigten ergab eine "Planstellenverminderung" im Ausmaß von 6 343 Planstellen.

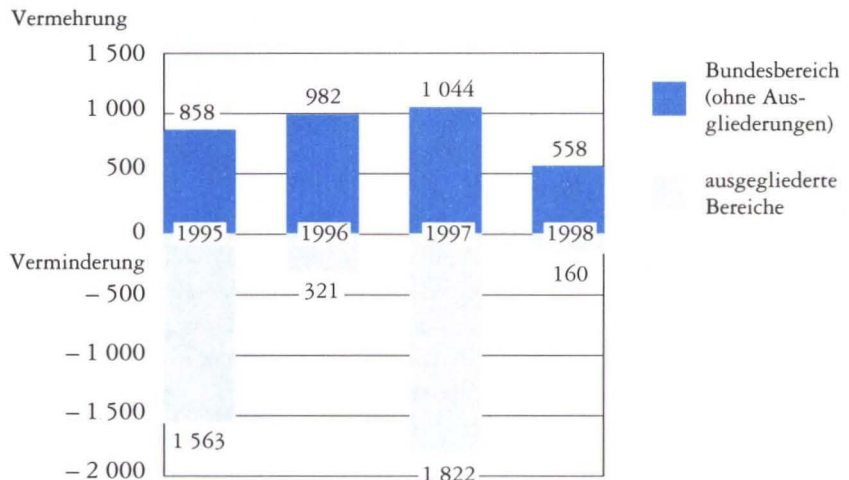
8.2 Nach Ansicht des RH wurden die Konsolidierungsziele hinsichtlich der Planstellenverminderung formal übererfüllt.

Personalstands-
entwicklung

- 9.1 Die Anzahl der Beschäftigten (ohne Bahn, Post und Landeslehrer) sank vom 1. Jänner 1994 (Stand: 189 103 Personen) bis 1. Jänner 1998 um insgesamt 203 Personen. Der Beschäftigtenrückgang, der auf Ausgliederungen zurückzuführen war, betrug 4 214 Personen. Im von Ausgliederungen nicht betroffenen Bundesbereich stieg der Beschäftigtenstand um 4 011 Personen. Die Vollbeschäftigungsäquivalente (auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl besoldeter Beschäftigter) stiegen in diesem Bereich parallel dazu um 3 442.

Der Anstieg der Beschäftigtenanzahl im von Ausgliederungen nicht betroffenen Bundesbereich war ua auf die Übernahme von rd 6 000 bisher bei den gesetzlich verpflichtenden Sachausgaben verrechneten Zeitsoldaten in den Stellenplan während der Jahre 1995 bis 1997 zurückzuführen.

Die Vollbeschäftigungsäquivalente veränderten sich — jeweils gegenüber dem Vorjahr — wie folgt (Stand jeweils zum 1. Jänner):



- 9.2 Nach Ansicht des RH wäre für den finanziellen Konsolidierungserfolg nicht nur die bloße Verlagerung von Bundesbediensteten zu neu gegründeten Unternehmungen (zB Post und Telekom AG), sondern vor allem die nachhaltige Senkung der Beschäftigtenanzahl im allgemeinen zweckmäßig.

- 10.1 Zum 1. Jänner 1995 wurden 26 738 Personen sowie zum 1. Jänner 1998 16 800 Personen außerhalb des Stellenplanes beschäftigt. Die diesbezüglichen Beschäftigungsverhältnisse betrafen Voll- und Teilzeitbeschäftigten (zB Lehraufträge mit ein oder zwei Wochenstunden, freie Dienstverträge und dienstnehmerähnliche Werkverträge). Die sehr unterschiedliche Erfassung der Beschäftigungsausmaße im Rahmen der Bundesbesoldung ließ eine Umrechnung in Vollbeschäftigungsäquivalente nicht zu; vergleichende Aussagen über den Personaleinsatz waren deshalb mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

Personal

58

Insgesamt war das Beschäftigungsausmaß von 14 % (1995) bzw 9 % (1998) der Beschäftigten über das Personalinformationssystem des Bundes nicht abrufbar. Mitursächlich hierfür war nach Ansicht des RH, daß immer wieder dienst- und besoldungsrechtliche Änderungen ohne angemessene Übergangsfrist in Kraft gesetzt wurden und im Rahmen der EDV-technischen Umsetzung der zeitgerechten Bezugsanweisung höhere Priorität eingeräumt werden mußte.

- 10.2 Der RH verkannte nicht die Problemlage; nach seiner Ansicht war jedoch der Aussagewert des Personalinformationssystems des Bundes erheblich beeinträchtigt.

Er empfahl, durch Vereinheitlichung der Datenbringung in der EDV-Anwendung Bundesbesoldung und Überarbeitung der Schnittstellen zum Personalinformationssystem des Bundes die für das Controlling notwendigen Datenarten verfügbar zu machen.

Pensionsantritt

- 11.1 Um die Inanspruchnahme der vollen Pensionshöhe erst bei Pensionierung ab dem 60. Lebensjahr zu ermöglichen und dadurch das durchschnittliche Pensionsantrittsalter anzuheben, wurde ab 1. Mai 1996 ein Abschlag von 2 % je Jahr eingeführt. Hievon wurden Einsparungen von 603 Mill S (1996) bzw 905 Mill S (1997) erwartet.

Regelmäßige Pressemeldungen über geplante Verschärfungen bzw Einschränkungen der Pensionsleistungen sowie die zunehmende Belastung der Aktivbezüge durch steigende Pensionsbeitragssätze ließen auf eine Verunsicherung der Beamten schließen. Ab Dezember 1994 erfolgten — auf Antrag der Betroffenen — vermehrt vorgezogene Pensionierungen, woraus sich im am stärksten betroffenen Haushaltsjahr 1996 (höchster Stand der Pensionempfänger: 82 790 Personen) eine Zusatzbelastung von mehr als 600 Mill S ergab. Im Jahr 1995 erfolgten im Monatsdurchschnitt rd 197 Ruhestandsversetzungen von Personen unter 60 Jahren (1994: 145; 1996: 62; 1997: 57).

Übertritte und Versetzungen in den Ruhestand
(ohne Bahn, Post und Landeslehrer)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Anzahl							
über 60 Jahre	1 451	1 425	1 353	1 234	1 222	1 183	923	1 043
unter 60 Jahren	1 104	1 447	1 504	1 616	1 739	2 367	745	684
Summe	2 555	2 872	2 857	2 850	2 961	3 550	1 668	1 727

- 11.2 Der RH hielt die Abschlagsregelung für geeignet, das durchschnittliche Pensionsantrittsalter spürbar anzuheben, allerdings erachtete er eine Beurteilung ihrer langfristigen Auswirkungen für verfrüht. Nach seiner Ansicht überlagerte in den Jahren 1996 und 1997 der Vorzieheffekt die Wirkung der Konsolidierungsmaßnahme.

Personalausgaben

Überblick

12.1 Die Personalausgaben (ohne im Personalinformationssystem des Bundes nicht enthaltene Landeslehrer und bei den Sachausgaben verrechnete Personalausgaben) nahmen die nachstehende Entwicklung:

	1994	1995	1996	1997
Personalausgaben*	in Mill S			
für Aktive	104 550,0	107 004,7	104 491,5	103 232,4
für Pensionisten	58 581,0	40 465,3	34 100,6	30 586,2
insgesamt	163 131,0	147 470,0	138 592,1	133 818,6

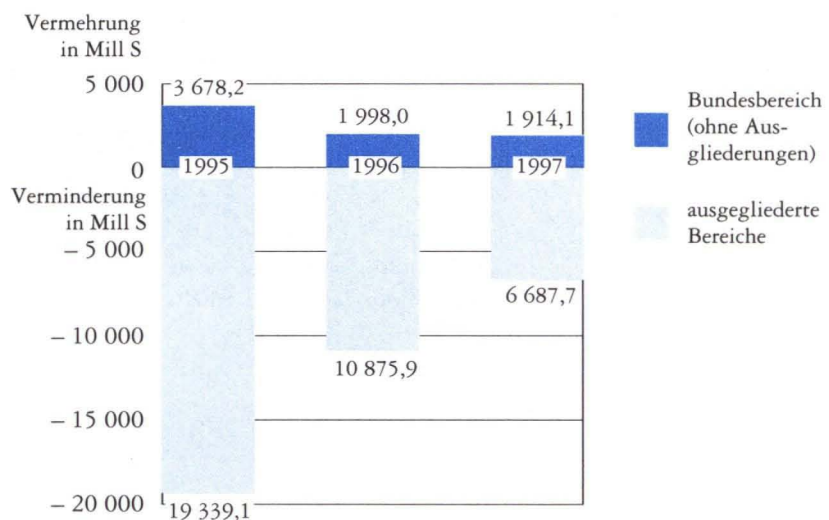
* jeweils zum 1. Jänner

Hinsichtlich der ausgegliederten Bereiche waren im Vergleich der Jahre 1994 und 1997 Personalminderausgaben zu verzeichnen, denen Personalmehrausgaben im von Ausgliederungen nicht betroffenen Bundesbereich gegenüberstanden:

	Unterschied 1994 bis 1997 in Mill S*
Personalminderausgaben insgesamt	29 312,4
Minderausgaben ausgegliederte Bereiche	36 902,7
Mehrausgaben Bundesbereich (ohne Ausgliederungen)	7 590,3
davon für Aktive insgesamt	1 317,7
Minderausgaben ausgegliederte Bereiche	6 876,2
Mehrausgaben Bundesbereich (ohne Ausgliederungen)	5 558,5
davon für Pensionisten insgesamt	27 994,8
Minderausgaben ausgegliederte Bereiche	30 026,5
Mehrausgaben Bundesbereich (ohne Ausgliederungen)	2 031,7

*) Rundungsdifferenzen möglich

Die Personalausgaben (ohne Landeslehrer und bei den Sachausgaben verrechnete Personalausgaben) veränderten sich — jeweils gegenüber dem Vorjahr — wie folgt:



Personal

60

12.2 Der RH stellte fest, daß das Konsolidierungsziel 1995 — Entlastung des Bundeshaushalts um rd 7,4 Mrd S — durch Personalausgabenreduktion übererfüllt wurde. Der Ausgabenrückgang wurde insgesamt jedoch hauptsächlich durch organisatorische Maßnahmen (Ausgliederungen) erreicht, die teilweise eine verrechnungsmäßige Verlagerung der Personalausgaben zu den Sachausgaben (zB Pensionsaufwand der Österreichischen Bundesbahnen) oder den Entfall von Einnahmen (zB Ausgliederung der Post- und Telegraphenverwaltung) bewirkten. Nach Ansicht des RH bewirkt das Erreichen von Konsolidierungszielen durch die verrechnungsmäßige Verlagerung von Ausgaben allein noch keine Einsparungen.

Ausgegliederte
Bereiche

13 Die verrechnungsmäßige Personalausgabenminderung im Gesamtausmaß von 36 902,7 Mill S ergab sich im wesentlichen aus folgenden organisatorischen Maßnahmen:

Die laufenden Ausgaben für den Pensionsaufwand der Österreichischen Bundesbahnen wurden bis 1994 als Personalausgaben (1994: 19 661,5 Mill S), ab 1995 als Sachausgaben verrechnet.

Ab Mai 1996 wurde der Aktivitätsaufwand der zur neu gegründeten Post und Telekom AG übergewechselten Beschäftigten nicht mehr im Bundeshaushalt verrechnet (Ausgabenrückgang rd 3 717,5 Mill S); ferner erfolgte die Verrechnung des Pensionsaufwandes der der Unternehmung zugeteilten Bundesbediensteten (rd 7 050,2 Mill S) als Sachausgabe.

Im Jahr 1997 wirkte sich die Ausgliederung der Post- und Telegraphenverwaltung ganzjährig aus (weiterer Rückgang der Ausgaben für Aktive um 1 619,4 Mill S, für Pensionen um 3 624,1 Mill S). Hinzu kamen 1997 die Ausgliederungen der Österreichischen Bundesforste (Ausgabenrückgang für Aktive um 1 041,7 Mill S, für Pensionen um 127,1 Mill S) und anderer Bereiche.

Bundesbereich (ohne
Ausgliederungen)

Allgemeine Entwicklung

14.1 Im von Ausgliederungen nicht betroffenen Bundesbereich stiegen die Personalausgaben in den Jahren 1995 bis 1997 vor allem bei den Kapiteln 11 – Inneres (1 382,0 Mill S), 12 – Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (1 893,7 Mill S), 14 – Wissenschaft und Forschung (673,9 Mill S), 40 – Militärische Angelegenheiten (1 651,3 Mill S) und 55 – Pensionen (1 995,0 Mill S) gegenüber dem Niveau des Jahres 1994. 1996 und 1997 stiegen die Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr jeweils um knapp weniger als 2 000 Mill S; die Steigerung war geringer als in den Jahren davor (1993: 6 626,3 Mill S, 1994: 5 086,8 Mill S und 1995: 3 678,2 Mill S), obwohl in den Gebarungserfolgen der Jahre 1996 und 1997 auch ein Teil der Mehrausgaben für das etappenweise Inkrafttreten des zweiten Schrittes der Besoldungsreform enthalten war.

- 14.2 Der RH stellte die Verfehlung des Konsolidierungszieles im von Ausgliederungen nicht betroffenen Bundesbereich fest, sah aber an — parallel zu den Konsolidierungsbemühungen — zusätzlich dem Bund übertragenen Aufgaben nicht vorbei. Nach Ansicht des RH waren jedoch die legislativen Konsolidierungsmaßnahmen im Zusammenwirken mit mäßigen Gehaltsabschlüssen und Einsparungsbemühungen der einzelnen Ressorts insofern erfolgreich, als ein stärkeres Ansteigen der Personalausgaben verhindert wurde.

Überstunden

- 15.1 Die Ausgaben für Überstundenvergütungen sanken 1995 um 7,4 % (490,5 Mill S) und 1996 um weitere 10,3 % (633,4 Mill S). 1997 blieben die Ausgaben für Überstundenvergütungen um 0,1 % über dem Vorjahreserfolg. Die um die ausgegliederten Bereiche bereinigten Zahlen — 462,7 Mill S (1995) und 571,5 Mill S (1996) — entsprachen etwa den prognostizierten Einsparungen (500 Mill S jährlich).
- 15.2 Der RH anerkannte, daß die vorgesehenen Einsparungen im wesentlichen erreicht wurden.

Belohnungen und Geldaushilfen

- 16.1 Ungeachtet des für 1995 vorgesehenen Wirksamkeitsbeginns der Konsolidierungsmaßnahme begannen fast alle Ressorts mit der Umsetzung aus Anlaß des Konsolidierungspakets 1996.
- Die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen sanken 1996 um 30,1 % (226,0 Mill S) gegenüber dem Gebarungserfolg des Vorjahres und 1997 um weitere 12,6 % (66,2 Mill S).
- 16.2 Der RH stellte fest, daß die Einsparungen um jährlich rd 100 Mill S unter den Schätzungen blieben, weil nicht alle Ressorts die Kürzung in vollem Umfang mittrugen.

Sonstige Maßnahmen des Konsolidierungs- pakets 1995

Haushalts- bzw Kinderzulage

- 17.1 Die Ausgaben für Haushalts- bzw Kinderzulagen (ohne Zahlungen an Landeslehrer, Bahn- und Postbedienstete) sanken ab 1. Mai 1995 monatlich um rd 8,2 Mill S. Die Einsparungen bei Ersätzen für Landeslehrer sowie im Bereich der Post- und Telegraphenverwaltung wurden vom RH entsprechend dem Personalstand monatlich mit weiteren rd 5,7 Mill S geschätzt. Die eingetretene Ersparnis aus dieser Maßnahme (ohne Berücksichtigung des Entfalls an Lohnsteuer und Dienstgeberbeiträgen) war für 1995 mit 111,2 Mill S und für die Folgejahre mit 166,8 Mill S anzunehmen. Für Bahnbedienstete ist die Maßnahme nicht wirksam geworden.
- 17.2 Der RH stellte fest, daß der Konsolidierungserfolg zu hoch geschätzt worden war.

Personal**62**

Vordienstzeitenanrechnung

- 18.1 Die Einschränkung der Vordienstzeitenanrechnung betraf nur die ab 1. Mai 1995 neu eintretenden Bediensteten.
- 18.2 Nach Ansicht des RH bewirkte diese Maßnahme geringfügige — jedoch ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand nicht näher quantifizierbare — Einsparungen.

Fahrtkostenzuschuß

- 19.1 Die Ausgaben für Fahrtkostenzuschüsse sanken ab 1. Mai 1995 um monatlich rd 1,4 Mill S. Die budgetären Auswirkungen der Änderung ab 1. Jänner 1996 wurden durch Auswirkungen organisatorischer Maßnahmen überlagert und hätten nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erhoben werden können.
- 19.2 Der RH anerkannte die Konsolidierungsbemühungen.

Jubiläumswendung

- 20.1 Die Neuregelung sah vor, Jubiläumswendungen nicht wie bisher im Monat des Dienstjubiläums, sondern erst am nächstfolgenden 1. Juli bzw 1. Jänner auszuzahlen.

Die Regelung bewirkte einschließlich der Post im Haushaltsjahr 1995 eine finanzielle Entlastung von 333,4 Mill S (ohne Landeslehrer).

- 20.2 Der RH anerkannte die Konsolidierungsbemühungen.

Pensions- und Pensionssicherungsbeitrag

- 21.1 Die Einnahmen aus Pensions- und Pensionssicherungsbeiträgen waren im Jahr 1995 um 1 347,4 Mill S höher als 1994. Da sich der Stand der Beitragspflichtigen gegenüber 1994 nicht wesentlich veränderte, war diese Steigerung größtenteils der ab 1. Mai 1995 wirksam gewordenen Beitragsanhebung zuzurechnen. Hinzu kamen — ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand nicht näher quantifizierbare — Einsparungen im Bereich der Landeslehrer, weil die den Bundesländern verbliebenen höheren Pensionsbeiträge die Ersatzpflicht des Bundes verminderten.

In den Folgejahren sanken diese Einnahmen infolge der Ausgliederungen deutlich (1996 um 562,8 Mill S, 1997 um weitere 227,4 Mill S). Die erhöhten Beiträge verblieben den neu gegründeten Unternehmungen, die ihrerseits Unternehmungsbeiträge an den Bund entrichteten. Bei der Festsetzung der Höhe dieser Unternehmungsbeiträge wurden die Dienstnehmerbeiträge bei Ausgliederungen seit 1996 berücksichtigt. Bei einigen früher ausgegliederten Unternehmungen führte die Beitragsanhebung zu einer bloßen Verlagerung der Beitragslast von der Unternehmung auf die Dienstnehmer, ohne daß der Bund dadurch direkte Mehreinnahmen erzielte.

- 21.2 Der RH anerkannte, daß der für 1995 geschätzte Konsolidierungserfolg insgesamt eintrat.

Änderung der Ruhegenußbemessung

- 22.1 Die für den Anspruch auf Ruhegenuß erforderliche Mindestgesamtdienstzeit wurde von faktisch 9,5 auf 15 Jahre, die für die Inanspruchnahme des höchstmöglichen Ruhegenusses von faktisch 34,5 Jahren auf 40 Jahre angehoben. Gleichzeitig wurden begünstigende Rundungsbestimmungen beseitigt.

Da die Anhebung des Erfordernisses der Gesamtdienstzeit auf 15 bzw 40 Jahre nur jene Bediensteten betraf, die ab dem 1. Mai 1995 in den öffentlichen Dienst eintraten, werden Einsparungen erst in späteren Jahren eintreten. Bei der Schätzung des vom Entfall der Rundungsbestimmungen erwarteten Einsparungserfolges durch das BMF blieb unberücksichtigt, daß der Entfall der Rundungsbestimmungen erst ab 1. Jänner 1996 mit einer Übergangszeit von bis zu zwei Jahren voll wirksam wurde.

- 22.2 Der RH stellte fest, daß durch den Entfall der Rundungsbestimmungen Einsparungen 1995 überhaupt nicht und während der Übergangszeit nur in vermindertem Umfang eintreten konnten. Die Anhebung des Erfordernisses der Gesamtdienstzeit wird im wesentlichen langfristig (in 20 bis 30 Jahren) Einsparungen ermöglichen.

Todesfallbeitrag

- 23.1 Die einheitliche Festsetzung des Todesfallbeitrages führte im Vergleich mit dem Gebarungserfolg 1994 zu einer Ausgabensenkung um 62,6 Mill S (1995) und um insgesamt 125,6 Mill S (1996), jeweils ohne Landeslehrer. Die prognostizierten Einsparungen wurden daher vollständig erreicht.
- 23.2 Der RH anerkannte den Konsolidierungserfolg.

Umsetzung der Besoldungsreform in Etappen

- 24.1 Anstatt allen in Betracht kommenden Beamten mit 1. Jänner 1996 die Option für das neue Besoldungssystem (mit Mehrausgaben bis zu 968 Mill S) zu ermöglichen, erfolgte eine Etappenregelung.

Die maßnahmenbezogene Zurechnung der Einsparungserfolge war auf die Jahre 1996 und 1997 beschränkt. Für das Jahr 1996 wurden vom BMF keine Mehrausgaben erhoben. Für 1997 erhob das BMF die unmittelbar durch Optionen ausgelösten Mehrausgaben der 2. Etappe der Besoldungsreform mit 125,1 Mill S. Hinzuzurechnen wären geringfügige — ohne unverhältnismäßigen Aufwand nicht näher quantifizierbare — Mehrausgaben infolge rascherer Vorrückungen oder anderer besoldungsrechtlicher Vorteile in der neuen Besoldungsgruppe.

- 24.2 Nach Ansicht des RH ist die Ausgabensteigerung nicht im erwarteten Umfang eingetreten und daher das Konsolidierungsziel durch die Etappenregelung übererfüllt worden.

Personal

64

Sonstige Maßnahmen
des Konsolidierungs-
pakets 1996

Gehaltsabkommen

- 25.1 Die Schätzung des Einsparungserfolges durch das BMF erfolgte unter Gegenüberstellung zu einer sich an der Inflationsrate orientierenden prozentuellen Erhöhung der Gehaltsansätze. Eine Bezugserrhöhung um 1 % hätte laut BMF jährliche Mehrausgaben in Höhe von 2,1 Mrd S bewirkt. Die Mehrausgaben für die vereinbarten Einmalzahlungen von 2 700 S (1996) und 3 600 S (1997) wurden demgegenüber nur auf 1 125 Mill S (1996) und 1 500 Mill S (1997) geschätzt.

Tatsächlich entstanden Mehrausgaben (ohne Postbedienstete und Landeslehrer) von 628,2 Mill S (1996) und 833,0 Mill S (1997). Die Mehrausgaben im Bereich der Landeslehrer sowie der Post- und Telegraphenverwaltung wurden vom RH entsprechend dem Personalstand mit weiteren rd 346 Mill S (1996) und 285 Mill S (1997) geschätzt.

- 25.2 Nach Ansicht des RH wurden die prognostizierten Mehrausgaben der Einmalzahlungen unterschritten und das Konsolidierungsziel übererfüllt. Das Gehaltsabkommen in Form von Einmalzahlungen trug maßgeblich zu den geringen Personalausgabensteigerungen der Jahre 1996 und 1997 bei und war ua auch maßgeblich dafür, daß der Abgang des Kapitels 55 – Pensionen (Hoheitsverwaltung) in den Jahren 1995 bis 1997 gleich gehalten werden konnte.

Kürzung der Mehrleistungsanteile in Zulagen und Fixbezügen

- 26 Die Mehrleistungsanteile in Zulagen und Fixbezügen wurden ab 1. Juni 1996 um 14,5 % und ab 1. Jänner 1997 um insgesamt 17 % gekürzt. Bei Schätzung des Einspareffektes wurde noch von einer Kürzung ab 1. Mai 1996 ausgegangen und konnte die Ausgliederung der Post- und Telegraphenverwaltung nicht berücksichtigt werden. Dadurch sank das Einsparungsvolumen gegenüber den Schätzungen 1996 von 65 Mill S auf 52 Mill S und 1997 von 109 Mill S auf 100 Mill S. Der tatsächlich eingetretene Einsparungserfolg wurde wegen des dafür erforderlichen unverhältnismäßig hohen Aufwandes nicht erhoben.

Jubiläumswendungen bei Eintritt in den Ruhestand

- 27.1 Ab 1. Mai 1996 gebühren Jubiläumswendungen bei Eintritt in den Ruhestand nach mindestens 35 Dienstjahren nur, wenn der Bedienstete zu diesem Zeitpunkt das 60. Lebensjahr bereits vollendet hat. Entgegen den Prognoseannahmen konnten 1996 nur in den Monaten Mai und Juni 1996 anfallende Jubiläumswendungen gemäß dieser Bestimmung zu Einsparungen führen. Von dieser Regelung wurden 1997 rückwirkend jene Fälle ausgenommen, in denen der Bedienstete durch Tod aus dem Dienstverhältnis ausschied. Laut Mitteilung des BMF hätten im Jahr 1996 die Einsparungen nur 45 Mill S (prognostiziert: 180 Mill S) betragen.

- 27.2 Der RH stellte fest, daß der Konsolidierungserfolg zu hoch geschätzt worden war.

Unternehmensbeiträge

- 28.1 Die Anhebung des Beitrages der Österreichischen Bundesbahnen zur Deckung des Pensionsaufwandes führte zu Mehreinnahmen beim Kapitel 55 – Pensionen (Hoheitsverwaltung) von 489,4 Mill S (1996) und 1 007,0 Mill S (1997).

Insgesamt wurden beim Kapitel 55 – Pensionen (Hoheitsverwaltung) Unternehmensbeiträge zur Deckung des Pensionsaufwandes wie folgt vereinnahmt:

	1994	1995	1996	1997
	in Mill S			
Unternehmensbeiträge gesamt	4 831,7	4 960,6	8 297,6	13 726,9
hievon entfielen auf Einnahmen aufgrund erfolgter Ausgliederung	2 651,2	2 721,6	4 609,8	9 242,3

- 28.2 Der RH wies darauf hin, daß die Unternehmensbeiträge den Gebarungsabgang des Bundes nur vorübergehend und im Vorgriff auf jene Haushaltsjahre, in denen die den Beiträgen entsprechenden Pensionslasten zu tragen sein werden, verringern. Mit Pensionierung der den Unternehmen zugewiesenen öffentlich Bediensteten werden die Pensionslasten jedoch zunehmen und die Unternehmensbeiträge sukzessive wegfallen.

Schluß- bemerkungen

- 29 Zusammenfassend anerkannte der RH die Konsolidierungserfolge in Teilbereichen und empfahl, die Datenbringung in der EDV-Anwendung Bundesbesoldung zu vereinheitlichen sowie die Schnittstellen zum Personalinformationssystem des Bundes zu überarbeiten.

Controlling

Das Controlling des Bundes wirkte sich positiv auf die Erreichung der Budgetziele aus; in einzelnen Bereichen bestanden jedoch noch Schwachstellen.

Überblick

- 1 Im BMF bestanden im wesentlichen folgende Controlling- bzw Steuerungssysteme:

(1) Personalcontrolling

Das BMF überwachte ab dem Frühjahr 1996 mit monatlichen Personalberichten den Vollzug der Konsolidierungsmaßnahmen auf dem Personalsektor hinsichtlich des geplanten Personalabbaues und teilweise hinsichtlich der geplanten Ausgabenverminderungen bei Nebengebühren. Bei wesentlichen Soll-Ist-Abweichungen erfolgten Steuerungsmaßnahmen auf politischer Ebene.

(2) Bewertungscontrolling

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Besoldungsreform und zur Erfassung höherer Kostenbelastungen durch die Aufwertung von Arbeitsplätzen führte das BMF ein Bewertungscontrolling ein. Über die Ergebnisse und Auswirkungen der Bewertungsänderungen berichtete das BMF der Bundesregierung einmal jährlich.

(3) Budgetcontrolling

In Ergänzung der bereits bestehenden Personalberichte beschloß die Bundesregierung im März 1996, zur Abstützung der Einhaltung des Regierungsprogrammes und des Budgetrahmens ein ressortspezifisches Budgetcontrolling einzurichten. Das Budgetcontrolling beruhte zum Teil auf monatlichen Controllingberichten der Ressorts an das BMF. Vereinbarungen zwischen dem BMF und den einzelnen Ressorts führten zu kapitelspezifischen Detailtabellen für jene Bereiche, für welche konkrete Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen wurden oder Zielvorgaben bestanden. Bis zum 20. jeden Monats erstellte das BMF einen Gesamtbericht für den Bundesminister für Finanzen. Die Budgetcontrollingberichte führten zu Steuerungsmaßnahmen auf politischer Ebene.

(4) Leistungskennzahlen

Mit dem Ziel, die Voraussetzungen einer dauerhaften Verbesserung der Verwaltungsleistungen zu schaffen, beschloß die Bundesregierung im Juli 1996 die Erarbeitung eines Leistungskennzahlensystems für die Bundesverwaltung. Das Ergebnis wurde im Oktober 1998 als Leistungsbericht der österreichischen Bundesregierung veröffentlicht.

Weiterentwicklung

- 2 Die jährliche Berichterstattung an die Bundesregierung im Rahmen des Bewertungscontrolling wurde im Jahr 1997 in das Beamten-Dienstrechtsgesetz aufgenommen.

Das Budgetcontrolling wurde ab März 1998 jeweils für die erste Hälfte eines Haushaltsjahres auf eine quartalsweise Berichtspflicht umgestellt. Eine Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz verankerte ab 1. Jänner 1999

Controlling

68

Evaluierung der Konsolidierungsmaßnahmen durch das BMF

die Mitwirkung am Budget- und Personalcontrolling als neue Aufgabe der haushaltsleitenden Organe und räumte dem Bundesminister für Finanzen eine Verordnungsermächtigung zur näheren Regelung des Budget- und Personalcontrolling ein. Die diesbezügliche, zum Jahresbeginn 2000 in Kraft tretende Controllingverordnung, wurde bereits kundgemacht.

- 3.1 Das BMF evaluierte die Maßnahmen der beiden Konsolidierungspakete im Personalbereich überwiegend durch kapitelweise und summarische, zumeist jedoch nicht maßnahmenbezogene Darstellung der Personalausgabenentwicklung. Nur hinsichtlich bestimmter Maßnahmen wurden unmittelbar zuordenbare Kennzahlen (zB Personalstand, durchschnittliches Pensionsantrittsalter, Höhe ausbezahlter Nebengebühren) nach Zeitreihen erhoben und berichtet.

Bei Abweichungen einzelner Ressorts von den Sollvorgaben — insbesondere in bezug auf Nebengebührenkürzungen — erinnerte das BMF das jeweilige Ressort an die Einhaltung der Konsolidierungsziele.

Die Evaluierung der Maßnahmen sowie die Controllingtätigkeit waren insbesondere dadurch erschwert, daß Beschäftigte außerhalb des Stellenplanes geführt wurden (zB zum 1. Jänner 1998 16 800 Personen aufgrund von Lehraufträgen, freien Dienstverträgen ua). Wegen uneinheitlicher Datenbringung war ferner das Beschäftigungsausmaß dieser Beschäftigten des Bundes mit vertretbarem Aufwand nicht feststellbar.

- 3.2 Der RH begrüßte die gesetzten Controlling- bzw Steuerungsmaßnahmen, die die Umsetzung insbesondere der verwaltungsorganisatorischen Konsolidierungsmaßnahmen massiv unterstützten.

Zum Personalcontrolling regte er an, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Ausgliederungen in den Controllingberichten stärker zu berücksichtigen. Die weitere Ausgestaltung der Personalberichte sollte auf konkrete Steuerungsmöglichkeiten abzielen.

Weiters sollte der Stellenplan des Bundes sämtliche Beschäftigte des Bundes umfassen, um seiner Funktion als Instrument zur Steuerung der Personalressourcen zu entsprechen.

Das Budgetcontrolling sollte mittelfristig nicht nur zur Erreichung des Hauptzieles — Einhaltung eines vorher festgeschriebenen Gebarungserfolges (Überschuß, Defizit), — sondern auch der Erreichung von Detailzielen (zB der Konsolidierungsziele einzelner Bereiche wie Repräsentation, Energie, Telefon usw) dienen.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es im Personalbericht 1997 über die Reduzierung der Beschäftigten ohne Berücksichtigung der Ausgliederungen berichtet. Für den Personalbericht 1998 sei geplant, ergänzend die finanziellen Auswirkungen der Ausgliederungen darzustellen und die Wünsche und Bedürfnisse der Berichtsempfänger zu erheben.*

Zeitsoldaten seien bereits in den Stellenplan des Bundes übernommen worden. Gegen eine Aufnahme von Praktikanten in den Stellenplan spreche, daß diese ausschließlich zu Ausbildungszwecken eingesetzt würden und von ihnen keine nennenswerte Arbeitsleistung zu erwarten sei. Lehrbeauftragte, Gastprofessoren und Personen mit dienstnehmerähnlichen Werkverträgen würden größtenteils geringfügig bzw für kurze Zeit beschäftigt; dies lasse eine Aufnahme dieser Beschäftigtengruppen in den Stellenplan unzweckmäßig erscheinen. Die Begründung von Vertragsbedienstetenverhältnissen wäre teils gesetzlich unzulässig und bei kurzen, zum Teil vorher zeitlich nicht definierbaren Beschäftigungen, mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Die Beobachtung und Steuerung dieser Beschäftigungsverhältnisse sei unabhängig vom Stellenplan mit dem Personalinformationssystem des Bundes möglich und werde auch wahrgenommen.

Laut einer weiteren Stellungnahme des BMF sei eine Bindungsverpflichtung für Planstellen für dienstnehmerähnliche Werkverträge beabsichtigt; eine analoge Vorgangsweise für Lehrbeauftragte sei wegen des administrativen Aufwandes abzulehnen.

- 3.4 Der RH nahm die vorgesehene Weiterentwicklung des Personalcontrolling zur Kenntnis. Er wiederholte jedoch seine Anregung, sämtliche Beschäftigte des Bundes aus Gründen der Transparenz in den Stellenplan des Bundes einzubeziehen.

Schlußbemerkung

- 4 Zusammenfassend empfahl der RH, die Personalberichte weiter auszugestalten sowie sämtliche Beschäftigte des Bundes in den Stellenplan des Bundes einzubeziehen.

70

Entwicklung der Abgaben

Die Einnahmen aus öffentlichen Abgaben stiegen von 1995 bis 1997 an.

- 1.1 Die Einnahmen des Bundes aus öffentlichen Abgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
	in Mrd S		
Bruttoeinnahmen ¹⁾			
Voranschlag	532,1	587,8	631,6
Zahlungen	521,2	585,7	623,9
Ab Überweisungen ²⁾			
Voranschlag	190,7	200,8	208,5
Zahlungen	175,4	202,2	210,8
Nettoeinnahmen ³⁾			
Voranschlag	341,5	386,9	423,2
Zahlungen	345,8	383,5	413,2

¹⁾ im wesentlichen Einkommen- und Vermögensteuern, Umsatzsteuer, Ein- und Ausfuhrabgaben, Verbrauchsteuern, Stempel- und Rechtsgebühren, Verkehrsteuern

²⁾ Ertragsanteile der Länder und Gemeinden, Beitrag zur EU

³⁾ Rundungsdifferenzen möglich

Von 1995 auf 1997 stiegen die Einnahmen aus öffentlichen Abgaben um rd ein Fünftel (rd 100 Mrd S); davon entfiel jeweils rd ein Drittel auf Lohn- (33 Mrd S) und Umsatzsteuer (27 Mrd S).

- 1.2 Der RH vermerkte, daß die Einnahmensteigerung fast ausschließlich die von den Strukturanpassungsgesetzen mitumfaßten Abgaben betraf.

BESONDERER TEIL
Oberste Organe
Kapitel 01 – Präsidentschaftskanzlei

Die Präsidentschaftskanzlei konnte die Ausgaben in den Jahren 1996 und 1997 jeweils um etwa 18 Mill S unter dem Erfolg für das Jahr 1995 halten.

Damit wurden in den Jahren 1996 und 1997 die Konsolidierungsziele im wesentlichen erreicht. 1995 war der Voranschlag noch um 19,6 Mill S überschritten worden.

Wesentlich zur Erreichung der Konsolidierungsziele in den Jahren 1996 und 1997 trugen deutlich geringere Personalausgaben aufgrund von verzögerten Nachbesetzungen freigewordener hochwertiger Planstellen, die starke Einschränkung von Überstundenleistungen, der geringere Anfall von Repräsentationsausgaben im Zusammenhang mit Staatsbesuchen und die ab der zweiten Jahreshälfte 1997 wesentlich geminderten Bezüge des Bundespräsidenten bei.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	59,4	61,2	61,1
Zahlungen	79,0	62,0	61,1
Einnahmen			
Voranschlag	1,2	1,2	1,2
Zahlungen	1,2	1,2	1,2
Personalausgaben			
Voranschlag	35,0	36,2	36,1
Zahlungen	36,9	36,0	34,3

Allgemeines

- 1 Die Präsidentschaftskanzlei betreffende spezielle Regelungen waren in den beiden Strukturanpassungsgesetzen nicht enthalten. Die Präsidentschaftskanzlei wurde hingegen von den alle Ressorts betreffenden dienst- und besoldungsrechtlichen Änderungen berührt. Der Bundespräsident bekundete wiederholt seine Bereitschaft, die Einsparungspläne der Bundesregierung freiwillig mitzutragen.

Präsidentenkanzlei**74****Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze**

Zielerreichung 2 Im Jahr 1995 verfehlte die Präsidentenkanzlei das Konsolidierungsziel des Kapitels 01 um 19,6 Mill S. Im Jahr 1996 lagen die Ausgaben 0,8 Mill S über dem Voranschlag; 1997 wurde das Konsolidierungsziel erreicht. Den Mehrausgaben bei den Repräsentationen standen 1997 Minderausgaben bei allen anderen Ansätzen in fast gleicher Höhe gegenüber.

Controlling 3.1 Die Präsidentenkanzlei folgte den von der Bundesregierung beschlossenen Regelungen über das Budgetcontrolling.

3.2 Nach Ansicht des RH waren Steuerungsmaßnahmen wegen des hohen Anteils kaum beeinflussbarer Ausgaben im Zusammenhang mit Staatsbesuchen, antragsgebundenen Erledigungen und Energiebezügen schwierig.

Voranschlagsvergleich 4 Voranschlagsüberschreitungen erfolgten — sowohl bei den Personal- als auch bei den Sachausgaben — vor allem im Jahr 1995. Dies war insbesondere auf die um etwa 8 Mill S über dem Voranschlag (8,4 Mill S) liegenden Repräsentationsausgaben zurückzuführen.

Ab 1996 kam es nur bei den Ermessensausgaben zu Voranschlagsüberschreitungen.

Personal

Planstellenentwicklung 5 Die Entwicklung verlief wie folgt:

	1995	1996	1997
		Anzahl	
Stellenplan	74	74	73
Vollbeschäftigungsäquivalente * (zum 1. Jänner)	73,4	73,0	68,6

* Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten

Die Präsidentenkanzlei hat entgegen den Erwartungen der Bundesregierung (Verminderung um insgesamt drei Planstellen) nur zwei Planstellen eingespart, weil sie eine Beeinträchtigung der Erfüllung ihrer Aufgaben befürchtete; eine Planstelle samt Organwalter übernahm die Präsidentenkanzlei aufgrund geänderter Zuständigkeiten aus dem Bereich des BMwA.

Der Bundespräsident sagte zu, die Notwendigkeit von Nachbesetzungen sorgfältig zu prüfen.

Personalausgaben 6 Der Präsidentenkanzlei gelang es, die Personalausgaben in den Jahren 1996 (– 0,9 Mill S) und 1997 (– 2,6 Mill S) durch verminderte Mehrleistungsvergütungen und die verzögerte Nachbesetzung hochwertiger Planstellen unter das Niveau von 1995 (36,9 Mill S) abzusenken.

Mehrleistungen

- 7.1 Die Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen zeigten die nachstehende Entwicklung:

	1994	1995	1996	1997
Mehrlleistungsvergütungen	in 1 000 S			
Voranschlag	3 279	3 446	3 518	3 415
Zahlungen	4 057	3 766	3 183	2 717
davon Mehrleistungszulage	17	1	–	–
Veränderung gegenüber Zahlungen 1994	–	– 7,2	– 21,5	– 33,0
	in %			

Die Präsidentenkanzlei folgte den Beschlüssen der Bundesregierung vom 20. Dezember 1994 und 20. Februar 1996 betreffend die "Reduzierung des Aufwandes für Mehrdienstleistungen".

- 7.2 Der RH anerkannte die finanzielle Erfüllung des Konsolidierungszieles. Nach seiner Ansicht werden jedoch dauerhafte Einsparungen nur im Wege flexiblerer Arbeitszeiten bzw einer geänderten Personalstruktur zu erreichen sein.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der Präsidentenkanzlei setze sie bei den unterstützenden Diensten bereits flexible Dienstpläne ein; eine weitergehende Flexibilisierung der Dienstzeiten und Änderungen der Personalstruktur würden geprüft.*

Belohnungen

- 8 Die Präsidentenkanzlei befolgte die durch den Ministerratsbeschluß vom 20. Februar 1996 verfügte Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 (0,64 Mill S).

Sachausgaben

Gesetzliche Verpflichtungen

- 9 Die Sachausgaben für Gesetzliche Verpflichtungen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Voranschlag	6,5	6,9	6,9
Zahlungen	6,6	6,7	5,6

Das gegenüber 1996 deutlich günstigere Ergebnis des Jahres 1997 war vor allem auf die Reduzierung des Bezuges des Bundespräsidenten zurückzuführen, die im Jahr 1997 etwa 0,85 Mill S betrug.

Präsidentenkanzlei**76**

Ermessensausgaben

10 Die Ermessensausgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Voranschlag	16,5	15,5	15,5
Zahlungen	29,9	18,1	18,9

Die Mehrausgaben fielen regelmäßig bei den Repräsentationen an, die stets auf einem niedrigen Niveau veranschlagt wurden. Die Mehrausgaben wurden regelmäßig aus der allgemeinen Rücklage beim BMF bedeckt.

Schluß-
bemerkungen

11 Zusammenfassend anerkannte der RH, daß in den Jahren 1996 und 1997 die Konsolidierungsziele im wesentlichen erreicht wurden, und empfahl, zur längerfristigen Stabilisierung der Personalausgaben die Möglichkeiten flexiblerer Dienstpläne vermehrt zu nützen.

Kapitel 02 – Gesetzgebung

Die Parlamentsdirektion hat die Sparpläne der Bundesregierung grundsätzlich mitgetragen, dabei beträchtliche Einsparungen gegenüber dem Voranschlag vor allem im Bereich der Sachausgaben erzielt und bei Ausklammerung der Ausgaben für den Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus das Konsolidierungsziel erreicht.

Das Budget der Parlamentsdirektion (Kapitel 02 – Gesetzgebung) ist ausgabenseitig stark durch gesetzliche Verpflichtungen und durch die Eigenart des parlamentarischen Betriebes bestimmt.

Personalreduktionen wurden nicht vorgenommen. Es wurde jedoch zusätzlicher Personalbedarf durch Personalumschichtungen und Auslagerungen abgefangen.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	1 378,6	1 599,7	1 599,7
davon Nationalfonds ¹⁾	0,0	200,0	200,0
Zahlungen	1 342,3	1 908,5	1 888,2
davon Nationalfonds ¹⁾	100,0	600,0	600,0
Einnahmen			
Voranschlag	56,0	60,1	60,1
Zahlungen	60,8	61,2	59,5
Personalausgaben			
Voranschlag	177,6	182,4	187,4
Zahlungen	169,4	178,5	182,0
Ausgaben für Bedienstete ²⁾	10,4	11,4	11,1

¹⁾ Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus
²⁾ ohne Dienstverhältnis zum Bund

Allgemeines

- 1 Die Parlamentsdirektion betreffende spezielle Regelungen waren in den beiden Strukturanpassungsgesetzen nicht enthalten. Die Parlamentsdirektion wurde hingegen von den alle Ressorts betreffenden dienst- und besoldungsrechtlichen Änderungen berührt.

Gesetzgebung

78

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung 2 Bereinigt um die Ausgaben für den Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus blieben die Ausgaben der Parlamentsdirektion 1995 um 136,3 Mill S, 1996 um 91,2 Mill S und 1997 um 111,5 Mill S unter dem jeweiligen Voranschlag, wodurch der Budgetrichtlinie entsprochen wurde.

Controlling 3.1 Die Parlamentsdirektion folgte den von der Bundesregierung beschlossenen Regelungen über das Budgetcontrolling. Die Auswertungen des Personalcontrolling des BMF hinsichtlich der Parlamentsdirektion waren zufolge ihrer lediglich teilweisen Einbindung in das Personalinformationssystem des Bundes nur bedingt aussagekräftig.

Steuerungsmaßnahmen der Parlamentsdirektion erfolgten bei Überstundenleistungen und beim Personalbedarf. Sie war bemüht, Einsparungsmöglichkeiten im Personalbereich vor allem durch sorgfältige Prüfung aller Personalwünsche und durch die Auslagerung von Dienstleistungen zu nützen. Nur geringe Einflußmöglichkeit bestand bei dem den parlamentarischen Klubs zugewiesenen Personal.

3.2 Der RH anerkannte die Controllingbemühungen und deren Teilerfolge.

Voranschlagsvergleich

4 Voranschlagsüberschreitungen ergaben sich im Jahr 1996 bei den Ermessensausgaben und im Jahr 1997 bei den gesetzlich verpflichtenden Ausgaben für den Nationalrat und den Bundesrat (Neuregelung der Vergütungen für Abgeordnete gemäß Art 2 § 10 des Bezügebegrenzungsgesetzes 2,0 Mill S). Hingegen führten die Neuregelung der Bezüge der Abgeordneten und die Zurückstellung von Investitionsmaßnahmen im Parlamentsgebäude zu Minderausgaben (44,2 Mill S).

Personal

Planstellenentwicklung

5 Die Entwicklung verlief wie folgt:

	1995	1996	1997
		Anzahl	
Stellenplan	380	380	380
davon im Sachaufwand verrechnet	12	14	19
Vollbeschäftigungsäquivalente * (zum 1. Jänner)	331,0	346,0	350,2

* Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten

Die von der Bundesregierung erwartete Verminderung der Planstellen um jährlich 1 % wurde nicht erreicht. Als Auswirkung der Bildung eines weiteren parlamentarischen Klubs und der EU-Mitgliedschaft Österreichs erfolgte im Stellenplan für das Jahr 1995 eine Vermehrung um 34 Planstellen. In weiterer Folge deckte die Parlamentsdirektion jedoch zusätzlichen Personalbedarf durch interne Umschichtungen oder durch Auslagerung von Leistungen (zB Reinigung) sowie durch Leistungseinschränkungen (zB Portierdienst) ab.

Personalausgaben

- 6 Die Personalausgaben blieben zwar unter den in den Bundesfinanzgesetzen veranschlagten Beträgen, jedoch wurde das Ziel, die Personalausgaben um höchstens 2,5 % über dem Gebarungserfolg 1995 zu halten, verfehlt (1996: + 2,7 %; 1997: + 4,6 %). Ursachen dafür waren einerseits die Planstellenvermehrung aus dem Jahr 1995 und andererseits die Auswirkungen der Besoldungsreform, weil die zum Teil wesentlich höheren neuen Bezüge auch die Überstundenvergütungen erhöhten.

Die Ausgaben für das im Sachaufwand verrechnete Personal der parlamentarischen Klubs lagen 1995 um 2,0 Mill S, 1996 um 2,7 Mill S und 1997 um 2,4 Mill S über dem Voranschlag.

Mehrleistungen

- 7.1 Die Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen zeigten die nachstehende Entwicklung:

	1994	1995	1996	1997
Mehrlleistungsvergütungen		in Mill S		
Voranschlag	19,2	21,2	22,0	22,7
Zahlungen	19,7	22,0	22,3	22,6
davon Mehrleistungszulage	1,6	1,8	1,7	1,7
Veränderung gegenüber Zahlungen 1994*		in %		
	–	+ 11,5	+ 13,4	+ 14,8

* Rundungsabweichungen möglich

Das Ziel, die Ausgaben für Mehrleistungen schrittweise abzusenken, wurde nicht erreicht. Demgegenüber stiegen die Zahlungen für Mehrleistungen von 1994 bis 1997 um 14,8 %. Es ist jedoch gelungen, die Zahlungen für Mehrleistungen annähernd zu stabilisieren; 1997 lagen sie knapp unter dem gegenüber 1996 erhöhten Voranschlag. Dämpfend wirkte dabei die seit 1997 geänderte Vorgangsweise bei der Neubemessung von Pauschalen.

- 7.2 Der RH beurteilte die eingeleiteten Maßnahmen positiv und vermeinte, daß eine wirkungsvolle Absenkung der Überstundenleistungen nur durch den Abbau von Leistungen, den vermehrten Einsatz moderner Technologien und eine neue Dienstplanstruktur mit flexibleren Arbeitszeiten erreicht werden könne.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion gebe auch bei internen Verwendungsänderungen der Neubemessung der Gruppenpauschale ein längerer Beobachtungszeitraum voran; künftig würden Überstundenleistungen vorrangig von Mitarbeitern mit einer Überstundenpauschale erbracht werden.*

Gesetzgebung

80

Belohnungen

8.1 Die Ausgaben für Belohnungen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Voranschlag	2,1	2,1	2,1
Zahlungen	2,0	2,0	2,0

Die traditionelle Weihnachtsbelohnungsaktion erforderte etwa 1,7 Mill S jährlich. Das Ziel, die Belohnungen und Geldaushilfen 1996 und 1997 mit der Hälfte der 1995 hierfür getätigten Zahlungen zu begrenzen und die Mittel nur zur Abgeltung konkreter besonderer Leistungen zu verwenden, wurde verfehlt.

8.2 Der RH empfahl, um ein leistungsorientiertes Belohnungssystem bemüht zu sein.

Sachausgaben

Anlagen

9 Die Sachausgaben für Anlagen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Parlamentsdirektion			
Voranschlag	105,5	69,2	64,2
Zahlungen	60,7	47,2	15,8

Die Einsparungen der Parlamentsdirektion ergaben sich vor allem aus der Zurückstellung von geplanten Baumaßnahmen.

Gesetzliche
Verpflichtungen

10 Die Sachausgaben für Gesetzliche Verpflichtungen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Nationalrat			
Voranschlag	577,7	577,4	577,4
Zahlungen	530,8	536,5	538,9
Bundesrat			
Voranschlag	87,9	90,6	90,6
Zahlungen	72,2	76,5	77,3
Gemeinsame Ausgaben			
Voranschlag	27,5	35,5	35,5
Zahlungen	19,9	27,9	27,1

Die regelmäßig beträchtlich unter dem Voranschlag liegenden Zahlungen für Gesetzliche Verpflichtungen waren in allen drei Bereichen auf Minderausgaben für die Bezüge der Abgeordneten zurückzuführen und standen im Zusammenhang mit der von der Parlamentsdirektion diesbezüglich geübten Budgetierungspraxis.

Ermessensausgaben

11.1 Die Ermessensausgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
Nationalrat		in Mill S	
Voranschlag	22,7	23,8	23,8
Zahlungen	17,8	23,4	32,9
Bundesrat			
Voranschlag	3,8	4,1	4,1
Zahlungen	4,5	4,8	8,0
Gemeinsame Ausgaben			
Voranschlag	21,4	22,4	22,4
Zahlungen	14,7	16,7	13,6
Parlamentsdirektion			
Voranschlag	191,2	219,9	219,9
Zahlungen	190,3	228,6	217,6

Hiezu war festzustellen:

(1) Die Ermessensausgaben beim Nationalrat stiegen von 1995 auf 1996 wegen der erhöhten Ausgaben für Druckwerke, zB stenographische Protokolle und Bundesgesetzblätter, stark an. Die Neuregelung der Bezüge für die Abgeordneten führte 1997 zu einer Voranschlagsüberschreitung, weil die Mehrausgaben für den ab 1. April 1997 gebührenden Fahrzeitausgleich für die Abgeordneten des Nationalrates (9,3 Mill S) zu Lasten der Ermessensausgaben verrechnet werden.

(2) Die beim Bundesrat deutlich höheren Zahlungen im Jahr 1997 waren auf den ab 1. April 1997 den Abgeordneten gebührenden Fahrzeitausgleich (3,8 Mill S) zurückzuführen.

(3) Die Einsparungen bei den Gemeinsamen Ausgaben ergaben sich vor allem wegen des geringeren Anfalles von Dienstreisen und internationalen Veranstaltungen. Weiters entfielen ab dem zweiten Quartal 1997 die Zahlungen für die Freifahrt der Abgeordneten bei Verkehrsunternehmungen (4,8 Mill S).

(4) Der Voranschlag der Parlamentsdirektion für die Jahre 1996 und 1997 lag 15,6 % über den Zahlungen des Jahres 1995. Weil die Parlamentsdirektion Gebäudeinstandhaltungen zurückstellte, blieb der Gebarungserfolg im Jahr 1997, trotz Anstiegs nur schwer beeinflussbarer Größen, wie zB Post- und Telefongebühren und Ausgaben für zusätzliche Räumlichkeiten, um etwa 11 Mill S unter dem Gebarungserfolg 1996.

11.2 Der RH empfahl, die bereits begonnenen Bemühungen, durch Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel Druckkosten zu sparen, konsequent fortzusetzen.

Gesetzgebung**82**Schluß-
bemerkungen

12 Bei Anerkennung der Besonderheiten des parlamentarischen Betriebes begrüßte der RH die Erreichung der Konsolidierungsziele und empfahl,

(1) verstärkt die Möglichkeiten flexiblerer Arbeitszeiten zu nützen,

(2) ein leistungsorientiertes Belohnungssystem einzuführen und

(3) die Möglichkeiten der bereits hochentwickelten EDV zur Senkung der Druckkosten und Verringerung des Personaleinsatzes verstärkt zu nützen.

Kapitel 03 – Verfassungsgerichtshof

Der Verfassungsgerichtshof konnte die Ausgaben in den Jahren 1995 und 1996 unter dem Voranschlag halten.

Damit wurde in diesen Jahren das Konsolidierungsziel erreicht. 1997 wurde der ausgabenseitige Voranschlag jedoch um 2,6 Mill S überschritten.

Zusätzliche Planstellen und erhöhte Überstundenleistungen aufgrund der starken Zunahme an Beschwerdefällen führten zu steigenden Personalausgaben.

Trotz sorgfältigem Budgetcontrolling ließ der enge finanzielle Spielraum bei kleinen Dienststellen kaum Steuerungsmaßnahmen und einen ressortinternen Ausgleich zu.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	61,9	61,5	61,5
Zahlungen	61,2	61,2	64,1
Einnahmen			
Voranschlag	0,9	1,0	1,0
Zahlungen	0,7	0,6	0,7
Personalausgaben			
Voranschlag	26,5	25,5	25,5
Zahlungen	26,1	26,0	27,4

Allgemeines

- 1 Den Verfassungsgerichtshof betreffende spezielle Regelungen waren in den beiden Strukturanpassungsgesetzen nicht enthalten. Er wurde hingegen von den alle Ressorts betreffenden dienst- und besoldungsrechtlichen Änderungen berührt.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 2 In den Jahren 1995 und 1996 hielt der Verfassungsgerichtshof die Ausgaben des Kapitels 03 mit 61,19 Mill S bzw 61,21 Mill S auf nahezu gleicher Höhe unter dem jeweiligen Voranschlag und erreichte demzufolge die durch die Bundesfinanzgesetze für 1995 und 1996 vorgegebenen Konsolidierungsziele. Im Jahr 1997 hingegen verfehlte der Verfassungsgerichtshof das ausgabenseitige Konsolidierungsziel um mehr als 2,6 Mill S.

Controlling

- 3.1 Der Verfassungsgerichtshof folgte den von der Bundesregierung beschlossenen Regelungen über das Budgetcontrolling, denen zufolge periodische Berichte gefordert waren. Steuerungsmöglichkeiten bestanden wegen des geringen finanziellen Spielraumes nur in sehr eingeschränktem Ausmaß.

Verfassungsgerichtshof

84

- 3.2 Der RH anerkannte die sorgfältige Abfassung der Controllingberichte und empfahl, das Budgetcontrolling zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten weiter zu entwickeln.

Voranschlagsvergleich

- 4 Die Voranschlagsüberschreitungen bei den Ausgaben für Gesetzliche Verpflichtungen in den Jahren 1995 und 1996 konnten durch Einsparungen im eigenen Bereich ausgeglichen werden. Im Jahr 1997 kam es sowohl beim Personal als auch bei den Gesetzlichen Verpflichtungen zu Mehrausgaben.

Personal

Planstellenentwicklung

- 5 Die Entwicklung verlief wie folgt:

	1995	1996	1997
		Anzahl	
Stellenplan	68	71	71
Vollbeschäftigungsäquivalente * (zum 1. Jänner)	65,0	63,0	64,5

* Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten

Wegen der starken Zunahme der Beschwerdefälle erhielt der Verfassungsgerichtshof im Stellenplan 1995 vier zusätzliche Planstellen. Im Stellenplan 1996 erfolgte eine Vermehrung um weitere drei Planstellen. Drei Planstellen wurden aufgewertet.

Personalausgaben

- 6 Die Voranschlagsüberschreitungen in den Jahren 1996 (0,5 Mill S) und 1997 (1,9 Mill S) waren weitgehend auf eine zu geringe Veranschlagung zurückzuführen. Im Jahr 1997 kam es überdies zu einem Zusammentreffen mehrerer unvorhersehbarer Ausgaben.

Mehrleistungen

- 7 Trotz der mit Juli 1996 erfolgten generellen Überstundenkürzung um 10 % erforderten der von 1995 auf 1996 erhöhte Personalstand und der vermehrte Arbeitsanfall (zahlreiche Beschwerden im Zusammenhang mit der Mindestkörperschaftsteuer) zusätzliche Einzelüberstunden. Dies bewirkte einen Anstieg der Mehrleistungsvergütungen von 2,58 Mill S (1995) auf 2,65 Mill S (1996). 1997 blieben die Ausgaben für Überstunden (2,67 Mill S) stabil.

Belohnungen

- 8 Der Verfassungsgerichtshof befolgte die durch den Ministerratsbeschluß vom 20. Februar 1996 verfügte Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 (0,23 Mill S).

Sachausgaben

Gesetzliche Verpflichtungen

- 9 Die Sachausgaben für Gesetzliche Verpflichtungen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996 in Mill S	1997
Voranschlag	25,3	26,0	26,0
Zahlungen	26,1	26,1	26,7

Die geringfügigen Voranschlagsüberschreitungen 1995 und 1996 ergaben sich aus den bezugsrechtlichen Ansprüchen beim Ausscheiden von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes aus ihrer Funktion. Im Jahr 1997 bewirkte die Neuregelung der Bezüge der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes Ausgabenerhöhungen ab 1. August 1997 (1,2 Mill S).

Ermessensausgaben

- 10 Die Ermessensausgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996 in Mill S	1997
Voranschlag	8,2	8,4	8,4
Zahlungen	7,5	7,5	8,3

Schlußbemerktungen

- 11 Zusammenfassend anerkannte der RH, daß in den Jahren 1995 und 1996 die Konsolidierungsziele erreicht wurden, und empfahl, im Sinne verbesserter Steuerungsmöglichkeiten das Budgetcontrolling weiterzuentwickeln.

86

Kapitel 04 – Verwaltungsgerichtshof

Der Verwaltungsgerichtshof vermochte nur im Jahr 1996 die Ausgaben unter dem Voranschlag zu halten. In den Jahren 1995 und 1997 lag der Erfolg um 3,7 Mill S bzw 2,6 Mill S über dem jeweiligen Voranschlag.

Die extreme Zunahme an Beschwerdefällen erforderte 1995 eine Planstellenvermehrung bei den Richtern und beim Verwaltungspersonal und ließ eine Senkung des Personalaufwandes nicht zu.

Der dringend erforderliche Ausbau der EDV erfuhr wegen unzureichender finanzieller Mittel aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen eine mehrjährige Verzögerung.

Das Controlling ist noch ausbaufähig.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	120,4	126,9	125,9
Zahlungen	124,2	126,2	128,5
Einnahmen			
Voranschlag	4,3	5,0	5,0
Zahlungen	3,4	5,3	4,8
Personalausgaben			
Voranschlag	106,6	111,9	109,9
Zahlungen	110,2	112,5	114,7

Allgemeines

- 1 Den Verwaltungsgerichtshof betreffende spezielle Regelungen waren in den beiden Strukturanpassungsgesetzen nicht enthalten. Er wurde hingegen von den alle Ressorts betreffenden dienst- und besoldungsrechtlichen Änderungen berührt.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 2 Im Jahr 1995 verfehlte der Verwaltungsgerichtshof das Konsolidierungsziel um 3,7 Mill S, 1997 um 2,6 Mill S. Im Jahr 1996 lagen die Ausgaben rd 0,7 Mill S unter dem Voranschlag.

Controlling

- 3.1 Der Verwaltungsgerichtshof folgte den von der Bundesregierung beschlossenen Regelungen über das Budgetcontrolling. Die Berichte des Personalcontrolling des BMF standen nur unvollständig zur Verfügung. Wegen der zwischenzeitlich eingetretenen wesentlichen Änderungen (zB zugestandene Personalvermehrung) gegenüber den Basiswerten sah der Verwaltungsgerichtshof in den Personalberichten kein taugliches Instrument für Steuerungsmaßnahmen.

Verwaltungsgerichtshof**88**

- 3.2 Der RH empfahl, einvernehmlich mit dem Personalcontrolling des BMF geeignete Basisgrößen und Ziele festzulegen.

**Voranschlags-
vergleich**

- 4 Voranschlagsüberschreitungen erfolgten 1995 sowohl bei den Personal- als auch bei den Sachausgaben (3,6 Mill S bzw 1 Mill S). Ab 1996 kam es nur bei den Personalausgaben zu Voranschlagsüberschreitungen (1997: 4,8 Mill S). In den Jahren 1995 und 1997 wurden die Mehrausgaben weitgehend durch das BMF bedeckt; 1996 erfolgte die Bedeckung durch Einsparungen im eigenen Bereich.

Personal**Planstellen-
entwicklung**

- 5 Die Entwicklung verlief wie folgt:

	1995	1996	1997
		Anzahl	
Stellenplan	172	172	172
davon Richter	62	62	62
Vollbeschäftigungsäquivalente * (zum 1. Jänner)	152,9	165,7	168,4

* Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten

Wegen der seit Jahren extremen Zunahme an Beschwerdefällen wurden dem Verwaltungsgerichtshof im Stellenplan 1995 17 zusätzliche Planstellen (3 Richter, 14 Verwaltungsbedienstete) zugestanden, die verzögert (teilweise erst 1996) besetzt wurden.

Personalausgaben

- 6 Der Verwaltungsgerichtshof überschritt die veranschlagten Beträge in den Jahren 1995, 1996 und 1997. Die Besetzung der ab dem Stellenplan 1995 vorgesehenen zusätzlichen Planstellen wirkte sich erst in den Jahren 1996 und 1997 voll aus. Die verhältnismäßig geringe Überschreitung im Jahr 1996 war ua auf die Verschiebung der Fälligkeit von Jubiläumszuwendungen (0,9 Mill S) in das Jahr 1997 zurückzuführen.

Mehrleistungen

- 7 Im Hinblick auf das schon bis 1994 sehr niedrige Ausmaß an Überstundenvergütungen (0,5 Mill S) war der erzielte Einsparungserfolg in absoluten Zahlen gering. Hingegen kam es zu einem Anwachsen des Freizeitgleiches.

Belohnungen

8 Die Ausgaben für Belohnungen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Voranschlag	0,497	0,539	0,539
Zahlungen	1,079	0,507	0,537

Das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, die Belohnungen und Geld-aushilfen um 50 % gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 zu kürzen, wurde beim Verwaltungsgerichtshof insofern erfüllt, als die diesbezüglichen Mittel mit der Hälfte der um mehr als 100 % über dem Voranschlag liegenden Ausgaben des Jahres 1995 in den beiden Folgejahren veranschlagt wurden und die Belohnungen in den Jahren 1996 und 1997 den jeweiligen Voranschlag unterschritten.

Sachausgaben

Anlagen

9.1 Die Sachausgaben für Anlagen entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Voranschlag	2,0	1,1	2,1
Zahlungen	1,2	0,8	1,0

Da aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 1996 und 1997 die erforderlichen je 4 Mill S für die Beschaffungen der EDV-Ausstattung trotz mehrfacher Urgenz des Verwaltungsgerichtshofes nicht zur Verfügung gestellt wurden, blieb die im Jahr 1995 vom BMWA hergestellte EDV-Verkabelung ungenützt.

9.2 Der RH empfahl, unter Bedachtnahme auf Konsolidierungserfordernisse den Ausbau der EDV voranzutreiben.

Ermessensausgaben

10 Die Ermessensausgaben behielten in den Jahren 1996 und 1997 das Niveau des Jahres 1995 (rd 11 Mill S) und lagen unter dem jeweiligen Voranschlag.

Schluß-
bemerkungen

11 Zusammenfassend anerkannte der RH den im Jahr 1996 ungeachtet schwieriger Rahmenbedingungen erzielten Konsolidierungserfolg und empfahl,

(1) im Einvernehmen mit dem BMF das Personalcontrolling künftig besser zu nutzen und

(2) den Ausbau der EDV voranzutreiben.

90

Kapitel 05 – Volksanwaltschaft

Die Volksanwaltschaft konnte die Ausgaben im Jahr 1996 auf dem Niveau von 1995 halten. Im Jahr 1997 blieben sie um etwa 0,8 Mill S unter dem Erfolg für das Jahr 1995. Damit wurden die durch die jeweiligen Bundesfinanzgesetze vorgegebenen Konsolidierungsziele erreicht.

Eine Verminderung der Planstellen im Sinne der Vorgaben der Bundesregierung unterblieb. Wegen der Besoldungsreform kam es zu Überschreitungen beim Personalaufwand.

Die Verminderung der Überstundenvergütungen erfolgte erst 1996 und stand im Zusammenhang mit der Besoldungsreform.

Die Erhöhung von Mehrleistungszulagen dämpfte den Einsparungserfolg.

Die Halbierung der Belohnungen wurde durchgeführt, doch hält der RH eine Neuordnung der Grundsätze für erforderlich.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	48,4	44,6	44,5
Zahlungen	44,5	44,7	43,7
Einnahmen			
Voranschlag	1,8	1,8	1,8
Zahlungen	1,7	1,7	1,6
Personalausgaben			
Voranschlag	24,5	23,6	23,5
Zahlungen	24,0	24,3	24,3

Allgemeines

- 1 Die Volksanwaltschaft betreffende spezielle Regelungen waren in den beiden Strukturanpassungsgesetzen nicht enthalten. Sie war hingegen von den alle Ressorts betreffenden dienst- und besoldungsrechtlichen Änderungen berührt. Die Volksanwälte bekundeten wiederholt ihre Bereitschaft, die Einsparungspläne der Bundesregierung freiwillig mitzutragen.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 2 Im Jahr 1995 lagen die Ausgaben des Kapitels 05 – Volksanwaltschaft um 3,9 Mill S unter dem Voranschlag. Im Jahr 1996 wurde das Konsolidierungsziel bei einer an den Ausgaben des Jahres 1995 orientierten Veranschlagung nur geringfügig verfehlt. 1997 blieben die Ausgaben um 0,84 Mill S unter dem Voranschlag. Insgesamt hat die Volksanwaltschaft im überprüften Zeitraum das Konsolidierungsziel erreicht.

Volksanwaltschaft

92

Controlling

- 3.1 Die Volksanwaltschaft folgte den von der Bundesregierung beschlossenen Regelungen über das Budgetcontrolling und veranlaßte insbesondere beim beeinflussbaren Sachaufwand Steuerungsmaßnahmen. Wegen des großen Anteils kaum beeinflussbarer Ausgaben war der Entscheidungsspielraum jedoch sehr eingeschränkt.
- 3.2 Der RH anerkannte die Bemühungen und empfahl, die Steuerungsmaßnahmen zur Verminderung des Sachaufwandes fortzusetzen.

Voranschlagsvergleich

- 4 Die Mehrausgaben für Personal und bei den Gesetzlichen Verpflichtungen im Jahr 1996 bedeckte das BMF mit 1,05 Mill S bzw 0,42 Mill S. Im Jahr 1997 erfolgte die Bedeckung der überplanmäßigen Ausgaben für Personal bis zu einem Betrag von 0,95 Mill S durch Minderausgaben bei den Gesetzlichen Verpflichtungen (0,62 Mill S) und durch das BMF (0,33 Mill S).

Die Überschreitungsgenehmigungen wurden jedoch nur teilweise ausgenützt und die Ersparnisse bei den Ausgaben für Anlagen der Rücklage zugeführt.

Personal

Planstellenentwicklung

- 5 Die Entwicklung verlief wie folgt:

	1995	1996	1997
		Anzahl	
Stellenplan	41 ¹⁾	47 ²⁾	47 ²⁾
Vollbeschäftigungsäquivalente ³⁾ (zum 1. Jänner)	44,9	48,9	47,9

¹⁾ Zuzüglich zwei gesondert veranschlagte Behindertenplanstellen

²⁾ Zuzüglich drei gesondert veranschlagte Behindertenplanstellen

³⁾ Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten

Der wiederholten Forderung des BMF nach Einsparung von zwei Planstellen begegnete die Volksanwaltschaft mit dem Hinweis auf die starke Belastung. Ab 1. Jänner 1996 wurde der Volksanwaltschaft eine weitere, bei Freiwerden nicht nachbesetzbare a-Planstelle sowie eine weitere Behindertenplanstelle zugewiesen. Außerdem wurden mehrere Planstellen aufgewertet.

Die Aufgaben des Direktors wurden seit dessen Karenzierung mit 15. April 1996 durch den Geschäftsbereichsleiter des jeweiligen Vorsitzenden wahrgenommen.

Personalausgaben

- 6 Voranschlagsüberschreitungen in den Jahren 1996 (0,7 Mill S) und 1997 (0,8 Mill S) wurden im wesentlichen durch die Besoldungsreform verursacht. Die Nichtbesetzung der Funktion des Direktors wirkte sich hingegen aufwandsdämpfend aus.

Mehrleistungen

- 7 Die Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen stiegen von 1994 (1,19 Mill S) auf 1995 (1,22 Mill S). Im Juli 1996 kürzte die Volksanwaltschaft die Überstundenpauschalen. Der Wechsel mehrerer Beamter in das neue Besoldungssystem senkte den Aufwand für pauschalisierte Überstunden bereits 1996 (– 0,18 Mill S gegenüber 1995) und verstärkt 1997 (– 0,3 Mill S gegenüber 1996), weil die Funktionszulage Mehrleistungen einschließt. Wegen der Erhöhung der Mehrleistungszulagen stiegen die Ausgaben dafür im Zeitraum von 1994 (0,24 Mill S) bis 1997 (0,33 Mill S) um etwa 40 %.

Belohnungen

- 8.1 Die Volksanwaltschaft erfüllte die finanziellen Vorgaben vor allem durch die Einstellung der bis Juni 1996 an die Mehrzahl der Beamten in den Geschäftsbereichen gewährten monatlichen Belohnungen. Im Juli 1997 erhielten "jene Mitarbeiter, die von der Besoldungsreform nicht erfaßt waren", eine mit dem Dienststellenausschuß vereinbarte generelle Geldaushilfe.
- 8.2 Nach Ansicht des RH stand dies nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben. Er empfahl die Erstellung leistungsorientierter Grundsätze für Belohnungen.
- 8.3 *Die Volksanwaltschaft teilte die Ansicht des RH, jedoch würden Bedienstete, die nicht in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis übernommen werden können, trotz großem Engagement und ebensolcher Sachkenntnis nur geringere Bezüge erreichen.*

Sachausgaben

- 9.1 Die Sachausgaben für Anlagen und die Ermessensausgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
Anlagen		in Mill S	
Voranschlag	1,2	0,9	0,9
Zahlungen	0,9	0,1	0,0*
* Zahlungen 1997 rd 39 000 S			
Ermessensausgaben			
Voranschlag	6,4	5,9	5,9
Zahlungen	5,6	5,7	5,8

Die geänderte EDV-Konzeption (Kooperation mit dem BMF anstatt Kauf) führte zu beträchtlichen Minderausgaben bei den Anlagen. Weiters hielten Einsparungen in allen Bereichen der Ermessensausgaben die Ausgaben unter den an den Ausgaben der Jahre 1995 und 1996 orientierten Voranschlägen.

- 9.2 Der RH anerkannte das besondere Bemühen, die Ausgaben wirkungsvoll zu senken und empfahl dessen Fortsetzung.

Volksanwaltschaft**94**Schluß-
bemerkungen

10 Zusammenfassend anerkannte der RH die Erreichung der Konsolidierungsziele und empfahl,

(1) die Maßnahmen zur Verminderung der Sachausgaben fortzusetzen und

(2) leistungsorientierte Belohnungsgrundsätze zu erstellen.

Kapitel 06 – Rechnungshof

In den Jahren 1996 und 1997 lagen die Gesamtausgaben um etwa 1,3 Mill S bzw 0,9 Mill S unter dem Niveau von 1995 und um etwa 25 Mill S unter dem jeweiligen Voranschlag.

Wesentlich trug dazu bei, daß der RH als Beitrag zu den Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung 1996 sieben und 1997 weitere sieben, somit insgesamt 14 Planstellen unbesetzt ließ.

Außerdem verminderte der RH die Sachausgaben durch Sparsamkeit bei den Ermessensausgaben und durch Zurückstellung notwendiger Investitionen.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	296,0	287,7	287,7
Zahlungen	263,6	262,2	262,7
Einnahmen			
Voranschlag	1,5	2,0	2,0
Zahlungen	1,8	1,9	1,8
Personalausgaben			
Voranschlag	223,8	227,7	227,7
Zahlungen	210,4	208,8	210,6

Vorbemerkungen

- 1 Im Sinne einer geschlossenen Darstellung der Umsetzung der Konsolidierungspakete im Bundesbereich beschreibt der RH nachstehend die diesbezügliche Entwicklung im eigenen Bereich. Hierbei enthält er sich aus naheliegenden Gründen einer Eigenbewertung sowie einer Schlußbemerkung.

Allgemeines

- 2 Den RH betreffende spezielle Regelungen waren in den beiden Strukturanpassungsgesetzen nicht enthalten. Der RH wurde hingegen von den alle Ressorts betreffenden dienst- und besoldungsrechtlichen Änderungen berührt. Er bekundete wiederholt seine Bereitschaft, die Einsparungspläne der Bundesregierung mitzutragen.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze und Zielerreichung

Zielerreichung

- 3 Der RH hat in den Jahren 1995 bis 1997 die Gesamtausgaben um etwa 30 Mill S (1995) bzw um jeweils etwa 25 Mill S (1996 und 1997) unter den jeweiligen Voranschlagsbeträgen gehalten.

Rechnungshof

96

Controlling

- 4 Der RH folgte den von der Bundesregierung beschlossenen Regelungen über das Budgetcontrolling. Neben Auswertungen aus Budgetcontrolling und Personalcontrolling des BMF hat der RH vor allem eigene Datenbanken und Auswertungen für die interne Verwaltung herangezogen.

Voranschlagsvergleich

- 5 Voranschlagsüberschreitungen ergaben sich nur in Teilbereichen in den Jahren 1996 und 1997 bei den Anlagen, weil für 1995 budgetierte Anschaffungen erst in den Folgejahren bezahlt werden konnten. Die Voranschlagsüberschreitungen von insgesamt 1,723 Mill S wurden zur Gänze aus dem 1995 der Rücklage zugeführten Betrag bedeckt.

Personal

Planstellenentwicklung

- 6 Die Entwicklung verlief wie folgt:

	1995	1996	1997
		Anzahl	
Stellenplan	345	345	345
Vollbeschäftigungsäquivalente * (zum Stichtag 1. Jänner)	310,0	292,5	302,5

* Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besoldeten Beschäftigten

Die Vorgaben der Bundesregierung zur Verminderung der Planstellen trug der RH in der Weise mit, daß 1996 sieben und 1997 weitere sieben, somit insgesamt 14 Planstellen unbesetzt blieben.

Personalausgaben

- 7 Der RH hat in den Jahren 1995 bis 1997 die veranschlagten Personalausgaben zwischen rd 6 % und rd 8,3 % unterschritten.

Die Unterschreitung der veranschlagten Personalausgaben war ua auf die Nichtausschöpfung des Stellenplanes in den Jahren 1996 und 1997 zurückzuführen.

Mehrleistungen

- 8 Die Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen zeigten die nachstehende Entwicklung:

	1994	1995	1996	1997
Mehrleistungsvergütungen		in Mill S		
Voranschlag	2,9	3,0	3,7	3,7
Zahlungen	3,4	3,3	3,4	3,8
Veränderung gegenüber Zahlungen 1994*		in %		
		- 2,4	+ 0,3	+ 12,5

* Rundungsabweichungen möglich

Der RH unterschritt die veranschlagten Personalausgaben in den Jahren 1995 bis 1997 um zwischen 13,4 Mill S und 18,9 Mill S. Lediglich in einem Teilbereich, nämlich bei der Voranschlagspost "Mehrleistungsvergütungen", konnte aufgrund der überdurchschnittlich hohen Anzahl von Vertragsbediensteten der Einsparungseffekt nicht erreicht werden.

Belohnungen

- 9 Der Ministerratsbeschluß vom 20. Februar 1996 sah vor, Belohnungen und Geldaushilfen gegenüber dem Gebarungserfolg von 1995 um die Hälfte zu kürzen.

Der RH hat diese Vorgabe erfüllt und die Voranschlagspost in den Jahren 1996 und 1997 im Vergleich zum Gebarungserfolg 1995 (2,6 Mill S) um 50 % vermindert.

Sachausgaben

- 10 Die Sachausgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
Sachausgaben insgesamt		in Mill S	
Voranschlag	72,2	60,0	60,0
Zahlungen	53,2	53,4	52,1
davon Ermessensausgaben			
Voranschlag	52,5	44,4	45,9
Zahlungen	39,8	37,8	38,8
Anlagen			
Voranschlag	8,4	4,6	3,1
Zahlungen	2,9	5,5	3,9

Der RH entlastete durch sparsame Gebarung und Zurückstellung notwendiger Investitionen sein Budget weitestgehend und leistete damit einen Beitrag zu den Konsolidierungsbemühungen des Bundes. So unterschritt der RH insgesamt — trotz gestiegener Ausgaben für die Instandhaltung des Amtsgebäudes, Energie und Druckwerke — die Voranschlagsbeträge in den Jahren 1995 bis 1997 um 10,9 % bis 26,4 %. Die Sachausgaben stiegen von 1995 auf 1996 um 0,276 Mill S und konnten 1997 um 1,360 Mill S (rd 2,5 %) abgesenkt werden.

Einsparungen betrafen vor allem die Ausgaben für Dienstreisen und für EDV-Ausstattung sowie für Anschaffungen von Büroeinrichtung.

Bundesministerien

Bereich des Bundeskanzleramtes

Kapitel 10 – Bundeskanzleramt mit Dienststellen

Das BKA hat im Wege der Vollziehung der Strukturanpassungsgesetze insbesondere durch die Verminderung der Planstellen, der Mehrleistungsvergütungen, der Belohnungen sowie durch Kürzung der Förderungen zur Budgetkonsolidierung beigetragen. Die Änderungen im Wirkungsbereich des BKA sowie überplanmäßige Ausgaben und Einnahmen überlagerten jedoch die Konsolidierungsmaßnahmen.

Die im April 1997 paktierte 8 %ige Rückstellung von Ermessensausgaben des BKA (258 Mill S) wurde lediglich im Ausmaß von 200 Mill S vorgenommen. Auch die für den Bereich des BKA vorgesehenen Ausgliederungen konnten nur zum Teil verwirklicht werden.

Beim Österreichischen Statistischen Zentralamt bestand ein erhebliches Einsparungspotential.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	4 268,2	4 272,6	4 826,9
Zahlungen	4 625,3	5 012,5	5 403,3
Einnahmen			
Voranschlag	664,8	675,7	744,4
Zahlungen	915,8	821,0	742,4
Personalausgaben			
Voranschlag	1 021,2	1 022,8	1 236,8
Zahlungen	1 038,3	1 034,2	1 244,1

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

Organisatorische Änderungen

- 1.1 Mehrere Novellen des Bundesministeriengesetzes 1986 führten zu weitreichenden Änderungen der Aufgaben, der Planstellen und der Budgetmittel des BKA:

(1) Mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1995 wechselten die Entwicklungszusammenarbeit und die internationale Entwicklungspolitik vom BKA zum BMA, welchem 42 Planstellen und Budgetmittel von rd 704 Mill S über-

BKA mit Dienststellen**100**

tragen wurden. Das BKA übernahm die Angelegenheiten des Sports vom damaligen BMGSK, wofür ihm 288 Planstellen und Budgetmittel von 749,2 Mill S übertragen wurden, denen 1995 Zahlungen von 813,4 Mill S gegenüberstanden.

(2) Ab 1. Jänner 1997 übernahm die Österreichische Staatsdruckerei AG vom BKA Aufwendungen von 20,5 Mill S und 22 Planstellen für das Amt der Wiener Zeitung.

(3) Mit Wirksamkeit vom 15. Februar 1997 gab das BKA an das BMF die "Zentrale Personalverwaltung" mit 82 Planstellen und Budgetmitteln von 70,5 Mill S ab.

(4) Ferner wurde vom damaligen BMWVK die "Kunstsektion" mit 64 Planstellen und Budgetmitteln von 35 Mill S dem BKA übertragen.

(5) Mit der Übernahme der Angelegenheiten des Konsumentenschutzes, des Veterinärwesens und der Gentechnologie mit Wirkung vom 15. Februar 1997 erhielt das BKA 169 Planstellen und Budgetmittel von 109,4 Mill S, denen 1997 Zahlungen von 92,3 Mill S gegenüberstanden, sowie weitere 494 Planstellen und Budgetmittel von 520,5 Mill S, denen 1997 Zahlungen von 448,3 Mill S gegenüberstanden.

(6) Im Jahr 1997 wurden überdies zwei Planstellen an das damalige BMWVK (Universitätssportinstitut) übergeben und ab 1. Jänner 1998 87 Planstellen für den neu geschaffenen Unabhängigen Bundesasylsenat bereitgestellt, für den noch im Jahr 1997 Budgetmittel von 16,1 Mill S ausgegeben wurden.

1.2 Der RH wies darauf hin, daß die Umsetzung der Novellen zum Bundesministeriengesetz 1986 einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslöste und die Höhe des Jahreserfolges für die vom BKA übernommenen Angelegenheiten zum Teil erheblich von den hierfür übertragenen Budgetmitteln abwich. Dies erschwerte die Evaluierung der Konsolidierungsmaßnahmen.

1.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze**Zielerreichung**

2.1 Das BKA hat durch den Vollzug der Bundesfinanzgesetze, der Strukturanpassungsgesetze und der diesbezüglichen Regierungsbeschlüsse zur Budgetkonsolidierung beigetragen. In den Jahren 1995 und 1997 überlagerten jedoch die organisatorischen Änderungen im Wirkungsbereich des BKA die getroffenen bzw. eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen. Ein Teil der Einsparungen wurde auch durch gegenläufige gesetzliche Maßnahmen (zB Besoldungsreform, Werkvertragsregelung) aufgezehrt.

Ab 1. April 1997 wurde eine 8 %ige Ausgabenrückstellung bei den finanzgesetzlichen Ansätzen für Anlagen, Förderungen und Aufwendungen (Ermessensausgaben) paktiert, die im Bereich des BKA eine Kürzung der Ermessensausgaben von insgesamt 258 Mill S bedeutet hätte.

2.2 Der RH bemängelte, daß diese Rückstellung lediglich 200 Mill S betrug, wobei die Kürzung im Bereich "Bundeskanzleramt mit Dienststellen" (Kapitel 10) überproportional hoch ausfiel, weil die Bereiche "Kunst" (Kapitel 13) und "Bundestheater" (Kapitel 71) lediglich zu Einsparungen von 15 Mill S (statt 73,5 Mill S) bzw 18 Mill S (statt 36,3 Mill S) bereit waren.

2.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Controlling

3.1 Das BKA nahm keine eigene maßnahmenbezogene Evaluierung der Strukturanpassungsgesetze vor, sondern griff auf bestehende Steuerungsinstrumente wie Personal- und Budgetcontrolling (ab Jänner 1997 Monatsberichte) sowie auf das Budget-Verrechnungs-Informationssystem zurück, die aber kaum Rückschlüsse auf den Erfolg einzelner Maßnahmen zuließen.

Für die Verwaltungsakademie des Bundes, das Österreichische Statistische Zentralamt und das Zentrale Ausweichsystem wurden eine Kosten- bzw eine Leistungsrechnung und ein Kennzahlensystem aufgebaut.

Die Innere Revision des BKA war in das Budgetcontrolling nicht eingebunden; ihr fehlte sowohl der Zugriff zum Personalinformationssystem als auch zum Budget-Verrechnungs-Informationssystem.

Der Erfolg von Konsolidierungsmaßnahmen war nur insofern nachvollziehbar, als die finanziellen Auswirkungen von Fallzahlentwicklungen, Preissteigerungen, Kompetenz- und Organisationsänderungen usw bekannt waren und unmittelbar einer Maßnahme zuzuschreiben waren.

3.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BKA hinsichtlich des Budget- und Personalcontrolling.

Er empfahl jedoch, die Personal- und Budgetberichte bzw das Personalinformationssystem als unmittelbar einsetzbare Steuerungsinstrumente zu gestalten sowie auch der Inneren Revision den Zugriff auf diese Informationssysteme einzuräumen.

3.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Voranschlagsvergleich

4.1 Die Mehrausgaben (Voranschlagsüberschreitungen 1995 bis 1997 insgesamt 1 673,4 Mill S) entstanden überwiegend aus der vermehrten Inanspruchnahme von Mitteln für den Innovations- und Technologiefonds, für Förderungen bzw Hilfsmaßnahmen betreffend zentral- und osteuropäische Staaten, für regional- und strukturpolitische Maßnahmen und für Zuwendungen an politische Parteien anlässlich der Nationalratswahl (Wahlwerbungskostenbeitrag) und der Wahl zum EU-Parlament. Die Mehreinnahmen in den Jahren 1995 (251 Mill S) und 1996 (145,3 Mill S) betrafen überwiegend den Innovations- und Technologiefonds.

4.2 Nach Ansicht des RH war der Beitrag des BKA zur Budgetkonsolidierung wegen der unvorhergesehenen Mehrausgaben sowie der Zuständigkeitsänderungen nicht unmittelbar aus einem Vergleich der Voranschlagsbeträge mit den jeweiligen Jahreserfolgen zu erkennen.

BKA mit Dienststellen**102****Personal**Planstellen-
entwicklung

- 5.1 Im Jahr 1994 erhielt das BKA 80 Planstellen für die vom Österreichischen Statistischen Zentralamt vorzunehmende Anpassung von Statistiken an EU-Richtlinien und eine Aufstockung des sogenannten "EU-Pools" von 21 auf 36 Planstellen. Diese 116 Planstellen wurden ab dem Jahr 1996 in den Planstellenbereich des BKA übernommen. In den Folgejahren 1995, 1996 und 1997 war eine Planstellenverminderung von jährlich 1 % vorgesehen.

Der Planstellenstand des BKA wurde 1995 um 25 (1,1 %), 1996 um 55 (2,1 %) und 1997 um 53 Planstellen (2 %) reduziert; ferner entfielen 22 Planstellen durch die Ausgliederung der Österreichischen Staatsdruckerei.

Infolge der Novellen zum Bundesministeriengesetz 1986 bzw aufgrund neuer Aufgaben kamen nachträglich jedoch 246 (1995), 116 (1996) und 645 Planstellen (1997) hinzu. Insgesamt stieg der Planstellenstand von 2 561 (1995) auf 2 622 (1996) und 3 190 (1997) an. Diese Änderungen bei den Planstellen bewirkten — zeitlich versetzt — entsprechende Änderungen der Personalstände.

- 5.2 Der RH stellte fest, daß der Zuwachs von 116 Planstellen im Jahr 1994 bzw die Übernahme sämtlicher Planstellen in den Planstellenbereich des BKA ab dem Jahr 1996 die darauffolgende 1 %ige Verminderung des Planstellenstandes erleichtert hat. Nach seiner Ansicht war jedoch insgesamt die Verminderung der Planstellen um 1 % aus den Unterlagen nicht mehr erkennbar.
- 5.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Personalausgaben

- 6 Im Jahr 1995 verzeichnete das BKA überplanmäßige Personalausgaben von 17 Mill S, weil der Personalaufwand der Bundessporteinrichtungen im Hinblick auf die geplante Ausgliederung nur zur Hälfte veranschlagt war. Hingegen waren die überplanmäßigen Personalausgaben 1996 (11 Mill S) und 1997 (7 Mill S) im wesentlichen auf die Besoldungsreform zurückzuführen.

Mehrleistungen

- 7.1 Aufgrund des Ministerratsbeschlusses vom 20. Februar 1996 sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden.

Im Jahr 1995 war eine Erhöhung der Ausgaben für Mehrleistungsvergütungen um 8 % (36,0 Mill S) gegenüber 1994 (33,3 Mill S) festzustellen, insbesondere weil die Bundessportheime nur zu 50 % veranschlagt waren und in anderen Bereichen unvermeidbare Überstunden anfielen.

Im Jahr 1996 sanken die Zahlungen für Mehrleistungen um insgesamt 3,3 % (34,7 Mill S), wobei jedoch die Mehrleistungsvergütungen im Be-

reich der Bundessportheime um 14,9 % (6,5 Mill S) höher waren als 1995 (5,7 Mill S). Im Jahr 1997 gingen die Zahlungen insgesamt um 13,4 % (30,1 Mill S) zurück.

7.2 Der RH vermerkte den teilweisen Konsolidierungserfolg.

7.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Belohnungen

8.1 Mit Ministerratsbeschluß vom 20. Februar 1996 war eine Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % festgelegt worden. Die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen wurden 1996 (Erfolg 12,8 Mill S) gegenüber 1995 (Erfolg 27,0 Mill S) um 52,7 % vermindert und 1997 (Erfolg 12,9 Mill S) auf diesem Niveau gehalten.

8.2 Der RH anerkannte die Ausgabensenkung.

8.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Sachausgaben

9.1 Die Sachausgaben sollten auf dem Niveau des Erfolges 1995 (1 700 Mill S) gehalten werden, wobei die Förderungen, die weder einen Wirtschafts- noch einen Arbeitsmarktbezug haben, um bis zu 10 % zu kürzen waren.

Mehrausgaben (56 Mill S) resultierten aus Projekten der Osthilfe bzw für kriegsbedingte Gebiete in Bosnien–Herzegowina und aus Wahlwerbungskostenbeiträgen.

9.2 Nach Ansicht des RH hat das BKA die Zielvorgaben im wesentlichen eingehalten. Er empfahl, den restriktiven Budgetvollzug fortzusetzen und auch weiterhin Sparmaßnahmen bei den Ausgaben für Gesetzliche Verpflichtungen anzuregen.

9.3 *Das BKA nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Besondere ressortbezogene Feststellungen

10 Das BKA war insbesondere von Einsparungen infolge von Änderungen des Parteiengesetzes und des Glücksspielgesetzes (Sportförderung) betroffen.

Für die Jahre 1996 und 1997 ergaben sich daraus Einsparungen im Kapitel 10 – Bundeskanzleramt mit Dienststellen, weil bei den Förderungen an die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien (201,7 Mill S) und der besonderen Sportförderung (400 Mill S) die Valorisierung ausgesetzt worden war.

11.1 Das Budgetprogramm der Bundesregierung für die Jahre 1996 bis 2000 sah für das Kapitel 10 – Bundeskanzleramt mit Dienststellen überdies folgende Maßnahmen vor:

– Privatisierung der Bundessportheime;

BKA mit Dienststellen**104**

- Ausgliederung bzw Reorganisation der nicht veräußerbaren Bundessportheime, des Österreichischen Statistischen Zentralamtes und der Verwaltungsakademie des Bundes;
- Ausgliederung der EDV des Österreichischen Statistischen Zentralamtes;
- Reorganisation der Sportförderung mit dem Ziel einer besseren Effizienz;
- Ausarbeitung eines Gebührengesetzes;
- Umwandlung der Staatsdruckerei in eine Kapitalgesellschaft.

Seit Ende 1993 bestand ein Konzept zur Ausgliederung der Bundessportheime. Das BKA gab zwar einzelne Sporteinrichtungen ab, jedoch wurde eine Regierungsvorlage zur Neuorganisation der Bundessporteinrichtungen erst im Mai 1998 vorgelegt und das diesbezügliche Gesetz im August 1998 kundgemacht.

Auch für das Österreichische Statistische Zentralamt waren organisatorische Änderungen vorgesehen, wobei eine Studie vom November 1997 ein Einsparungspotential bis zum Jahr 2001 von rd 169 Mill S bei Kosten von rd 97 Mill S errechnete. Die Ausgliederung und die Zusammenlegung der EDV des Österreichischen Statistischen Zentralamtes und der Bundesrechenzentrum GesmbH wurden zurückgestellt.

- 11.2 Der RH vermerkte, daß eine vollständige Umsetzung der Maßnahmen noch ausstand.
- 11.3 *Laut Auskunft des BKA sei die Ausgliederung der Verwaltungsakademie des Bundes wegen noch ungelöster Rechtsfragen nicht erfolgt. Die Ausarbeitung eines Gebührengesetzes und des Glücksspielgesetzes (Sportförderung) fiele in die Zuständigkeit des BMF.*

**Schluß-
bemerkungen**

- 12 **Zusammenfassend anerkannte der RH die teilweisen Konsolidierungserfolge und empfahl,**
- (1) die Innere Revision des BKA mit einem Zugriff zu den bundesweiten Informationssystemen auszustatten und
- (2) die Berichte für das Budget- und Personalcontrolling unmittelbar steuerungsrelevant zu gestalten.

Kapitel 13 – Kunst

Die Überwachung des Budgetvollzuges war wenig wirksam. Die Konsolidierungsziele bei den Sachausgaben wurden im wesentlichen eingehalten.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S*	
Vorschlag	1 131,1	1 150,0	1 150,0
Zahlungen	1 155,4	1 134,3	1 176,8
Einnahmen			
Vorschlag	0,3	0,2	0,2
Zahlungen	0,003	0,1	0,1

* Bei Kapitel 13 – Kunst keine Personalausgaben veranschlagt.

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 In den Strukturanpassungsgesetzen waren keine das BKA im Bereich des Kapitels 13 – Kunst betreffenden spezifischen Maßnahmen enthalten.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

- Controlling
- 2.1 Der Prognoserechnung des Budgetcontrolling lag nicht der erwartete Jahreserfolg, sondern der Jahresverfügungsbetrag zugrunde.
 - 2.2 Nach Ansicht des RH war damit eine wirksame Überwachung des Budgetvollzuges nicht möglich.
 - 2.3 *Das BKA gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Voranschlagsentwicklung

- Sachausgaben
- 3.1 Die Sachausgaben wurden gegenüber den jeweiligen Voranschlägen um 15,7 Mill S (1996) unterschritten bzw 1997 — unter Berücksichtigung der EU-Kofinanzierung (7,8 Mill S) und der Budgetüberschreitung (8,5 Mill S) — um 10,5 Mill S überschritten.
 - 3.2 Das BKA hat die Zielvorgaben der Konsolidierung im wesentlichen eingehalten, wobei hiefür im Jahr 1997 die Bedeckung der Voranschlagsüberschreitung durch genehmigte Rücklagenentnahmen diente.

- Schlußbemerkung
- 4 Der RH anerkannte, daß die Vorgaben des Konsolidierungsprogrammes im wesentlichen eingehalten wurden.

Kapitel 71 – Bundestheater

Der Vergleich der Voranschläge mit den Zahlungen der Jahre 1996 und 1997 zeigt, daß es dem Bundestheaterverband gelungen ist, die Ausgaben insgesamt zu senken.

Die Verringerung der Anzahl der Planstellen wurde durch die Ausgliederung des Publikumsdienstes erreicht.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	3 033,7	3 027,6	3 024,6
Zahlungen	3 033,8	3 027,0	3 009,6
Einnahmen			
Voranschlag	618,9	673,0	673,0
Zahlungen	698,7	738,0	730,7
Personalausgaben			
Voranschlag	2 363,1	2 383,6	2 412,6
Zahlungen	2 348,6	2 390,0	2 387,3

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 In den Strukturanpassungsgesetzen waren keine das BKA im Bereich des Kapitels 71 – Bundestheater betreffenden spezifischen Maßnahmen enthalten.

Allerdings sah das Koalitionsübereinkommen vom 11. März 1996 weitere Reorganisationsmaßnahmen und Rationalisierungsschritte bei den Österreichischen Bundestheatern sowie Maßnahmen zur Verstärkung der wirtschaftlichen Selbständigkeit vor.

Dies wurde legislativ mit dem Bundestheaterorganisationsgesetz umgesetzt.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Controlling

- 2 Der Bundestheaterverband legte die Berichte des Budgetcontrolling in der vorgesehenen Form vor.

Voranschlags- entwicklung

- 3 Aufgrund der Richtlinien über die Erstellung des Bundesvoranschlages 1996 hätte sich für das Kapitel 71 – Bundestheater folgender Voranschlag für 1996 ergeben:

	in Mill S
Bundesvoranschlag 1995	3 033,7
Voranschlag aufgrund der Richtlinien für den Bundesvoranschlag 1996	3 025,4
Bundesvoranschlag 1996	3 027,6
Unterschiedsbetrag	+ 2,2

Demgegenüber teilte das BMF im Februar 1996 dem damals für das Kapitel 71 – Bundestheater zuständigen BMWFK mit, daß der diesbezügliche Ausgabenrahmen für die Jahre 1996 und 1997 jeweils 3 035 Mill S betrage. Tatsächlich wurden für die Bundestheater 1996 3 027,6 Mill S und 1997 3 024,6 Mill S veranschlagt; demnach waren die Voranschlagsbeträge des Kapitels 71 – Bundestheater für die Finanzjahre 1996 und 1997 geringer als die vom BMF zugesagten Beträge.

Personal

Planstellen- entwicklung

- 4.1 Von 1995 bis 1997 sank die Anzahl der Planstellen um 110. Hauptursache dafür war die mit Wirksamkeit vom 1. September 1996 erfolgte Ausgliederung des Publikumsdienstes. Die Aufwendungen für den Publikumsdienst sanken dadurch um rd 7 Mill S.
- 4.2 Der RH wies darauf hin, daß sich für den Bundestheaterverband bei Kündigung der ehemaligen Dienstnehmer durch die private Unternehmung ein möglicher Abfertigungsanspruch von rd 1,9 Mill S ergeben könnte.

Personalausgaben

- 5 Im Jahr 1996 kam es aufgrund erhöhten Anfalls von Mehrleistungsvergütungen, vermehrter Proben und wegen Bezugserhöhungen für das technische Personal zu Mehrausgaben beim Aktivitätsaufwand von rd 25,6 Mill S, denen Minderausgaben beim Pensionsaufwand von rd 19,2 Mill S infolge zu hoher Veranschlagung gegenüberstanden. Auch die Minderausgaben des Jahres 1997 von 48,7 Mill S waren auf eine überhöhte Veranschlagung des Pensionsaufwandes zurückzuführen.

Mehrleistungen

- 6 Das von der Bundesregierung festgelegte Ziel der Verringerung der Vergütung für zeitliche Mehrleistungen wurde im Bereich des Kapitels 71 – Bundestheater insgesamt verfehlt. Bei den Mehrleistungsvergütungen der ganzjährig Beschäftigten kam es 1996 (Erfolg 106,3 Mill S) zu einer Überschreitung von 10,4 Mill S und 1997 (Erfolg 102,1 Mill S) von 9 Mill S des jeweiligen Voranschlages, was laut Bundestheaterverband hauptsächlich auf eine aus künstlerischen Gründen erforderliche erhöhte Anzahl an Proben zurückzuführen sei. Bei den Mehrleistungsvergütungen aus Anlaß von Gastspielen waren hingegen Unterschreitungen der Voranschläge (1996 und 1997 jeweils 9,1 Mill S) von 5,8 Mill S (1997) bzw 6,5 Mill S (1996) zu verzeichnen.

Bundestheater**108**

Belohnungen

- 7 Der Beschluß des Ministerrates, Belohnungen und Geldaushilfen auf Basis des Erfolges 1995 (3,0 Mill S) um 50 % zu kürzen, wurde im Bereich des Kapitels 71 – Bundestheater eingehalten (Erfolg 1996 und 1997 jeweils 1,5 Mill S).

Besondere ressortbezogene Feststellungen

- | | |
|--|--|
| Bundestheaterpensionsgesetz | <p>8.1 In der bis Ende 2002 geltenden Fassung des Bundestheaterpensionsgesetzes gilt als Ruhegehaltgrundlage der letzte vertragsgemäß monatlich im voraus gebührende volle Dienstbezug bis zum Höchstausmaß von nunmehr monatlich 66 385 S.</p> <p>8.2 Der RH wies darauf hin, daß laut dem 1. Budgetbegleitgesetz 1997 ab Anfang 2003 keine betragsmäßige Höchstgrenze mehr vorgesehen ist.</p> <p>8.3 <i>Laut Stellungnahme des Bundestheaterverbandes ist mit der 1. Dienstrechts-Novelle 1998 die Höchstgrenze wieder eingeführt worden.</i></p> |
| Sicherheitsmaßnahmen im Vorstellungsdienst | <p>9.1 Seit 1996 waren Einsparungsvorschläge des Bundestheaterverbandes betreffend Sicherheitsmaßnahmen des Vorstellungsdienstes beim BMwA anhängig, denen 1997 der zuständige Sicherheitsbeirat in einem Gutachten zustimmte.</p> <p>9.2 Der RH bemängelte, daß das BMwA bis Mai 1998 die Umsetzung der Empfehlungen des Sicherheitsbeirates nicht veranlaßt hatte.</p> <p>9.3 <i>Laut Stellungnahme des BMwA habe es im Oktober 1998 eine Verordnung im Sinn der Empfehlungen des Sicherheitsbeirates erlassen.</i></p> |
| Schlußbemerkung | <p>10 Der RH anerkannte die Konsolidierungsbemühungen des Bundestheaterverbandes.</p> |

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten

Kapitel 20 – Äußeres

Dem BMA ist es gelungen, ausgabenseitig insgesamt zum Konsolidierungserfolg beizutragen. Die Vorgabe wurde sowohl 1996 als auch 1997 unterschritten; die Einnahmen blieben vor allem im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wegen geringerer Kreditrückzahlungen unter den Erwartungen.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	3 976,2	4 030,2	4 029,5
Zahlungen	4 036,8	3 903,0	3 956,6
Einnahmen			
Voranschlag	133,4	132,0	128,0
Zahlungen	98,0	125,1	114,0
Personalausgaben			
Voranschlag	809,6	821,9	809,9
Zahlungen	834,1	833,6	847,6

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 Mangels ressortspezifischer Regelungen waren vom BMA ausschließlich die in den Strukturanpassungsgesetzen genannten allgemeinen Zielvorstellungen zu erfüllen.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 2.1 Das BMA war in den Jahren 1996 und 1997 bestrebt, trotz Aufgabenvermehrung, wie insbesondere der Eröffnung neuer Auslandsvertretungen, den Auswirkungen des Vollbeitritts zum Schengener Abkommen auf das Konsularwesen und vermehrter Dienstzuteilungen von anderen Ressorts an die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU, die Vorgaben der Strukturanpassungsgesetze ausgaben- und einnahmenseitig zu erreichen.

Die Einsparungen des BMA bezogen sich auf alle Budgetansätze. Insbesondere die Überschreitungen bei den Personal- und Sachausgaben der Vertretungsbehörden wurden durch interne Umschichtungen ausgeglichen.

Äußeres

110

2.2 Insgesamt gelang es dem BMA, der Deckelung auf Basis des Erfolgs 1995 durch erfolgreiche Einsparungsmaßnahmen zu entsprechen. Die Einnahmen blieben hingegen sowohl 1996 als auch 1997 — insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wegen geringerer Kreditrückzahlungen — unter den Erwartungen.

2.3 *Das BMA nahm hierzu nicht Stellung.*

Controlling

3.1 Das BMA hatte für die Umsetzung der Konsolidierungspakete keine eigenen ressortinternen Controllinginstrumente entwickelt. Die vom BMF für den gesamten Bundesbereich verfaßten "Personalberichte" berücksichtigte das BMA bei ressortinternen Entscheidungen in Personalangelegenheiten mit. Für das Budgetcontrolling im Sinne des Ministerratsbeschlusses vom 4. Dezember 1996 dienten vor allem die abrufbaren Daten der Haushaltsverrechnung des Bundes. Die für Steuerungsmaßnahmen mitverantwortlichen Leiter der ausgabenintensiven Abteilungen waren in den Aktenlauf jedoch nicht eingebunden.

3.2 Der RH empfahl, die an wichtigen Schnittstellen ansetzenden ressortinternen Controllingmaßnahmen ergebnisorientiert und nachvollziehbar zu dokumentieren.

3.3 *Das BMA sagte dies zu.*

Nebeneffekte

Aufgabenerweiterung

4.1 Die nachstehenden neu hinzugekommenen Aufgaben waren vom BMA auf der Grundlage des "gedeckelten" Erfolgs 1995 zusätzlich zu erfüllen:

(1) Mit dem Fremdenrechtsgesetz 1997 und dem novellierten Asylgesetz wurden den Vertretungsbehörden verschiedene Erhebungstätigkeiten für die inländischen Behörden bei der Feststellung des Aufenthalts- bzw. Einreisetitels von Fremden neu übertragen.

(2) Die 1996 und 1997 erfolgten Eröffnungen von neuen Botschaften in Sarajewo, Skopje, Riga, Tallinn und Wilna sowie eines Dokumentationszentrums in Triest erforderten Personal- und Sachausgaben von insgesamt rd 47,5 Mill S.

(3) Laut "Urlaubsevidenzliste" (März 1998) hatten 103 Bedienstete ihre Urlaubsansprüche aus 1996 entweder teilweise oder zur Gänze noch nicht verbraucht. Für die Zeit der EU-Präsidentschaft Österreichs im zweiten Halbjahr 1998 wurden zudem Erholungsurlaube und Versetzungen sehr eingeschränkt.

4.2 Der RH stellte fest, daß der Einsparungserfolg zu einem wesentlichen Teil nur durch den bisweilen bis an die Grenze der Belastbarkeit reichenden Arbeitseinsatz der Bediensteten erzielt wurde.

4.3 *Das BMA sagte zu, den Bediensteten trotz der EU-Präsidentschaft Österreichs die Inanspruchnahme des Erholungsurlaubes verstärkt ermöglichen zu wollen.*

Werkverträge

- 5.1 In den Jahren 1996 und 1997 wurden entsprechend der Neuregelung für "freie Dienstvertragsnehmer" je 12 Werkverträge abgerechnet, wofür insgesamt rd 1,8 Mill S (ohne Dienstgeberbeiträge) bezahlt wurden. Die Leistungen erstreckten sich auf Übersetzungs-, Konsulenten- und redaktionelle Arbeiten sowie auf das BMA betreffende Ordnungsarbeiten im Österreichischen Staatsarchiv.
- 5.2 Dem RH war die Notwendigkeit für die Auslagerung der Dienstleistungserbringung an Dritte sowie die Leistungsvereinbarung nicht in allen Fällen nachvollziehbar.
- Er empfahl, den Leistungsumfang schriftlich zu vereinbaren, wobei auch die Vordringlichkeit solcher Tätigkeiten zu dokumentieren wäre.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMA werde es diese Gesichtspunkte künftig beachten.*

Voranschlagsvergleich

- Gebarungsentwicklung 6 Im Ausgabenbereich vermochte das BMA Ansatzabweichungen innerhalb des Kapitels 20 – Äußeres auszugleichen. Ursache der Mehrausgaben waren insbesondere die seit 1995 gegenüber dem Schilling insgesamt gestiegenen Fremdwährungskurse.

Die Einnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Darlehensrückzahlungen) blieben 1997 infolge der wirtschaftlichen Schwäche der Kreditpartner und wegen des am Kopenhagener Weltgipfel angekündigten Entschuldungsprogrammes unter den Erwartungen.

- Offene Verpflichtungen und fällige Schulden 7.1 Laut Voranschlagsvergleichsrechnungen für das Kapitel 20 betragen die offenen Verpflichtungen und fälligen Schulden:

	1995	1996	1997
	in Mill S		
offengebliebene Verpflichtungen	58,2	28,2	27,0
fällige Schulden	18,7	42,7	52,9

Die offengebliebenen Verpflichtungen betrafen vor allem Budgetbindungen für die Erhaltung von Gebäuden und Mietobjekten sowie EDV- und Telekommunikationsausstattung.

Ursachen für den Anstieg der fälligen Schulden waren insbesondere der Erwerb eines Grundstücks in Berlin für den Neubau der österreichischen Botschaft (1996) sowie nicht angewiesene Reise- und Übersiedlungsgebühren (1996 und 1997).

Um die für 1997 im Bereich der Vertretungsbehörden erwartete Ausgabenüberschreitung von rd 44 Mill S nicht weiter zu erhöhen, erfolgte die Verbuchung von Dienstrechnungen einzelner österreichischer Botschaften (rd 5 Mill S) für Dezember 1997 zu Lasten des Finanzjahres 1998.

Äußeres

112

- 7.2 Nach Ansicht des RH hätten die Bemühungen zur Einhaltung des Konsolidierungszieles nicht zu Lasten der periodengerechten Verbuchung gehen dürfen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMA habe es sich um einen Ausnahmefall gehandelt.*

Personal

Planstellenentwicklung

- 8 Die — im Vergleich zu 1994 — im Jahr 1995 erfolgte Vermehrung von 98 Planstellen war auf 42 vom BKA übertragene Planstellen für Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit sowie ferner auf 42 Planstellen zurückzuführen, die überwiegend für — wegen des EU–Beitritts erforderliche — Dienstzuteilungen zu Vertretungsbehörden und für EDV–Personal in der Zentraleitung vorgesehen waren; die weiteren vom BMwA übertragenen 14 Planstellen wurden mangels budgetärer Bedeckung nicht besetzt.

Die 1996 verfügte Einsparung von 35 Planstellen ergab sich durch die Ausgliederung der Sprachkurse sowie durch die Schließung eines Büros für Entwicklungszusammenarbeit und durch Reduktion von Reinigungskräften, von Jugendlichen sowie von Übersetzern. Die laut Stellenplan zugewiesenen 42 Planstellen gingen zum Teil auf Planstellenübernahmen aus anderen Ressorts (15 Planstellen aus BMLF und BMWV) und die Umwandlung von EU–Poolplanstellen zurück.

Die 1997 vorgegebene Einsparung von 34 Planstellen ergab sich durch die Ausgliederung der Diplomatischen Akademie und die Schließung des Generalkonsulats Frankfurt am Main sowie durch Organisationsänderungen im BMA (zB Zusammenlegung von Abteilungen, Einsparung einer Gruppe). Darüber hinaus hat das BMA den Beschluß der Bundesregierung vom 8. Juli 1997, sowohl 1997 als auch 1998 lediglich 1 613 Planstellen zu besetzen, befolgt.

Personalausgaben

- 9 Die Personalmehrausgaben im Jahr 1996 von rd 11,7 Mill S entstanden überwiegend bei den Vertretungsbehörden und waren vor allem auf Dienstzuteilungen von durchschnittlich 27 ressortfremden Bediensteten zur Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU, auf die Neueröffnung der österreichischen Botschaft in Sarajewo und des Dokumentationszentrums in Triest sowie auf Besetzungen von sur–place–Planstellen (das sind Planstellen für Mitarbeiter mit einem anderen Dienort als Wien) mit höher als bisher qualifiziertem Personal zurückzuführen.

Die Personalmehrausgaben im Jahr 1997 von insgesamt rd 37,7 Mill S entstanden überwiegend infolge Eröffnung neuer Vertretungsbehörden in Skopje, Riga, Tallinn und Wilna.

Mehrleistungen

- 10 Die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen setzte — ungeachtet der Aufgabenerweiterung bei annähernd gleichem Personalstand — eine Verminderung der Überstunden– sowie der Sonn– und Feiertagsvergütungen voraus. Im Ausland (österreichische Vertretungen) wurden die

Mehrleistungen für den Höheren und Gehobenen Auswärtigen Dienst durch Verordnung pauschaliert und damit alle darüber hinausgehenden zeitlichen Mehrleistungen abgegolten. Im Inland (Zentraleitung) erfolgte die Begrenzung der Überstundenleistung durch die Zuteilung von festen "Überstundenbudgets" an die Organisationseinheiten. Die im Ministerrat beschlossenen Einsparungen betreffend zeitliche Mehrleistungen für die Jahre 1996 (5 %) und 1997 (weitere 3 %) wurden vom BMA erzielt (Erfolg 1995 26,5 Mill S, 1996 21,5 Mill S und 1997 22,8 Mill S).

Belohnungen

- 11.1 Die im Ministerrat beschlossene Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen im Ausmaß von 50 % gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 (6,9 Mill S) wurde 1996 (Erfolg 5,2 Mill S) verfehlt; die Zahlungen für Belohnungen und Geldaushilfen unterschritten hingegen 1997 den veranschlagten Betrag (3,4 Mill S) um rd 0,5 Mill S.
- 11.2 Der RH zeigte die lediglich teilweise Erfüllung des Konsolidierungszieles auf.
- 11.3 *Das BMA begründete die 1996 bloß mit rd 25 % erzielte Einsparung mit der infolge gestiegener Arbeitsbelastung notwendigen angemessenen Weihnachtsbelohnung für die Bediensteten der Zentraleitung. Die bei den Belohnungen und Geldaushilfen nicht vollständig gelungene Ausgabenverminderung sei durch stärkere Kürzungen bei den Mehrleistungsvergütungen ausgeglichen worden; das Ressort habe dem vom Ministerrat vorgegebenen Einsparungsziel somit insgesamt entsprochen.*
- 11.4 Der RH nahm dies zur Kenntnis.

Besondere ressortspezifische Feststellungen

Dienstzuteilungen

- 12.1 Die Dienstzuteilungen von durchschnittlich 27 ressortfremden Bediensteten zur Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU belasteten 1996 und 1997 die Budgetmittel des BMA jährlich mit rd 26 Mill S. Die Auswahl und Besoldungsgrundlagen der dienstzugeordneten Ressortvertreter gab das jeweilige Bundesministerium — ohne Einflußmöglichkeit des BMA — vor.

Das BMF stellte dem BMA für die Bediensteten keine zusätzlichen Budgetmittel zur Verfügung. Das BMA ersuchte im Dezember 1997 unter Hinweis auf die Konsolidierungsmaßnahmen die betroffenen Ressorts um Refundierung der mit den Dienstzuteilungen verbundenen Kosten. Diesem Ansinnen des BMA standen die betroffenen Ressorts allerdings überwiegend ablehnend gegenüber.

- 12.2 Da nach Auffassung des RH die Entsendung der Ressortvertreter zwar im österreichischen Gesamtinteresse erfolgte, von ihnen jedoch überwiegend ressortspezifische Aufgaben wahrzunehmen sind, unterstützte er die Bestrebungen des BMA um der Budget- bzw Kostenwahrheit dienende und dem Dienstrecht entsprechende ergänzende gesetzliche Regelungen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMA sei es bemüht, mit dem BMF und den betroffenen Ressorts eine einvernehmliche Lösung zu finden.*

Äußeres**114**Schluß-
bemerkungen

13 Zusammenfassend anerkannte der RH die Konsolidierungserfolge und empfahl,

(1) ressortinterne Controllingmaßnahmen ergebnisorientiert und nachvollziehbar zu dokumentieren,

(2) die zeitliche Abgrenzung in der voranschlagswirksamen Verrechnung vorschriftsgemäß durchzuführen sowie

(3) der Budget- bzw Kostenwahrheit dienende und dem Dienstrecht entsprechende ergänzende gesetzliche Regelungen hinsichtlich der Auslandsverwendung von ressortfremden Bediensteten anzustreben.

Bereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten

Kapitel 63 – Handel, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr

Das BMwA hat hinsichtlich des Kapitels 63 – Handel, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr in den Jahren 1996 und 1997 das Konsolidierungsziel (Deckelung auf Basis des Jahreserfolgs 1995) erreicht.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	3 485,4	3 422,5	3 509,3
Zahlungen	3 517,4	3 094,4	3 520,5
Einnahmen			
Voranschlag	833,3	805,6	817,9
Zahlungen	922,8	939,1	970,2
Personalausgaben			
Voranschlag	678,7	687,9	687,3
Zahlungen	693,9	684,4	687,3

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 Das Koalitionsübereinkommen vom März 1996 sah in den vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen keine ressortspezifischen Maßnahmen vor.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 2.1 Der Vergleich der Voranschläge mit den Jahreserfolgen 1995, 1996 und 1997 zeigte eine Ausgabenstabilisierung im Kapitel 63 – Handel, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr.

Die Entwicklung der Mehreinnahmen in den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 war hauptsächlich auf höhere Patentgebühren, höhere Kostenbeiträge zur Grundstücksdatenbank und auf Gewinnausschüttungen der BundesimmobiliengesmbH zurückzuführen, stand jedoch in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den Strukturanpassungsgesetzen.

- 2.2 Der RH anerkannte die gelungene Einhaltung der Ausgabendeckelung in den Jahren 1996 und 1997.

Controlling

- 3 Das BMwA führte beginnend mit Jänner 1997 ein Budgetcontrolling durch und übermittelte die Monatsberichte dem BME.

**Handel, Gewerbe,
Industrie, Fremdenverkehr**

116

Personal

Planstellen-
entwicklung

4 Ausgehend vom Stellenplan 1995 (1 447 Planstellen) stieg die Anzahl der Planstellen 1996 auf 1 465 und sank 1997 auf 1 450. Die Planstellen haben sich somit von 1995 auf 1997 geringfügig um 0,2 % erhöht. Die Anzahl der tatsächlich Beschäftigten sank zwischen 1995 und 1997 um rd 80 Personen.

Personalausgaben

5 Die Personalausgaben lagen in den Jahren 1996 (684,4 Mill S) und 1997 (687,3 Mill S) unter dem Gebarungserfolg 1995 (693,9 Mill S); die von 1995 bis 1997 insgesamt eingetretene Verringerung der Personalausgaben betrug 1 %. Dies konnte durch Verzicht auf die Nachbesetzung freier Planstellen sowie durch Rationalisierungen und durch Verzicht auf die Erbringung nicht zwingend notwendiger Leistungen erreicht werden.

Mehrleistungen

6.1 Laut Vorgaben des Ministerrats sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Finanzjahr 1995 um 10 %, im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden. Die diesbezüglichen Einsparungen betrugen 10,3 Mill S.

6.2 Nach Ansicht des RH erreichte das BMwA insgesamt die Konsolidierungsziele.

Belohnungen

7 Das BMwA erfüllte in den Jahren 1996 und 1997 die Vorgabe, die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 zu reduzieren. Die diesbezüglichen Einsparungen betrugen 5,1 Mill S.

Schlußbemerkung

8 Zusammenfassend hielt der RH die Stabilisierung der Ausgaben und die positive Entwicklung der Einnahmen beim Kapitel 63 — Handel, Gewerbe, Industrie, Fremdenverkehr fest.

BESONDERER TEIL

117

Kapitel 64 – Bauten und Technik

Die Personal- und Sachausgaben der Jahre 1996 und 1997 hielten annähernd das Niveau des Jahres 1995.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	26 651	27 477	27 639
Zahlungen	26 689	27 186	103 337 ¹⁾
Einnahmen			
Voranschlag	5 809	6 715	8 094
Zahlungen	5 711	6 291	2 587
Personalausgaben			
Voranschlag	1 786,9	1 727,9	1 764,5
Zahlungen	1 780,6	1 746,3	1 710,3

¹⁾ Dieser Betrag enthält Zahlungen aufgrund des mit Jänner 1997 rückwirkend in Kraft getretenen Infrastrukturfinanzierungsgesetzes 1997 (rd 77,9 Mrd S) und Zahlungen auf das Grundkapital der ASFINAG (rd 8,5 Mrd S) (siehe S. 131 des Bundesrechnungsabschlusses 1997, Band 1).

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 In Umsetzung des Koalitionsübereinkommens sahen die Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996 vor, die Personal- und Sachausgaben für die Jahre 1996 und 1997 auf Höhe der Ausgaben des Jahres 1995 zu halten.

Voranschlagsvergleich

- 2 Der Voranschlagsvergleich der Personal- und Sachausgaben gestaltete sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Voranschlag	3 614,3	3 496,7	3 490,0
Zahlungen	3 049,8	2 976,8	2 895,7

Personal

Planstellenentwicklung

- 3 Bei den Planstellen war eine rückläufige Entwicklung festzustellen:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Planstellen	5 218	5 092	4 972
Vollbeschäftigungsäquivalente*	4 849,8	4 581,9	4 478,1

* Auf Vollbeschäftigung umgerechnete Anzahl der besetzten Beschäftigten

Bauten und Technik**118****Personalausgaben**

- 4.1 Die Personalausgaben der Jahre 1996 (1 746,3 Mill S) und 1997 (1 710,3 Mill S) lagen unter jenen des Jahres 1995 (1 780,6 Mill S). Der Rückgang der Personalausgaben war auf eine Verminderung der Personalstände zurückzuführen.
- 4.2 Der RH vermerkte die Erreichung des Konsolidierungszieles bei den Personalausgaben.

Mehrleistungen

- 5 Laut Vorgaben des Ministerrates sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Finanzjahr 1995 um 10 %, im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden. Die diesbezüglichen Einsparungen betragen rd 9,0 Mill S.

Belohnungen

- 6 Das BMwA erfüllte in den Jahren 1996 und 1997 die Vorgabe, die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % zu reduzieren. Die diesbezüglichen Einsparungen betragen — bezogen auf die Höhe des Erfolges 1995 — rd 8,9 Mill S.

Sachausgaben

- 7.1 Die Sachausgaben betragen 1995 1 269,2 Mill S, 1996 1 230,5 Mill S, 1997 1 185,4 Mill S und wiesen demnach eine gleichbleibende Tendenz auf.
- 7.2 Die Stabilisierung der Ausgaben ist weitgehend erreicht worden.

Schlußbemerkung

- 8 Bei den Personal- und Sachausgaben wurden die Konsolidierungsziele weitgehend erreicht.

Bereich des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Kapitel 15 – Soziales

Das BMAGS hatte im Kapitel 15 – Soziales neben den allgemeinen Konsolidierungsmaßnahmen zahlreiche gesetzliche Maßnahmen insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und des Bundespflegegeldgesetzes umzusetzen.

Im Bereich des Bundespflegegeldgesetzes wurde das Konsolidierungsziel erreicht; hingegen konnten die — auf zum Teil unscharfen Berechnungen beruhenden — Sollvorgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik nicht erreicht werden.

Die erhebliche Verringerung der Planstellen beim Kapitel 15 – Soziales war auf die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung zurückzuführen. Die Anzahl der in diesem Bereich Beschäftigten erhöhte sich aber, wobei die diesbezüglichen Personalausgaben zur Gänze vom Bund getragen werden.

Das BMAGS hat die Konsolidierungsziele betreffend die zeitlichen Mehrleistungen und die Begrenzung der Ermessensausgaben im wesentlichen erreicht.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	84 570,7	90 027,7	90 376,3
Zahlungen	84 527,3	92 297,9	88 862,4
Einnahmen			
Voranschlag	57 164,4	60 179,5	60 465,2
Zahlungen	56 859,7	61 585,7	59 794,1
Personalausgaben			
Voranschlag	1 622,2	1 604,8	1 667,6
Zahlungen	1 609,9	1 559,0	1 727,4

Soziales

120

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- | | |
|----------------------|--|
| Allgemeines | 1 Im Bereich des Kapitels 15 – Soziales wurden mit den Strukturanpassungsgesetzen 1995 und 1996 sowie dem Arbeitsmarktpolitikgesetz 1996 zahlreiche zum Teil budgetär außerordentlich bedeutsame Legislativmaßnahmen auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik, des Bundespflegegeldgesetzes und des Versorgungsrechtes umgesetzt. |
| Gesetzesvorbereitung | 2 Die parlamentarische Behandlung führte zu geringfügigen Abänderungen des Entwurfes zum Strukturanpassungsgesetz 1995 bei der Festlegung des Einkommensbegriffes sowie bei den Anspruchsvoraussetzungen gemäß Karenzurlaubszuschußgesetz. Dem Arbeitsmarktpolitikgesetz 1996 lag ein Initiativantrag von Abgeordneten des Nationalrates zugrunde.

Abänderungen des Gesetzesentwurfes zum Strukturanpassungsgesetz 1996 betrafen vor allem die Erweiterung der Übergangsbestimmungen zum Wegfall der allgemeinen Sonderunterstützung.

Die vom BMAGS vorgeschlagenen Regelungen im Bereich des Bundespflegegeldgesetzes wurden unverändert beschlossen.

In der parlamentarischen Behandlung kam es trotz teilweiser inhaltlicher Änderungen der Gesetzesentwürfe zu keiner Abänderung (Neuberechnung) der in den Erläuterungen kalkulierten finanziellen Auswirkungen. |

Konsolidierungsmaßnahmen – Bereich Arbeitsmarktpolitik

- | | |
|-------------------------------|--|
| Strukturanpassungsgesetz 1995 | 3 Die nachstehende Tabelle stellt hinsichtlich der im Strukturanpassungsgesetz 1995 enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen die erwarteten Einsparungen bzw Mehreinnahmen (Soll) den tatsächlich erzielten (Ist) gegenüber.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Soll-Beträge für 1996 und 1997 entsprechen den in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage für die einzelnen gesetzlichen Maßnahmen ausgewiesenen Berechnungen des jeweils erwarteten jährlichen Einsparungseffektes; die Soll-Beträge für 1995 stützen sich auf ressortinterne Berechnungen.

Die tatsächlichen Einsparungen wurden vom BMAGS aufgrund von Statistiken des damaligen Bundesrechenzentrums und der im Arbeitsmarktservice und im Ressort verfügbaren Daten ermittelt. |
|-------------------------------|--|

BESONDERER TEIL
Soziales

121

	1995		1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Konsolidierungsmaßnahmen			in Mill S			
Absenkung der Ersatzrate in der Arbeitslosenversicherung	85	130	352	220	352	300
Ersatz des erhöhten Karenzurlaubsgeldes ab 1. Jänner 1996	–	–	1)	304	1)	722
Verschärfung des Einkommensbegriffes	48	2)	130	2)	130	2)
Einschränkungen beim Familienzuschlag	63	150	186	300	186	450
Strengere Handhabung der Freigrenzerhöhung	14	2)	70	2)	70	2)
Anhebung der Anwartschaft auf Arbeitslosengeld	19	2)	28	15 ²⁾	28	25 ²⁾
Karenzurlaubsgeld – Jugendanwartschaft	10	2)	16	2)	16	2)
Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Sondernotstandshilfe	500	–	500	393	500	241
Einschränkungen bei der Sonderunterstützung Bergbau	55	205 ³⁾	110	87 ³⁾	110	128
Jahresarbeitszeitmodelle Bau und Fremdenverkehr	325	–	1 300	229	1 300	110

1) keine vergleichbaren Berechnungen der erwarteten Einsparungen vorhanden

2) keine oder nur Teilbereiche betreffende Daten vorhanden

3) = Mehrausgaben

Hiezu war festzustellen:

(1) Erhebliche Soll–Ist–Abweichungen ergaben sich bei der Schaffung von Jahresarbeitszeitmodellen (rd 340 Mill S statt 2 925 Mill S), weil im Bereich Fremdenverkehr die Entwicklung eines entsprechenden Modells scheiterte und im Bereich Bauwirtschaft die tatsächlichen Einsparungen aufgrund der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung und des niedrigen Auftragsstandes in der Baubranche hinter den Erwartungen zurückblieben.

(2) Die durch die Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Sondernotstandshilfe erzielten Einnahmen blieben insgesamt unter den Soll–Vorstellungen (um rd 870 Mill S), weil das Inkrafttreten dieser Maßnahme nachträglich verschoben wurde und zahlreiche Rechtsmittelverfahren Verzögerungen bei den Zahlungseingängen bewirkten. Ferner trat der beabsichtigte, aber in der Kalkulation nicht berücksichtigte Effekt ein, daß die Gemeinden verstärkt Unterbringungsmöglichkeiten für Kinder bereitstellten; infolgedessen sank die Anzahl der Bezieher von Sondernotstandshilfe drastisch um rd zwei Drittel.

Soziales

122

(3) Die für 1995 und 1996 aufgrund der Einschränkungen bei der Sonderunterstützung Bergbau angestrebten Einsparungen von rd 165 Mill S wurden zufolge den in der Berechnung nicht berücksichtigten Auswirkungen der Übergangsbestimmungen nicht erreicht; vielmehr betragen die Mehrausgaben in diesen Jahren insgesamt rd 290 Mill S.

(4) Die Einsparungen aufgrund der Absenkung der Ersatzrate in der Arbeitslosenversicherung (Verringerung der Leistungshöhe in den oberen Lohnklassen) waren wegen der fehlenden Bedachtnahme auf die Übergangsbestimmungen um rd 140 Mill S geringer als erwartet.

(5) Um rd 465 Mill S höhere Einsparungen als erwartet fielen hingegen durch die Einschränkung beim Familienzuschlag an.

Strukturanpassungs-
gesetz 1996

- 4 Bei mehreren gesetzlichen Konsolidierungsmaßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 wurden die finanziellen Auswirkungen entgegen der haushaltsrechtlichen Kalkulationspflicht in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage nicht dargestellt.

Die nachstehende Tabelle stellt die erwarteten Einsparungen (Soll) den tatsächlich erzielten (Ist) gegenüber.

Die Soll-Beträge der Tabelle stützen sich auf die in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage ausgewiesenen Berechnungen; soweit die Erläuternden Bemerkungen keine Angaben über die erwarteten Einsparungseffekte enthalten, stützen sie sich auf ressortinterne Berechnungen. Die tatsächlichen Einsparungen wurden vom BMAGS aufgrund von Statistiken des damaligen Bundesrechenzentrums und der im Arbeitsmarktservice und im Ressort verfügbaren Daten ermittelt.

Konsolidierungsmaßnahmen	1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mill S			
Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes	327	339	980	1 018
Verschärfung der Sanktionen	35	28	70	61
Maßnahmen im Bereich Anwartschaft	58	12 ¹⁾	116	16 ¹⁾
Streichung des Familienzuschlages für Angehörige im Ausland	11	17	42	28
Anpassung der Notstandshilfe nach Versicherungsdauer	40	50	283	230
Neuregelung der Bezugsdauer beim Karenzurlaubsgeld erst ab 1998 budgetwirksam	–	–	–	–
Senkung der Einkommensgrenze bei vorübergehender Beschäftigung	6	56	13	66
Ablehnung des Pensionsantrages – keine Nachzahlung von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	26	1)	26	1)
Einbeziehung der Urlaubssentschädigung und –abfindung in die Vollversicherung	31	1)	62	1)
Verschiebung der Valorisierung des Bundesbeitrages zur Arbeitsmarktpolitik	2)	182	2)	217

¹⁾ keine oder nur Teilbereiche betreffende Daten vorhanden

²⁾ keine Berechnungen vorgenommen

8*

BESONDERER TEIL
Soziales

123

Insbesondere führten die Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes und die Senkung der Einkommensgrenze bei vorübergehender Beschäftigung zu höheren Einsparungen als erwartet.

Die gesetzlich angeordneten Überweisungen aus der Gebarung Arbeitsmarktpolitik an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger betragen 1996 und 1997 jährlich 4,9 Mrd S.

Arbeitsmarkt-
politikgesetz 1996

- 5 Nachstehend sind hinsichtlich der Konsolidierungsmaßnahmen des Arbeitsmarktpolitikgesetzes 1996 die erwarteten Einsparungen (Soll) den tatsächlich erzielten (Ist) gegenübergestellt.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Soll-Beträge für 1996 und 1997 entsprechen den in den finanziellen Erläuterungen des Initiativantrages 124/A, XX. Gesetzgebungsperiode ausgewiesenen Berechnungen; soweit diese keine Angaben über die erwarteten Einsparungseffekte enthalten, stützen sie sich auf ressortinterne Berechnungen. Die tatsächlichen Einsparungen wurden vom BMAGS aufgrund von Statistiken des damaligen Bundesrechenzentrums und der im Arbeitsmarktservice und im Ressort verfügbaren Daten ermittelt.

	1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist
Konsolidierungsmaßnahmen				
	in Mill S			
Aufstockung der Lohnklassen nach 3 Jahren	113	110	113	69
Wegfall der allgemeinen Sonderunterstützung	219	55	623	230
Bonus/Malus für Älterenbeschäftigung	263	56	526	244

Beim Wegfall der allgemeinen Sonderunterstützung waren die um rd 560 Mill S geringeren Einsparungseffekte im wesentlichen durch die Übergangsbestimmungen bedingt.

Gesamteinsparungs-
volumen

- 6.1 Für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik waren auf der Grundlage der gesetzlichen Konsolidierungsmaßnahmen insgesamt folgende Einsparungsziele vorgegeben (Soll), denen die nachstehenden Ist-Werte gegenüberstanden.

Die Soll-Beträge für das Strukturanpassungsgesetz 1995 entsprechen den in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage ausgewiesenen Gesamteinsparungsbeträgen. Die Soll-Beträge für das Strukturanpassungsgesetz 1996 und das Arbeitsmarktpolitikgesetz 1996 stützen sich auf ressortinterne Prognosen. Die tatsächlichen Einsparungen wurden vom BMAGS mittels Extrapolation der Ausgaben der Gebarung Arbeitsmarktpolitik auf Basis 1994 ermittelt.

Soziales

124

	1995	1996	1997	1995 bis 1997
	in Mrd S			
Soll – Strukturanpassungsgesetz 1995	1,7	3,9	4,0	9,6
Soll – Strukturanpassungsgesetz 1996 und Arbeitsmarktpolitikgesetz 1996	–	2,0	4,2	6,2
Soll gesamt	1,7	5,9	8,2	15,8
Ist gesamt	1,4	3,4	6,0	10,8
Soll–Ist–Abweichung	– 0,3	– 2,5	– 2,2	5,0

6.2 Nach Ansicht des RH konnte das BMAGS die — allerdings auf zum Teil unscharfen Berechnungen beruhenden — Sollvorgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik nicht erreichen, wobei die Abweichung von der Zielvorgabe 5 Mrd S (rd 30 %) betrug.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS sei der Zeitunterschied zwischen den ursprünglichen Berechnungen und der späteren gesetzlichen Umsetzung nicht ausreichend berücksichtigt worden. Einige Soll–Einschätzungen des BMAGS seien nur grobe unverbindliche Orientierungen gewesen, die bereits zum Zeitpunkt der Einbringung der Regierungsvorlagen überholt waren. Vor allem die jährlichen Überweisungen von 4,9 Mrd S aus der Gebarung Arbeitsmarktpolitik an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger seien in den Ist–Größen nicht einbezogen. Die Voranschlagsvergleichsrechnung im Bereich der Gebarung Arbeitsmarktpolitik zeige die Erfüllung der Einsparungsziele.*

6.4 Der RH erwiderte, die Stellungnahme des BMAGS verdeutliche, daß es für die Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik — selbst zum Zeitpunkt der Regierungsvorlage — insgesamt über keine verlässlichen, aktuellen Berechnungen der zu erwartenden Einsparungen verfügte.

Die jährlichen Überweisungen von 4,9 Mrd S an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger stellten keine Einsparungsmaßnahmen, sondern Mehrausgaben der Gebarung Arbeitsmarktpolitik dar, weswegen sie in die auf Konsolidierungsmaßnahmen bezogene Darstellung des RH nicht aufzunehmen waren. Die Voranschlagsvergleichsrechnung allein eignete sich wegen der vielen sonstigen Einflußfaktoren auf die Ausgaben und Einnahmen der Gebarung Arbeitsmarktpolitik nicht unmittelbar und ausschließlich für die Beurteilung der Erfüllung der Konsolidierungsziele.

Nebeneffekte

7 Die Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Sondernotstandshilfe führte zwar zu der beabsichtigten Reduzierung der Anzahl der Bezieher von Sondernotstandshilfe, bewirkte aber demgegenüber einen Anstieg der Anzahl der Notstandshilfebezieher.

Verwaltungserschwernisse

8 Zu Verwaltungerschwernissen führte die Verschärfung des Einkommensbegriffes (Abkoppelung vom steuerrechtlichen Einkommensbegriff) im Zusammenhang mit der Beurteilung von Ansprüchen gemäß dem Arbeitslosenversicherungsgesetz. Einen erhöhten Verwaltungsaufwand bewirkten ferner die Erstattungsverfahren im Zusammenhang mit der Vorschreibung der Gemeindenanteile an den Kosten der Sondernotstandshilfe.

BESONDERER TEIL
Soziales

125

Konsolidierungsmaßnahmen – Bereich Bundespflegegeldgesetz

- Umsetzung der gesetzlichen Regelungen 9 Das BMAGS hat für Leistungen nach dem Bundespflegegeldgesetz 17 258 Mill S (1995), 16 698 Mill S (1996) und 15 888 Mill S (1997) insgesamt ausgegeben.

Die nachstehende Tabelle stellt die diesbezüglich im Kapitel 15 – Soziales erwarteten Einsparungen (Soll) den tatsächlich erzielten (Ist) gegenüber:

Konsolidierungsmaßnahmen	1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mill S			
Ruhen des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalt	220	289	320	353
Zuerkennung und Erhöhung des Pflegegeldes	230	174	340	290
Erlöschen des Anspruches	90	85	130	132
Pflegegeld der Stufe 1	30	28	140	140
Taschengeld bei Heimunterbringung	9	17	35	71
Summe	579	593	965	986

Die prognostizierten Einsparungen wurden im Jahr 1996 um rd 14 Mill S und im Jahr 1997 um rd 21 Mill S übertroffen.

- Verwaltungserchwernisse 10 Das Ruhen des Pflegegeldes bei Krankenhausaufenthalt hat nach Angaben des BMAGS bei den Entscheidungsträgern zu einer verstärkten administrativen Arbeitsbelastung und zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes von 1995 auf 1996 um rd 40 Mill S geführt.

Konsolidierungsmaßnahmen – Bereich Versorgungsrecht

- Anpassung von Leistungen 11.1 Im Gleichklang zu der mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 erfolgten Aussetzung der Anpassung der Pensionen und Renten im Bereich der Sozialversicherungsgesetze wurde für das Jahr 1997 mit Verordnung auch die Anpassung der Leistungen gemäß dem Kriegsoferversorgungsgesetz, dem Opferfürsorgegesetz, dem Heeresversorgungsgesetz, dem Impfschadengesetz und dem Kleinrentnergesetz ausgesetzt.

Das BMAGS ging — unter Zugrundelegung eines Anpassungsfaktors von 1,023 — für das Jahr 1997 von einer geschätzten Einsparung von insgesamt 134 Mill S aus.

- 11.2 Die Aussetzung der Anpassung führte zum erwarteten Einsparungseffekt.

Soziales

126

Controlling

- 12.1 Im Rahmen des Budgetcontrolling erstellte das BMAGS monatlich für jedes Budgetkapitel einen Budgetbericht über die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen sowie über den Stand der Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen. Die Fachsektionen des BMAGS verfügten darüber hinaus über zusätzliche Controllinginstrumente für die Evaluierung der Konsolidierungsmaßnahmen ihres Bereiches und über Sonderauswertungen durch die Bundesrechenzentrum GesmbH bzw durch externe Forschungsinstitute.
- 12.2 Der RH erachtete die Controllinginstrumente des BMAGS für ausreichend.

Voranschlagsvergleich

- 13 Die Mehrausgaben im Jahr 1996 waren hauptsächlich auf Zahlungen im Zusammenhang mit der EU (1 159 Mill S), auf Förderungen im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gemäß Arbeitsmarktförderungsgesetz und Arbeitsmarktservicegesetz (859 Mill S) und auf die Abgangsdeckung der Gebarung Arbeitsmarktpolitik 1996 (325 Mill S) zurückzuführen.

Die Mindereinnahmen im Jahr 1995 (insgesamt 305 Mill S) betrafen vor allem den Beitrag der Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Sondernotstandshilfe und im Jahr 1997 (zusammen 671 Mill S) im wesentlichen die geringeren Einnahmen zum Ausgleich der zweckgebundenen Gebarung Arbeitsmarktpolitik.

Personal

Planstellenentwicklung

- 14.1 Die Planstellenentwicklung verlief wie folgt:

	1994	1995	1996	1997
Vorgabe BKA	–	–	4 303	4 215
Laut Stellenplan	4 772	4 444	4 301	4 215

- 14.2 Nach Ansicht des RH wurde die Planstellenreduktion entsprechend den Vorgaben der Konsolidierungsprogramme und der Richtlinien zum Stellenplan erreicht.

- 15.1 Die Personal-Iststände (Vollbeschäftigungsäquivalente) im Bereich Arbeitsmarktservice zeigten die nachstehende Entwicklung (jeweils zum 1. Jänner):

	1994 ^{*)}	1995	1996	1997
Arbeitsmarktservice insgesamt	3 939,2	4 088,4	4 149,8	4 147,4
davon Ämter des Arbeitsmarktservice	3 939,2	2 265,5	2 043,6	1 611,2
Arbeitsmarktservice – Angestellte	–	1 822,9	2 106,2	2 536,2

^{*)} unter Einrechnung der Bediensteten des Fonds der Arbeitsmarktverwaltung

BESONDERER TEIL
Soziales

127

- 15.2 Die Planstellenreduktion im Bereich des Kapitels 15 – Soziales war auf die im Jahr 1994 vollzogene Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung und die Errichtung des Arbeitsmarktservice als Dienstleistungsunternehmung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit zurückzuführen. Laut Arbeitsmarktservicegesetz trägt jedoch der Bund den Personalaufwand sowohl für die Beamten der Ämter des Arbeitsmarktservice als auch für die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Arbeitsmarktservice stehenden Personen.

Insgesamt erfolgte im Zeitraum 1. Jänner 1994 bis 1. Jänner 1997 eine Vermehrung des vom BMAGS im Kapitel 15 – Soziales unmittelbar oder mittelbar entlohnten Personals um rd 257 Vollbeschäftigungsäquivalente (rd 4 % des Personal-Iststandes 1994); davon entfielen rd 208 Vollbeschäftigungsäquivalente auf das Arbeitsmarktservice.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS habe es im Einvernehmen mit dem BMF anlässlich der Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung den Planstellenhöchststand des Arbeitsmarktservice mit 4 180 festgesetzt.*

Darstellung im
Stellenplan

- 16.1 Die Beamten der Ämter des Arbeitsmarktservice wurden im Stellenplan des Bundes im Teil V (Bundesbedienstete, für die dem Bund die Personalausgaben zur Gänze von einem anderen Rechtsträger ersetzt werden) ausgewiesen.
- 16.2 Nach Auffassung des RH wären zufolge der Kostentragung durch den Bund diese Beamten sachgerecht im Teil II des Stellenplanes auszuweisen.
- 16.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS sei diese Darstellung im Einvernehmen mit dem damals zuständigen BKA (zuständig nunmehr BMF) erfolgt.*
- 16.4 Der RH ging davon aus, daß das BMAGS in seinen künftigen Stellenplanentwürfen die Ämter des Arbeitsmarktservice im Teil II ausweisen wird.

Personalausgaben

Mehrleistungen

- 17 Laut Vorgabe sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Finanzjahr 1995 um 10 %, im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden.

Die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen betragen 1995 28,5 Mill S, 1996 24,1 Mill S und 1997 rd 21,3 Mill S.

Im Jahr 1995 wurde das Konsolidierungsziel um rd 0,6 Mill S verfehlt; in den Jahren 1996 und 1997 erzielte das BMAGS hingegen über die Vorgaben hinausgehende Einsparungen von insgesamt 15,4 % (rd 4,4 Mill S) bzw 11,6 % (rd 2,8 Mill S).

Soziales**128**

Belohnungen

- 18 Laut Vorgabe war auf Basis des Erfolges 1995 (28,7 Mill S) eine Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % festgelegt worden. Im Jahr 1996 wurde das Konsolidierungsziel verfehlt (Erfolg 17,1 Mill S); im Jahr 1997 (Erfolg 8,7 Mill S) erzielte das BMAGS über die Vorgaben deutlich hinausgehende Einsparungen.

Sachausgaben

- 19 Im Februar 1996 verfügte das BMF, daß die Ermessensausgaben im Kapitel 15 – Soziales für die Jahre 1996 und 1997 mit 8 798 Mill S zu begrenzen sind.

	1996	1997
	in Mill S	
Voranschlag	8 325,7	8 268,1
Zahlungen	10 134,6	12 766,5

Die Veranschlagung blieb im Rahmen der Vorgaben; die Mehrausgaben 1996 und 1997 waren vor allem auf Zahlungen im Zusammenhang mit der EU — diese waren jeweils nur mit Erinnerungsbeträgen veranschlagt — zurückzuführen. Die Deckelung der Förderungen wurde im Jahr 1997 wegen der Gewährung zweier arbeitsmarktpolitischer Förderungen an Unternehmungen (rd 81 Mill S) nicht eingehalten.

Schluß-
bemerkungen

- 20 Zusammenfassend anerkannte der RH die in Teilbereichen erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen, stellte aber fest, daß die Sollvorgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik nicht erreicht werden konnten.

Er empfahl, die Beamten der Ämter des Arbeitsmarktservice im Stellenplan des Bundes sachgerecht darzustellen.

Kapitel 16 – Sozialversicherung

Mit den beiden Strukturanpassungsgesetzen sollten insgesamt in drei Jahren rd 28,9 Mrd S eingespart werden; tatsächlich waren es 32,5 Mrd S. Dabei kam es aber auf die einzelnen Maßnahmen bezogen zu Zielabweichungen im Ausmaß von rd 37 % der geschätzten Vorgaben.

Die größten Mehreinnahmen bzw Minderausgaben (rd 3,68 Mrd S) ergaben sich aus der Einführung der Beitragspflicht für die Urlaubsabfindung und –entschädigung, für die in der Regierungsvorlage keine Auswirkungen ausgewiesen worden waren. Die Ankündigung der Erhöhung der Beitragsgrundlage für den Einkauf von Schul- und Studienzeiten führte zu einem Vorzieheffekt.

Die Einbeziehung der Werkverträge in die Sozialversicherungspflicht erbrachte — nach mehrmaligen Abänderungen — insgesamt rd 1,17 Mrd S weniger Mehreinnahmen als ursprünglich angenommen.

Die intern vereinbarten Sparmaßnahmen im Personalbereich hielten die Sozialversicherungsträger weitgehend ein. In diesem Zusammenhang wurde das Verwaltungspersonal um insgesamt rd 760 Dienstposten verringert und die Entschädigung für Mehrarbeiten um insgesamt rd 33 % gesenkt. Die Regelung zur Kostenübernahme für Anschlußheilverfahren von Pensionisten war nicht eindeutig.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	60 468,3	66 600,0	63 599,5
Zahlungen	68 446,5	69 631,2	70 208,0
Einnahmen			
Voranschlag	143,0	143,0	143,0
Zahlungen	220,3	1 456,8	219,3

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- | | | |
|----------------------|---|---|
| Allgemeines | 1 | Im Bereich des Kapitels 16 – Sozialversicherung wurden mit den Strukturanpassungsgesetzen 1995 und 1996 zahlreiche gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialversicherung umgesetzt. |
| Gesetzesvorbereitung | 2 | Dem BMAGS standen für die Erarbeitung der Entwürfe zum Strukturanpassungsgesetz 1995 weniger als zwei Monate zur Verfügung. Die vom Gesetzgeber beschlossenen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen entsprachen mit einer Ausnahme (beitragsrelevante Anpassung des § 1 Abs 1 Z 1 des Beamten–Kranken– und Unfallversicherungsgesetzes im Zusammenhang mit dem Bezügegesetz) den in der Regierungsvorlage vorgeschlagenen Bestimmungen. |

Die Ausarbeitung der Entwürfe zum Strukturanpassungsgesetz 1996 fand von Ende Jänner bis Anfang März 1996 statt. Die parlamentarische Behandlung führte zu mehreren inhaltlichen Änderungen.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze und Zielerreichung

Strukturanpassungsgesetz 1995 3.1 Die nachstehende Tabelle stellt die erwarteten finanziellen Auswirkungen (Einsparungen und Mehreinnahmen) der Konsolidierungsmaßnahmen (Soll) den tatsächlich eingetretenen (Ist) gegenüber.

In den finanziellen Erläuterungen der Regierungsvorlage wurden die erwarteten finanziellen Auswirkungen auf der Grundlage der damals vorhandenen allgemeinen Daten (im wesentlichen des Jahres 1994) berechnet bzw auf der Grundlage von Durchschnittswerten, von Erhebungen durch Sozialversicherungsträger sowie von bestimmten dargelegten Trendannahmen und Mengengerüsten im Vergleich der verschiedenen Rechtslagen abgeschätzt und die jährlichen Einsparungen bzw Mehreinnahmen in der Pensions- und Unfallversicherung, die zu einer entsprechenden Verminderung des Bundesbeitrages führen sollten, dargelegt.

Demgegenüber beruhen die dargestellten Istwerte auf vom RH überprüften Auswertungen und Berechnungen der Sozialversicherungsträger. Die Grundlage hierfür bildeten Einzelfallanalysen und Hochrechnungen auf der Basis der aktuellen Beitrags- und Versichertendateien der Jahre 1995 bis 1997.

Konsolidierungsmaßnahmen (wirksam ab 1. Jänner 1995, wenn nicht anders angegeben)	1995		1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mill S					
Herabsetzung der Ausfallhaftung von 100,2 % auf 100,0 % ^{1) 2) 3)}	476	483	–	–	–	–
Verschärfung der Wegfallbestimmungen bei vorzeitigen Alterspensionen ^{1) 2)} (ab 1. Jänner 1996)	–	–	70	10	72	7
	–	–	10	0,3	10	0,2
Sofortige Hinzurechnung der Sozialversicherungsbeiträge zur Beitragsgrundlage ¹⁾ (ab 1. April 1995)	408	184	428	123	300	87
Anhebung der Mindestbeitragsgrundlage in Etappen ¹⁾ (ab 1. April 1995)	60	106	143	198	211	308
Senkung des Hundertsatzes in der Krankenversicherung der Pensionisten von 330 % auf 275 % (ab 1. März 1995) ^{*) 1)}	261	263	322	353	332	408
Absenkung der Versicherungspflicht von 33 000 S Einheitswert auf 20 000 S (ab 1. April 1995 mit Übergangsbestimmungen) ²⁾	104	106	140	102,7	155	98,5
Verringerung des Bundesbeitrages zur Unfallversicherung ²⁾	150	150	–	–	–	–
Summe	1 459	1 292	1 113	787	1 080	908,7

*) ab 1. August 1996 auf 265 % gesenkt

¹⁾ Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz

²⁾ Bauern-Sozialversicherungsgesetz

³⁾ Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

BESONDERER TEIL
Sozialversicherung

131

- 3.2 Insgesamt sollten mit den Konsolidierungsmaßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1995 in drei Jahren rd 3,65 Mrd S eingespart werden; tatsächlich waren es nach den Feststellungen des RH nur 2,99 Mrd S.

Die Konsolidierungsziele wurden nicht zur Gänze erreicht, weil vor allem die sofortige Hinzurechnung der Sozialversicherungsbeiträge zur Beitragsgrundlage im Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz nicht die erwarteten Mehreinnahmen brachte. Hingegen erwies sich die Anhebung der Mindestbeitragsgrundlage im Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz erheblich wirksamer als erwartet. Die Verschärfung der Wegfallbestimmungen (Wegfall der Pension bei Ausführung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung auch unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze) ist in ihrer Wirksamkeit überschätzt worden. Die Einbeziehung der landwirtschaftlichen Betriebe in die Pflichtversicherung bereits ab einem Einheitswert der bewirtschafteten Flächen von 20 000 S statt bisher 33 000 S hat nur 1995, nicht aber 1996 und 1997 die erwarteten Mehreinnahmen gebracht.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt der Bauern hätten die Versicherten offenbar die bewirtschafteten Flächen reduziert, um eine Versicherungspflicht zu vermeiden.*

Strukturanpassungsgesetz 1996

- 4.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die erwarteten finanziellen Auswirkungen (Einsparungen und Mehreinnahmen) der Konsolidierungsmaßnahmen (Soll) und die tatsächlichen eingetretenen (Ist).

Zur Quantifizierung der Einsparungen stützte sich das BMAGS auf ein Gutachten des Beirats für die Renten- und Pensionsanpassung für das Jahr 1996, auf die Gebarungsvorschauen der Pensionsversicherungsträger, auf eigene Berechnungen sowie auf weitere Schätzungen des Hauptverbandes und der Pensionsversicherungsträger. Die erwarteten jährlichen Einsparungen wurden durch den Vergleich der Auswirkungen der alten und neuen Rechtslage berechnet bzw unter bestimmten Annahmen über Mengengerüste und Trends geschätzt.

Sozialversicherung**132**

Konsolidierungsmaßnahmen (Wirksamkeit ab 1. Jänner 1996, wenn nicht anders angegeben)	1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mill S			
Zuzahlung bei Kur und Rehabilitation				
– Pensionsversicherung ab 1. Juli 1996	100	76	230	217
Nebeneffekt: Rückgang des Gesundheitsvorsorge- und Rehabilitationsaufwandes	–	584	–	697
– Krankenversicherung (ab 1. Juli 1996)	80	72	200	101
Pensionsauszahlung im nachhinein (ab 1. Jänner 1997)	–	–	25	25
Ausfallhaftung 100,0 % statt 100,2 %	500	509	520	522
Einsparung beim Verwaltungsaufwand	200	304	500	740
Nachkauf von Schul- und Studienzeiten (ab 1. Juli 1996) ¹⁾	100	908	1 000	255
Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen bei vorzeitigen Alterspensionen	100	40	1 000	1 450
Anfall der Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (Erwerbs- unfähigkeit) nur bei Aufgabe der bisherigen Erwerbstätigkeit ⁴⁾	150	37	470	113
Neuregelung der Steigerungsbeträge	20	15	195	190
Keine Pensionsanpassung 1997 ²⁾	–	–	5 500	5 500
(abzüglich Einmalzahlung Ausgleichszulagen 1997)	–	–	(– 900)	(– 646)
Überweisung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger	800	800	800	800
Einbeziehung von Werkverträgen (ab 1. Juli 1996) ^{1) 3)}	500	158	1 500	674
Beitragspflicht von Urlaubsabfindung und –entschädigung				
– Pensionsversicherung	–	600	–	1 500
– Krankenversicherung	–	184	–	460
– Arbeitslosenversicherung	–	152	–	380
– Unfallversicherung	–	36	–	90
Späterer Anfall von Pensionen wegen der Beitragspflicht von Urlaubsabfindung und –entschädigung	–	55	–	227
Überweisung des Arbeitsmarktservice an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger	4 900	4 900	4 900	4 900
Beitragssatzerhöhung in der Pensionsversicherung				
ab 1. April 1996 Pflichtbeiträge Gewerbliche Sozialversicherung	400	345	1 000	1 031
ab 1. April 1996 Pflichtbeiträge Bauern–Sozialversicherung	200	227	300	312
Summe	8 050	10 002	17 240	19 538

¹⁾ die Maßnahmen wurden nicht im vollen Ausmaß in die Regierungsvorlage aufgenommen bzw beschlossen oder sind durch Novellierung in ihrer Wirkung eingeschränkt (Werkverträge)

²⁾ ausgehend von einem Anpassungsfaktor 1,023 für 1997

³⁾ einschließlich Ausweicheffekt im Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz

⁴⁾ ohne Bauern–Sozialversicherungsgesetz

Insgesamt sollten durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 25,3 Mrd S in den Jahren 1996 und 1997 eingespart werden (durch Minderausgaben und Mehreinnahmen). Tatsächlich wurden 29,5 Mrd S eingespart. Die Planvorgaben sind für das Jahr 1996 um 24,2 %, für 1997 um 13,3 %, für diese beiden Jahre insgesamt um 16,8 % überschritten worden.

BESONDERER TEIL
Sozialversicherung**133**

Im einzelnen war festzustellen:

(1) Im Bereich der Pensionsversicherung erreichten die Zuzahlungen bei Kur-, Genesungs-, Erholungs- und Rehabilitationsaufenthalten 1997 mit 217 Mill S wegen der deutlich geringeren Inanspruchnahme von Kuraufenthalten nicht die geplante Höhe. Zusätzlich sanken die Ausgaben der Pensionsversicherungsträger für Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation wegen der geringeren Inanspruchnahme um 697 Mill S gegenüber den — bei Fortdauer des bisherigen Trends — erwarteten Ausgaben.

Im Bereich der Krankenversicherung war das BMAGS aufgrund einer Fehlinterpretation von Statistiken des Hauptverbandes von einer zu hohen Fallzahl der stationären Aufenthalte ausgegangen. Bereits seit 1994 war ein Rückgang der Fallzahlen festzustellen, der sich 1996 noch deutlich verstärkte und zu verminderten Zuzahlungen führte. Einige Krankenversicherungsträger wiesen darauf hin, daß sie auch bisher schon Zuzahlungen verlangt hatten und die Neuregelung nur geringfügige Einnahmeneffekte hätte; dem stünde allerdings ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand wegen der neuen Richtlinien gegenüber.

(2) Die Pensionsversicherungsträger unterschritten hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes der Jahre 1996 und 1997 das Niveau des Jahres 1995.

(3) Die unerwartet hohen Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Beitragsgrundlage für den Einkauf von Schul- und Studienzeiten im Jahr 1996 ließen auf einen durch die Ankündigung dieser Maßnahme — unbeabsichtigten — Vorzieheffekt schließen. Im Jahr 1997 brachte diese Maßnahme statt der erwarteten 1 000 Mill S nur 255 Mill S an Mehreinnahmen.

(4) Ziel der Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für die vorzeitigen Alterspensionen war es, die Anzahl der erstmaligen Pensionszuerkennungen im Jahr 1996 um rd 2 000 und im Jahr 1997 um rd 7 000 Pensionen zu senken und damit Einsparungen von 100 Mill S bzw von 1 Mrd S zu erreichen.

Auswertungen des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) ergaben, daß die Einsparungen 1996 wider Erwarten nur 40 Mill S (bei 1 800 Pensionen) betragen. Im Jahr 1997 sank die Anzahl der Neuzuerkennungen bei vorzeitigen Alterspensionen um 12 800, wovon rd 9 800 auf die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen zurückzuführen waren. Demgemäß lagen die Einsparungen bei den Pensionsausgaben um 450 Mill S über den Erwartungen.

(5) Mit Wirkung ab 1. Juli 1996 wurde als Voraussetzung für die Erlangung einer Pension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit die Aufgabe der bisherigen Erwerbstätigkeit wieder eingeführt. Von 13 000 Pensionsneuzugängen sollten in rd einem Drittel der Fälle im Durchschnitt drei bis vier Pensionszahlungen, die bisher rückwirkend neben dem Erwerbseinkommen gewährt wurden, wegfallen. Dies sollte 1997 zu Einsparungen von 470 Mill S führen.

Sozialversicherung

134

Tatsächlich waren 1997 nur 1 646 Pensionen gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz bei Einsparungen von 97 Mill S betroffen. Bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft waren 492 Pensionen betroffen; die diesbezüglichen Einsparungen erreichten 15,6 Mill S.

(6) Vergleichende Berechnungen aufgrund einer Stichprobe von 36 744 Neuzuerkennungen (rd 40 % aller Neuzuerkennungen) ergaben, daß die Neuregelung der Steigerungsbeträge eine durchschnittliche Pensionsreduzierung um 1,7 % bewirkte. Die Einsparungen blieben 1996 und 1997 jeweils 5 Mill S unter den Erwartungen.

(7) Nicht voll erfüllten sich die Einsparungserwartungen hinsichtlich der Einbeziehung von Werkverträgen in die Sozialversicherungspflicht (831,7 Mill S statt der erwarteten 2 000 Mill S), weil die ursprünglich vorgesehenen gesetzlichen Regelungen teils nicht im vollen Ausmaß beschlossen, teils durch Novellierung mehrfach abgeschwächt bzw vom Verfassungsgerichtshof teilweise aufgehoben wurden.

(8) Die gesetzliche Verankerung der grundsätzlichen Befristung von Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit führte ua zu dem ungeplanten Nebeneffekt, daß beispielsweise 76 befristete Pensionen bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft nicht in Anspruch genommen wurden, weil dies die Aufgabe der Erwerbstätigkeit erfordert hätte.

(9) Die Verlängerung der Pflichtversicherung bei Bezug von Urlaubsschädigung und –abfindung schloß effizient eine Lücke in der Versicherungspflicht (Mehreinnahmen bzw Minderausgaben 1996 und 1997 insgesamt rd 3,7 Mrd S). 1996 sind 3,2 Mill Beitragstage und 1997 7,7 Mill Beitragstage der Pflichtversicherung aufgrund einer Urlaubsschädigung bzw –abfindung erfaßt worden.

Die Verlängerung der Pflichtversicherung bewirkte außerdem den späteren Anfall von Pensionen (Minderausgaben 55 Mill S [1996] bzw 227 Mill S [1997]). Über den dadurch hervorgerufenen späteren Anfall von Arbeitslosengeld lagen keine Auswertungen vor.

(10) Die Beitragssatzerhöhungen in der Pensionsversicherung erbrachten im wesentlichen die erwarteten Mehreinnahmen, weil die Wirksamkeit dieser Maßnahme besonders gut abschätzbar war.

- 4.2 Der RH anerkannte, daß die Konsolidierungsziele insgesamt wertmäßig übertroffen wurden. Er stellte jedoch fest, daß die Maßnahmen zu rd 38 % des Soll-Volumens nicht zu den geplanten Effekten bei den Einzelmaßnahmen geführt haben, weil sie in ihren Auswirkungen nicht entsprechend eingeschätzt wurden. Der RH erachtete es für besonders bemerkenswert, daß für die Einbeziehung der Urlaubsabfindung und –entschädigung in die Beitragspflicht — ungeachtet der erwiesenen Effizienz dieser Maßnahme — jedwede Abschätzung gefehlt hatte.

BESONDERER TEIL
Sozialversicherung

135

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS sei die Summierung der Zielabweichungen problematisch, weil kompensatorische Effekte und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen bestünden und diese daher nicht exakt voneinander zu trennen wären. Außerdem seien einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nicht im vollen Ausmaß beschlossen bzw ihre Wirkung durch nachträgliche gesetzliche Änderungen oder Änderungen im Verhalten der Betroffenen beeinträchtigt worden.*

Einige Sozialversicherungsträger betonten, daß die mehrfach modifizierten Regelungen über die Einbeziehung von Werkverträgen in die Sozialversicherungspflicht bei den betroffenen Versicherten und ihren Dienstgebern auf großes Unverständnis gestoßen seien und das Ansehen der Verwaltung gefährden sowie einen enormen Verwaltungs- und Erklärungsaufwand verursachen würden.

Verwaltungs-
erschwernisse

- 5 Der Umfang und das kurzfristige Inkrafttreten der Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996 belasteten die Sozialversicherungsträger mit nicht unbedeutenden Verwaltungerschwernissen (zB Programmänderungen, vermehrte Anfragen), die jedoch wertmäßig schwer zu quantifizieren waren.

Nebeneffekte

Interne Sparmaß-
nahmen der Sozial-
versicherungsträger

Allgemeines

- 6 Der Hauptverband vereinbarte mit der Gewerkschaft der Privatangestellten im Hinblick auf die durch gesetzliche Vorgaben bzw die finanzielle Situation der Krankenversicherung notwendigen Verwaltungskosteneinsparungen ua sechs nachstehend dargestellte Maßnahmen, die zur Konsolidierung beitragen sollten.

Aufnahmestopp

- 7.1 Die Sozialversicherungsträger verpflichteten sich, in den Jahren 1996 und 1997 grundsätzlich kein neues Personal aufzunehmen (Ausnahme: Gesundheitseinrichtungen).

Das Verwaltungspersonal in der Sozialversicherung entwickelte sich wie folgt:

	1995	1996	1997	Veränderung 1995 bis 1997	Veränderung 30. Juni 1996 bis 31. Dezember 1997
				Anzahl	
Durchschnittlicher Stand	17 657	17 299	16 897	- 760	
Stand 30. Juni		17 326			
Stand 31. Dezember			16 730		- 596

Sozialversicherung

136

Mit Ausnahme der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und der Burgenländischen Gebietskrankenkasse haben die Sozialversicherungsträger ihren durchschnittlichen Personalstand von 1995 bis 1997 gesenkt. Der Personalstand der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter war am Ende des Jahres 1997 (806) jedoch ebenfalls niedriger als der durchschnittliche Personalstand im Jahr 1995 (815).

- 7.2 Unter Berücksichtigung der Sondersituationen (Lehrlinge, Abstellen von Mitarbeitern für gemeinsame Projekte der Sozialversicherung) anerkannte der RH, daß alle Sozialversicherungsträger ihren Personalstand reduziert haben.

Reduktion der Überstunden

- 8.1 In den Verwaltungseinrichtungen der Sozialversicherungsträger sollten die Überstunden im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert sowie Überstundenpauschalen künftig ausschließlich unter Widerrufsvorbehalt zuerkannt werden.

Die Entschädigungen für Mehrarbeit entwickelten sich insgesamt bei den Sozialversicherungsträgern wie folgt:

1995	1995	1997	Verhältnis 1997 zu 1995 (Sparziel = 92 %)
	in 1 000 S		
79 781	56 560	53 354	67 %

Die Entschädigungen für Mehrarbeit sanken um rd ein Drittel.

Überdurchschnittliche Reduktionen erzielten die Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter (– 63 %) sowie der Angestellten (– 54 %), die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (– 46 %), die Versicherungsanstalten des österreichischen Bergbaues (– 41 %) und der österreichischen Eisenbahnen (– 37 %).

Die Niederösterreichische (– 4 %) sowie die Salzburger Gebietskrankenkasse (– 5 %) und die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (– 3 %) reduzierten zwar ebenfalls die Mehrarbeitsentschädigungen, verfehlten aber das Sparziel.

Beträchtliche Ausgabenerhöhungen wiesen die Wiener Gebietskrankenkasse (+ 47 %), die Kärntner Gebietskrankenkasse (+ 41 %), die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse (+ 22 %) und die Burgenländische Gebietskrankenkasse (+ 20 %) aus. Allerdings hatten die Oberösterreichische und die Wiener Gebietskrankenkasse ihren Personalstand im gleichen Zeitraum merklich gesenkt (– 8,8 % bzw – 4,7 %). Die Steigerung der Mehrarbeitsentschädigungen bei der Kärntner Gebietskrankenkasse (+ 41 %) war auf das seit 1. Jänner 1997 anstelle der Außendienstzulage ihren Beitragsprüfern gewährte Überstundenpauschale (10 Stunden monatlich) zurückzuführen.

BESONDERER TEIL
Sozialversicherung

137

Weiters gewährten die Tiroler Gebietskrankenkasse, die Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten und die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt im Durchschnitt sehr hohe Entschädigungen für Mehrarbeit je Bediensteten; der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten war es gelungen, den Überstundenaufwand von 1995 auf 1997 um 54 % zu verringern.

- 8.2 Der RH anerkannte, daß die Mehrheit der überprüften Sozialversicherungsträger ihr Sparziel erreichte.
- 8.3 *Laut Stellungnahme der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt erfordere die nicht weiter reduzierbare Mehrarbeit im Unfallverhütungsdienst und die ununterbrochene Krankenhausbetreuung durch die EDV-Abteilung die hohe Überstundenleistung.*

Laut Stellungnahme der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten sei die Mehrbelastung ua auf mehr als 50 000 Anträge auf Nachkauf von Schul- und Studienzeiten und die Einbeziehung der Amtsträger der Evangelischen Kirche zurückzuführen.

Laut Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt der Bauern erkläre eine Buchhaltungsumstellung die höheren Überstundenleistungen im Jahr 1997.

Die Salzburger Gebietskrankenkasse verwies auf ihre seit Jahren extrem niedrigen Überstundenzahlungen.

Die Tiroler Gebietskrankenkasse berichtete über eine Senkung der Entschädigungen für Mehrarbeit um 5,7 % im Jahr 1998.

Zuerkennung und Anhebung der Funktions- und Leitungszulagen

- 9.1 Bei der Zuerkennung und Anhebung der Funktions- und Leitungszulagen sollte in den Jahren 1996 und 1997 von einem reduzierten Ausmaß ausgegangen werden. Die Sozialversicherungsträger setzten diese — nicht näher umschriebene — Vorgabe auf unterschiedliche Weise um.
- 9.2 Nach Ansicht des RH haben alle Sozialversicherungsträger — jeweils von unterschiedlicher Ausgangslage aus — der Vorgabe entsprochen. Ende 1997 bezogen beispielsweise bei der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse und beim Hauptverband 85 % der Empfänger die jeweils höchstmögliche Zulage, während dieser Anteil bei der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse und der Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen lediglich 21 % betrug.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt der Bauern beabsichtige sie überdies eine Verringerung der Anzahl der Leitungs- und Funktionszulagenempfänger.*

Sozialversicherung

138

Außerordentliche Vorrückungen

- 10.1 In der zweiten Hälfte des Jahres 1996 und im Jahr 1997 sollten keine außerordentlichen Vorrückungen erfolgen. Bis auf eine Ausnahme hielten sich die Sozialversicherungsträger an diese Vorgabe.
- 10.2 Ungeachtet der weitgehenden Einhaltung der Vorgabe empfahl der RH den Sozialversicherungsträgern, auch künftig eine besonders sparsame Vorgangsweise bei der Gewährung von außerordentlichen Vorrückungen bzw überhaupt einen Verzicht auf diese Maßnahme zu erwägen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMAGS würden künftig sowohl die Aufsichtsbeauftragten als auch die Einschauorgane auf eine möglichst restriktive und sparsame Vorgangsweise im Personalbereich hinwirken.*

Einmalige Belohnungen

- 11.1 Einmalige Belohnungen waren in den Jahren 1996 und 1997 auf jene Fälle zu beschränken, in denen sich die besondere Leistung eines Bediensteten auf die Finanzlage des Sozialversicherungsträgers positiv auswirkte; Bezieher von Funktions- und Leitungszulagen sollten keinesfalls Belohnungen erhalten.
- 11.2 Nach Ansicht des RH waren die gewährten Belohnungen ausreichend begründet und damit der Vereinbarung entsprechend.

Freiwillige soziale Zuwendungen

- 12.1 Als Grundlage für die Berechnung der Sozialleistungen war in den Jahren 1996 und 1997 die Summe der laufenden Bezüge 1994 aller Bediensteten des jeweiligen Sozialversicherungsträgers bzw des Hauptverbandes heranzuziehen. Die freiwilligen sozialen Zuwendungen durften auf dieser Basis höchstens 2,5 % betragen.
- 12.2 Bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter betragen die freiwilligen sozialen Zuwendungen im Jahr 1996 2,8 % der Berechnungsbasis; die Versicherungsanstalt erklärte die Überschreitung der zulässigen Höchstgrenze mit einem Rechenfehler. Mehrere Sozialversicherungsträger schöpften im Jahr 1997 das zulässige Höchstmaß zur Gänze aus.

Die Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten verringerte die freiwilligen sozialen Zuwendungen (- 33 %); auch die Salzburger Gebietskrankenkasse unterschritt in den Jahren 1995 bis 1997 mit 1,74 % die zulässige Höchstgrenze von 2,5 %.

BESONDERER TEIL
Sozialversicherung

139

**Voranschlags-
vergleich**

- 13 Die Mehrausgaben in den Jahren 1995 bis 1997 betrafen hauptsächlich die Bundesbeiträge an die Pensionsversicherungsträger. Die Mehreinnahmen im Jahr 1996 waren vor allem auf Abrechnungsreste beim Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung zurückzuführen.

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung			
Voranschlag	47 629,9	53 900,4	50 889,1
Zahlungen	55 918,6 ¹⁾	57 071,5 ²⁾	57 494,1 ³⁾

¹⁾ einschließlich des Abrechnungsrestes 1994 in Höhe von 3 989,9 Mill S (davon 1 475 Mill S Nachentrichtung aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes)

²⁾ einschließlich des Abrechnungsrestes 1995 in Höhe von 1 599,2 Mill S (nach Gegenrechnung mit den Hereinresten von 1 273,1 Mill S: 326,1 Mill S)

³⁾ ohne Abrechnungsrest 1996 (saldierter Hereinrest von 1 639,2 Mill S)

Die Überschreitung des Voranschlags 1997 des Bundesbeitrages zur Pensionsversicherung (rd 6,6 Mrd S) resultierte einerseits daraus, daß der Voranschlagsbetrag 1997 wegen einer gegenüber der Berechnung des BMAGS divergierenden Einschätzung durch das BMF um 1,5 Mrd S vermindert wurde, und andererseits daraus, daß sich die wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 1996 und 1997 deutlich schlechter gestaltete, als bei der Budgeterstellung (März 1996) aufgrund der Wirtschaftsprognosen anzunehmen gewesen war. Insbesondere das Zurückbleiben der Beitragszahlungen im Bereich Pensionsversicherung aufgrund der geringeren Lohnentwicklung führte zu einem unerwartet hohen Bundesbeitrag.

Bundesbeitrag laut Erfolgsrechnungen der Pensionsversicherungsträger
(ohne Abrechnungsreste)

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Jahresgebühr	52 254,7	53 833,1	54 764,5

Sonstige Feststellungen

Einsparungen
bei satzungsmäßigen
Leistungen

- 14.1 Unabhängig von den Strukturanpassungsgesetzen haben einige Krankenversicherungsträger aufgrund ihrer schlechten finanziellen Lage Sparmaßnahmen im Bereich der satzungsmäßigen freiwilligen Leistungen bzw Mehrleistungen ergriffen.

Jährliche Einsparungen in Millionenhöhe brachten

– die Reduzierung der Höchstdauer des Krankengeldbezuges von 78 auf 52 Wochen (zB rd 30 Mill S bei der Tiroler Gebietskrankenkasse),

– die Streichung des Bestattungskostenzuschusses (zB 18 Mill S bei der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse),

– die Neuordnung des Zuschusses zum festsitzenden Zahnersatz (zB bei der Kärntner Gebietskrankenkasse rd 10 Mill S, bei der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse rd 35 Mill S) und

Sozialversicherung

140

– die Einschränkung beim Fahrtkostenersatz (zB rd 8,5 Mill S bei der Tiroler Gebietskrankenkasse).

- 14.2 Nach Ansicht des RH zeigen diese Beispiele, daß die Krankenversicherungsträger bemüht waren, den ihnen eingeräumten Spielraum bei der Gewährung von satzungsmäßigen Mehrleistungen bzw freiwilligen Leistungen unter Bedachtnahme auf ihre finanzielle Lage zu nützen, um weitere Einsparungen zu erzielen.

Leistungszuständigkeit der Sozialversicherungsträger

- 15.1 Seit 1. Jänner 1992 erhalten auch mitversicherte Angehörige und Pensionisten Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation (Anschlußheilverfahren), welche laut dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz eine Pflichtaufgabe der Krankenversicherung sind. Es war beabsichtigt, diese Maßnahme im Jahr 1994 in eine Pflichtleistung umzuwandeln; eine entsprechende Gesetzesänderung ist allerdings noch nicht erfolgt.

Die entsprechenden Richtlinien des Hauptverbandes vom 1. Oktober 1992 tragen jedoch ua dem Umstand nicht Rechnung, daß die Anschlußheilverfahren von den Pensionsversicherungsträgern nur unter Bedachtnahme auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit als freiwillige Leistung gewährt werden können.

Die Pensionsversicherungsträger haben im Jahr 1997 rd 12 000 Anschlußheilverfahren für Pensionisten gewährt und dafür Kosten von rd 700 Mill S zu Lasten des Bundesbeitrages übernommen, obwohl nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers primär die Krankenversicherung dafür zuständig gewesen wäre und seit 1992 erhöhte Krankenversicherungsbeiträge für diesen Zweck eingehoben werden. Auch die Volksanwaltschaft wies in ihrem Bericht 1997 darauf hin, daß die Kostenübernahme für sogenannte Anschlußheilverfahren von Pensionisten durch einen Pensionsversicherungsträger nicht nur die Versicherten mit höheren Zuzahlungen (bis zu 180 S statt 70 S je Tag für Rehabilitationsfälle) belastet, sondern außerdem nachteilige Auswirkungen auf den Bundesbeitrag hat.

- 15.2 Nach Auffassung des RH hätten die Pensionsversicherungsträger bei der freiwilligen Gewährung von Anschlußheilverfahren einen wesentlich strengeren Maßstab anlegen müssen, weil sie nicht über genügend eigene Mittel verfügen, sondern auf den Bundesbeitrag angewiesen sind. Im Hinblick auf die große medizinische und soziale Bedeutung (Höhe der Zuzahlungen der Versicherten) erachtete es der RH für erforderlich, eine eindeutige gesetzliche Klarstellung der Leistungszuständigkeit herbeizuführen und danach auch die diesbezüglichen Richtlinien des Hauptverbandes entsprechend zu überarbeiten. Eine eindeutige Regelung der Leistungszuständigkeit könnte den Bundesbeitrag um bis zu 700 Mill S je Jahr verringern.

- 15.3 *Laut Stellungnahmen der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern sei eine Änderung der bestehenden Praxis abzulehnen.*

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse lasse ihre finanzielle Lage die Übernahme der Kosten der Anschlußheilverfahren nicht zu.

BESONDERER TEIL
Sozialversicherung**141**

Die Vorarlberger Gebietskrankenkasse hielt darüber hinaus eine Abgrenzung zur Krankenbehandlung für notwendig und forderte einen entsprechenden Zugang der Krankenversicherungsträger zu den vorhandenen Rehabilitationseinrichtungen. Bei den gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen würde ein Rechtsanspruch auf medizinische Rehabilitation zu unkontrollierbaren und möglicherweise unfinanzierbaren Entwicklungen führen.

Einige andere Sozialversicherungsträger und der Hauptverband begrüßten die Empfehlung des RH.

Das BMAGS stellte entsprechende Initiativen anlässlich der nächsten Novelle des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes in Aussicht.

Das BMF sagte eine Berücksichtigung dieser Empfehlungen bei den weiteren Reformüberlegungen der Sozialversicherung zu.

- Schlußbemerkung 16 Zusammenfassend anerkannte der RH die aufgezeigten erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen im Bereich Sozialversicherung.

Kapitel 17 – Gesundheit

Im Bereich des Kapitels 17 – Gesundheit hat das BMAGS die vorgegebenen Konsolidierungsziele erfüllt.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	6 330,1	10 357,6	11 831,0
Zahlungen	5 970,0	9 837,4	11 010,9
Einnahmen			
Voranschlag	2 109,4	2 394,9	1 035,9
Zahlungen	1 980,0	2 193,5	816,2
Personalausgaben			
Voranschlag	536,7	540,2	209,1
Zahlungen	542,2	548,7	209,3

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 In den Strukturanpassungsgesetzen waren keine das Kapitel 17 – Gesundheit (bis einschließlich Bundesfinanzgesetz 1997 "Gesundheit und Konsumentenschutz") betreffende spezifische Maßnahmen enthalten.

Voranschlagsvergleich

- 2 Die Mindereinnahmen in den Jahren 1995 bis 1997 (550,5 Mill S) betrafen vor allem den Mutter–Kind–Paß.

Personal

Planstellenentwicklung

- 3 Die Planstellenentwicklung verlief wie folgt:

	1994	1995	1996	1997
Vorgabe BKA	–	–	1 261	1 235
Laut Stellenplan	1 566*)	1 276	1 261	1 235

*) Bundessportheime und –einrichtungen fallen seit 1994 in den Aufgabenbereich des BKA; seit dem Stellenplan 1995 diesbezügliche Veranschlagung im Kapitel 10 – Bundeskanzleramt mit Dienststellen

Die Planstellenreduktion erfüllte die Vorgaben der Konsolidierungsprogramme.

BESONDERER TEIL
Gesundheit

143

Personalausgaben

Mehrleistungen

- 4 Laut Vorgabe sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Finanzjahr 1995 um 10 %, im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden. Die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen betragen 1995 11,3 Mill S (8,1 Mill S weniger als im Vorjahr), 1996 9,6 Mill S und 1997 3,3 Mill S. In den Jahren 1995 bis 1997 wurden die Konsolidierungsziele erreicht.

Belohnungen

- 5 Laut Vorgabe war auf Basis des Erfolges 1995 (7,2 Mill S) eine Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % festgelegt worden. Im Jahr 1996 wurde die Vorgabe annähernd erreicht (Erfolg 3,7 Mill S), im Jahr 1997 (Erfolg 1,2 Mill S) eingehalten.

Sachausgaben

- 6 Im Februar 1996 verfügte das BMF, daß die Ermessensausgaben im Kapitel 17 – Gesundheit in den Jahren 1996 (751 Mill S) und 1997 (771 Mill S) zu begrenzen sind.

	1996 ¹⁾	1997 ²⁾
	in Mill S	
Voranschlag	752,1	349,1
Zahlungen	670,8	284,7

¹⁾ ohne Klinischen Mehraufwand (Universitätskliniken), der mit Wirksamkeit 1. Mai 1996 vom Kapitel 14 – Wissenschaft und Forschung in das damalige Kapitel 17 – Gesundheit und Konsumentenschutz übergegangen ist

²⁾ nach Ressortteilung

Das Konsolidierungsziel wurde in den Jahren 1996 und 1997 erreicht.

Schlußbemerkung

- 7 Das BMAGS hat im Bereich Gesundheit die Vorgaben der Konsolidierungsprogramme erfüllt.

144

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen

Kapitel 50 – Finanzverwaltung

Bei der Bereinigung der Gesamtausgaben des Kapitels 50 – Finanzverwaltung um jene Ausgaben, die erstmals in den Jahren 1996 und 1997 als Gesetzliche Verpflichtungen zu leisten waren, wurde das Konsolidierungsziel — Einfrieren der Ausgaben auf Basis des Gebarungserfolges 1995 — insgesamt erreicht.

Das ab 1997 eingeführte Personalcontrolling war effektiv.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	13 679,7	24 359,4	30 440,1
Zahlungen	12 877,4	24 914,9	41 033,3
Einnahmen			
Voranschlag	2 107,6	13 887,8	19 749,1
Zahlungen	2 038,4	14 149,5	19 956,3
Personalausgaben			
Voranschlag	8 529,2	18 744,0	23 910,8
Zahlungen	8 344,8	19 217,7	24 218,9

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- Die beiden Strukturanpassungsgesetze betrafen mit Ausnahme der Konsolidierungsmaßnahmen hinsichtlich der Personalausgaben, des Poststrukturgesetzes und des Alkohol-Steuer und Monopolgesetzes 1995 die Gebarung des Kapitels 50 – Finanzverwaltung nicht.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- Laut den Konsolidierungsvorgaben sollte ausgabenseitig der Gebarungserfolg 1995 nicht überschritten werden. Die um die Ausgaben gemäß Poststrukturgesetz, Ausfuhrerstattungsgesetz, Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz und Alkohol-Steuer und Monopolgesetz 1995 bereinigte Gebarung des Kapitels 50 – Finanzverwaltung ergab im Jahr 1996 um 412,5 Mill S und im Jahr 1997 um 509,6 Mill S jeweils gegenüber 1995 verminderte Ausgaben.
- Der RH anerkannte, daß das Konsolidierungsziel im Bereich Kapitel 50 – Finanzverwaltung insgesamt erreicht wurde.

Finanzverwaltung

146

Controlling

- 3.1 Seit 1996 erstellte das BMF gemeinsam mit dem BKA monatlich einen Personalbericht. Seit Jänner 1997 wurde der Personalbericht im BMF allein erarbeitet.

Ab Jänner 1997 richtete das BMF ein kapitelweises ressortspezifisches Budgetcontrolling mit dem Ziel ein, die Einhaltung der Vorgaben der Bundesregierung und des Budgetrahmens abzustützen sowie den Erfolg des Konsolidierungsprogrammes zu sichern.

- 3.2 Der RH begrüßte die Einführung des Budgetcontrolling und empfahl dem BMF, das Controlling auszubauen (Einarbeitung von Detailzielen).

Voranschlagsvergleich

- 4 Die Ausgabebearbeitung des Kapitels 50 – Finanzverwaltung stieg im Zusammenhang mit dem Ausfuhrerstattungsgesetz um 603,1 Mill S (1996) bzw um 564,7 Mill S (1997) sowie mit dem Poststrukturgesetz um 11 846,9 Mill S (1996) bzw um 17 733,4 Mill S (1997). Weiters bewirkten im Jahr 1997 das Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz sowie das Alkohol-Steuer und Monopolgesetz 1995 eine Erhöhung der Ausgabebearbeitung um 10 367,4 Mill S. Alle Fälle betrafen Gesetzliche Verpflichtungen.

Der Anstieg der Einnahmen war im wesentlichen auf die Ersätze der Post und Telekom Austria AG für Bundesbeamte zurückzuführen.

Personal

Personalstands-entwicklung

- 5 Die Personalstände im Bereich des BMF, der Finanzlandesdirektionen und der sonstigen nachgeordneten Dienststellen sanken von Anfang 1995 (rd 19 670 Bedienstete) bis Ende 1997 (rd 16 500 Bedienstete) insgesamt um 16,1 %. Die 1996 erfolgte Erhöhung des Personalstandes im Bereich der Unternehmungen mit Bundesbediensteten um mehr als 40 000 Bedienstete war auf die im Kapitel 50 – Finanzverwaltung neu zu verrechnenden Ausgaben des Amtes der Post und Telekom Austria AG zurückzuführen.

Personalausgaben

- 6 Die Personalausgaben betreffend die Österreichische Salinen AG, das Amt der Münze Österreich, das Österreichische Postsparkassenamt und die Post und Telekom Austria AG wurden dem BMF vollständig ersetzt (1995: 38,2 Mill S, 1996: 25,8 Mill S, 1997: 4,6 Mill S).

Mehrleistungen

- 7 Die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen waren 1995 um 10 %, 1996 um weitere 5 % und 1997 um weitere 3 % zu verringern. Dieses Ziel wurde im Bereich des BMF, der Finanzlandesdirektionen und der sonstigen nachgeordneten Dienststellen erfüllt; die diesbezüglichen Ausgaben sanken 1995 um rd 32 % gegenüber dem Vorjahr auf 392,3 Mill S und betragen 1996 369,9 Mill S bzw 1997 332,1 Mill S. Die Einbeziehung der Beamten der mit 1. Mai 1996 ausgegliederten Post und Telekom Austria AG verhinderte die insgesamt Erreichung des Konsolidierungszieles, jedoch leistete die Post und Telekom Austria AG vollen Ersatz des Personalaufwandes.

Belohnungen

- 8.1 Die Belohnungen und Geldaushilfen sollten gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 um 50 % gekürzt werden. Die diesbezüglichen Ausgaben stiegen im Jahr 1995 insgesamt um rd 28 % gegenüber dem Vorjahr auf 184,4 Mill S an; dies war auf jahrelange rechtliche Unklarheiten bei der Zentralstelle selbst und bei den Finanzlandesdirektionen zurückzuführen. 1996 (insgesamt 148,1 Mill S) und 1997 (insgesamt 102,5 Mill S) war eine Ausgabeneindämmung zu verzeichnen.
- 8.2 Der RH hielt fest, daß das Konsolidierungsziel aufgrund jahrelanger rechtlicher Unklarheiten nicht erfüllt werden konnte.

Schlußbemerkung

- 9 Der RH anerkannte die — insgesamt gesehen — erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen im Bereich der Finanzverwaltung und empfahl, das Controlling auszubauen.

Kapitel 52 – Öffentliche Abgaben

Die im Voranschlag der Jahre 1995 bis 1997 beim Kapitel 52 – Öffentliche Abgaben prognostizierten Einnahmen wurden weitgehend erreicht. Die vom BMF aufgrund der Strukturanpassungsgesetze geschätzten Mehreinnahmen wurden tatsächlich erzielt.

Der für die Begutachtung des Strukturanpassungsgesetzes 1996 vorgesehene Zeitraum war für eine inhaltliche Beurteilung der ausgesandten Entwürfe zu kurz.

Die Wahrnehmung der haushaltsrechtlichen Kalkulationspflicht bezüglich der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen war nicht hinreichend dokumentiert.

Das vom RH schon seit Jahren eingemahnte Ziel einer spürbaren Verwaltungsvereinfachung wurde bei den das Abgabenrecht betreffenden Gesetzesänderungen vernachlässigt.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	141,1	142,2	142,2
Zahlungen	128,9	124,2	130,8
Bruttoeinnahmen ¹⁾			
Voranschlag	532 148,0	587 785,0	631 620,0
Zahlungen	521 180,3	585 659,7	623 927,2
Ab Überweisungen ²⁾			
Voranschlag	190 675,3	200 836,0	208 455,4
Zahlungen	175 407,2	202 189,2	210 737,9
Nettoeinnahmen			
Voranschlag	341 472,7	386 949,0	423 164,6
Zahlungen	345 773,1	383 470,5	413 189,3

¹⁾ im wesentlichen Einkommen- und Vermögensteuern, Umsatzsteuer, Ein- und Ausfuhrabgaben, Verbrauchsteuern, Stempel- und Rechtsgebühren, Verkehrsteuern
²⁾ Ertragsanteile der Länder und Gemeinden, Beitrag zur EU

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- | | | |
|----------------------|-----|--|
| Allgemeines | 1 | Die Umsetzung der die öffentlichen Abgaben betreffenden Bereiche erfolgte in den Strukturanpassungsgesetzen 1995 und 1996. |
| Gesetzesvorbereitung | 2.1 | Hinsichtlich des Strukturanpassungsgesetzes 1995 unterblieb ein Begutachtungsverfahren. Der für die Begutachtung des Strukturanpassungsgesetzes 1996 vorgegebene Zeitraum betrug fünf Arbeitstage. |

Der im Bundeshaushaltsgesetz vorgesehenen Kalkulationspflicht hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen wurde infolge des bei der Gesetzesvorbereitung auftretenden Zeitdruckes nicht in allen Fällen entsprochen. Auch in den Fällen erfolgter Kalkulationen fehlten diesbezügliche Geschäftsstücke im BMF.

- 2.2 Der RH erachtete den Begutachtungszeitraum im Hinblick auf eine inhaltliche Beurteilung der Entwürfe für zu kurz bemessen. Er empfahl, eine ausreichend lange Begutachtungsfrist vorzusehen und die Wahrnehmung der Kalkulationspflicht aktenmäßig zu dokumentieren.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

Strukturanpassungsgesetz 1995

- 3.1 Die Absenkung des Investitionsfreibetrages in Verbindung mit einer ab dem Jahr 1995 eingeführten Sondervorauszahlung sollte in den Jahren 1995 und 1996 im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer Mehreinnahmen von rd 3,6 Mrd S bzw 1,0 Mrd S bewirken.

Eine Anhebung der Steuersätze ab 1. Mai 1995 sowie die Vorverlegung der Fälligkeit um einen Monat sollte im Jahr 1995 ein zusätzliches Aufkommen an Mineralölsteuer von rd 5,5 Mrd S ermöglichen. Das Aufkommen an Mineralölsteuer stieg gegenüber 1994 um 4 361,4 Mill S; die geschätzten Mehreinnahmen wurden demzufolge nicht zur Gänze erreicht.

- 3.2 Der RH stellte fest, daß die 1995 und 1996 zugeflossenen Sondervorauszahlungen im Zusammenhang mit dem Investitionsfreibetrag von insgesamt 3 461,0 Mill S bzw 913,1 Mill S im wesentlichen die vom BMF geschätzte Höhe erreichten. Diese Vorauszahlungen waren jedoch bei den Veranlagungen für die Jahre ab 1995 wieder auf die festgesetzten Abgabenschulden anzurechnen, wodurch im Jahr 1996 eine Verringerung dieser Mehreinnahmen und im Jahr 1997 ein diesbezüglicher Fehlbetrag von 2 530,7 Mill S bewirkt wurde. Das Aufkommen an Mineralölsteuer blieb um rd 1,1 Mrd S unter den Erwartungen.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Sondervorauszahlung das Ergebnis von Verhandlungen mit der Wirtschaftskammer Österreich und Gemeinden. Die wesentliche finanzielle Auswirkung komme der Senkung des Investitionsfreibetrages zu, weil sie dauerhafte Mehreinnahmen bewirke.*

Strukturanpassungsgesetz 1996

- 4.1 Zur Erreichung des Konsolidierungszieles waren neben Einsparungen bei den Ausgaben auch Mehreinnahmen an öffentlichen Abgaben erforderlich, die weitgehend durch die Kürzung von Steuersubventionen, die Schließung von Steuerlücken und eine Ausweitung der Energiebesteuerung erzielt werden sollten.

Öffentliche Abgaben**150**

Die nachstehend angeführten Änderungen von Abgabengesetzen sollten zu Mehreinnahmen führen:

(1) Einkommensteuer:

- Kürzung bzw Streichung des allgemeinen Absetzbetrages ab einer bestimmten Einkommensgrenze;
- Umwandlung der Tarifermäßigung (halber Steuersatz) in bestimmten Fällen in eine Mehrjahresverteilung der betreffenden Einkünfte;
- Einschränkung der steuerlichen Vorteile von Verlustbeteiligungen;
- Ausschluß des Abzuges der Mietzinsrücklage;
- Verlängerung der Abschreibungsdauer von Personen- und Kombinationskraftwagen;
- Begrenzung der Steuerfreiheit für Überstunden;
- Begrenzung bzw Ausschluß des Abzuges von Sonderausgaben;
- Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer und Familienheimfahrten;
- Anhebung des Kapitalertragsteuersatzes auf 25 %;
- Verlustabzugsverbot bei den Veranlagungen für die Jahre 1996 und 1997;
- Erhöhung der Vorauszahlungen für die Jahre 1996 bis 1998.

(2) Körperschaftsteuer: Erhöhung der Mindestkörperschaftsteuer.

(3) Umsatzsteuer: Streichung des Vorsteuerabzuges für bestimmte Personen- und Kombinationskraftwagen.

(4) Normverbrauchsabgabe: Anhebung des Höchstsatzes auf 16 %.

(5) Tabaksteuer: Erhöhung der Steuersätze ab 1. Juni 1996 und ab 1. Jänner 1997.

(6) Versicherungssteuer: Anhebung des Steuersatzes auf 11 % bei bestimmten Kapital- und Rentenversicherungen.

(7) Erbschaft- und Schenkungsteuer: Verdoppelung des Zuschlages sowie der Mindeststeuer für Grundstücke.

(8) Energiebesteuerung: Besteuerung von elektrischer Energie und Erdgas ab 1. Juni 1996.

BESONDERER TEIL
Öffentliche Abgaben

151

Das BMF erwartete aufgrund interner Berechnungen aus den abgabenrechtlichen Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 1996 und 1997 folgende Mehreinnahmen gegenüber dem Abgabenerfolg 1995:

Maßnahmenbereich	1996	1997
	in Mill S	
Veranlagte Einkommensteuer	2 520	4 600
Lohnsteuer	3 830	18 270
Kapitalertragsteuer und Kapitalertragsteuer auf Zinsen	2 000	3 000
Körperschaftsteuer	8 050	8 050
Erbschaft- und Schenkungsteuer	400	800
Umsatzsteuer	5 700	1 950
Tabaksteuer	600	1 200
Energieabgabe	3 000	7 000
Normverbrauchsabgabe	400	800
Versicherungsteuer	500	1 000
Summe	27 000	46 670

Die veranschlagten und tatsächlich erzielten Mehreinnahmen je Abgabenart sind in die nachstehende Gesamtdarstellung einbezogen:

Abgabenart	1995	1996	1997
	in Mill S		
Veranlagte Einkommensteuer			
Voranschlag	29 300,0	36 000,0	38 600,0
Zahlungen	29 995,4	37 090,5	38 811,9
Lohnsteuer			
Voranschlag	150 000,0	160 000,0	183 300,0
Zahlungen	150 226,8	160 491,4	183 177,6
Kapitalertragsteuern			
Voranschlag	25 500,0	26 000,0	28 000,0
Zahlungen	24 912,9	27 742,3	27 893,1
Körperschaftsteuer			
Voranschlag	26 200,0	43 000,0	50 200,0
Zahlungen	28 083,4	42 006,3	46 738,6
Erbschaft- und Schenkungsteuer			
Voranschlag	1 300,0	1 600,0	2 000,0
Zahlungen	1 128,6	1 231,0	1 243,9
Umsatzsteuer			
Voranschlag	189 000,0	209 000,0	213 000,0
Zahlungen	179 948,9	204 064,1	207 165,0
Tabaksteuer			
Voranschlag	12 500,0	13 100,0	13 700,0
Zahlungen	12 241,3	12 310,1	13 234,7
Mineralölsteuer			
Voranschlag	34 000,0	35 000,0	33 500,0
Zahlungen	31 459,0	36 229,6	34 629,4
Energieabgabe			
Voranschlag	–	3 000,0	7 000,0
Zahlungen	–	1 952,7	7 468,9
Normverbrauchsabgabe			
Voranschlag	4 600,0	5 300,0	5 700,0
Zahlungen	4 742,3	5 502,4	5 343,5
Versicherungsteuer			
Voranschlag	7 700,0	9 400,0	10 300,0
Zahlungen	8 590,0	9 478,0	8 881,4
Summe			
Voranschlag	480 100,0	541 400,0	585 300,0
Zahlungen	471 328,6	538 098,4	574 588,0

Öffentliche Abgaben

152

- 4.2 Der RH anerkannte, daß die Mehreinnahmenschätzungen des BMF hinsichtlich der öffentlichen Abgaben den tatsächlich erzielten Mehreinnahmen 1996 und 1997 entsprachen. Nach Ansicht des RH waren die Brutto-Mehreinnahmen jedoch — unbeschadet der Auswirkungen der abgabenbezogenen Konsolidierungsmaßnahmen — auch insbesondere auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen. Er stellte fest, daß bei einigen Abgaben — Kapitalertragsteuern (1997), Erbschaft- und Schenkungsteuer (1996 und 1997), Tabaksteuer (1996 und 1997), Energieabgabe (1996), Normverbrauchsabgabe (1997) und Versicherungssteuer (1997) — die erwarteten Mehreinnahmen nicht eintraten.
- 4.3 *Das BMF stimmte im wesentlichen zu.*
- 5.1 Das Ziel der Budgetkonsolidierung überlagerte im Zuge der Gesetzesvorbereitung das — schon seit Jahren angestrebte — Ziel einer spürbaren Verwaltungsvereinfachung. Diesbezüglich nachteilig waren die vielen unterschiedlichen — insbesondere unterjährigen — Zeitpunkte des Inkrafttretens einzelner gesetzlicher Bestimmungen sowie — besonders erschwerend — einzelne gesetzliche Regelungen, die einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand verursachten (insbesondere verstärkter Parteienverkehr, vermehrte Auskunftersuchen, höhere Anzahl von Rechtsmitteln).
- 5.2 Der RH hat schon wiederholt Verwaltungsvereinfachungen bzw die Schaffung eines vereinfachten, klaren und überschaubaren Abgabenrechtes empfohlen. Nach Ansicht des RH würde ein einfacher Gesetzesvollzug eine effizientere Verwaltung ermöglichen und den angestrebten Konsolidierungserfolg verstärken.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMF liege der Schwerpunkt der Konsolidierung auf der Erzielung zusätzlicher Einnahmen und nicht auf der Vereinfachung des Steuerrechtes. Dessenungeachtet seien Vereinfachungen (verringertes Rechen- und Kontrollaufwand) gegeben.*
- 6 Die nachstehenden nachträglichen Gesetzesänderungen ließen finanzielle Auswirkungen auf die Budgetkonsolidierung erwarten:
- (1) Gesetzliche Maßnahmen betreffend Freibetragsbescheide sollen im Jahr 1998 ein Mehraufkommen an Lohn- und Einkommensteuer von rd 3 Mrd S erbringen.
- (2) Die Maßnahmen des EU-Abgabenänderungsgesetzes werden voraussichtlich Abgabenausfälle je Jahr von 300 bis 400 Mill S bewirken.
- 7 In diesem Zusammenhang war festzustellen:
- (1) Durch das Strukturanpassungsgesetz 1995 wurde das befristete Bundesgesetz, mit dem eine Sonderabgabe von Erdöl erhoben wurde, aufgehoben. Um den sich daraus ergebenden Einnahmefall zu vermeiden, wurden die Mineralölsteuersätze für Benzin und Dieselöl um 0,10 g/l zusätzlich zur geplanten Erhöhung angehoben.

Verwaltungs-
erschwernisse

Nebeneffekte

Besondere
ressortbezogene
Feststellungen

(2) Da die Erhöhungen der Tabaksteuer, insbesondere wegen der Tabakwareneinkäufe der Österreicher in den im benachbarten Ausland eingerichteten Duty-free-shops, nicht die erwarteten Mehreinnahmen erbrachten, erfolgte durch Verordnung des BMF eine Beschränkung der tabaksteuerfreien Einfuhr für Tabakwaren aus Nicht-EU-Staaten auf dem Landwege ab 1. Juli 1997.

(3) Durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 trat eine Änderung des Alkohol-Steuer und Monopolgesetzes 1995 ein, derzufolge ua das Alkoholmonopol mit Ablauf des 31. Dezember 2000 aufgelassen und die Verwertungsstelle des Österreichischen Alkoholmonopols mit Ablauf des 31. Dezember 2001 aufgelöst werden sollten. Die bei den Verhandlungen über die Budgetkonsolidierung erzielten Vereinbarungen (Festlegung eines jährlich geringer werdenden Stützungsbedarfes der Alkoholwirtschaft bis zur Auflassung des Monopols sowie der Verzicht auf die Verwertungsstelle des Österreichischen Alkoholmonopols mit Ablauf des Jahres 1996) wurden im Verbrauchsteueränderungsgesetz 1996 legislativ umgesetzt.

Schluß- bemerkungen

8 Der RH anerkannte die Konsolidierungserfolge und empfahl,

(1) für Gesetzesbegutachtungen einen ausreichend langen Zeitraum vorzusehen und

(2) die Wahrnehmung der haushaltsrechtlichen Kalkulationspflicht aktenmäßig zu dokumentieren.

Kapitel 53 – Finanzausgleich

Die Änderung bzw Neufassung des Finanzausgleiches durch die beiden Strukturanpassungsgesetze führten im Vergleich zum Jahr 1995 ab dem Jahr 1996 zu Mehrzahlungen des Bundes an die Länder und die Gemeinden.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	34 580,1	37 204,8	42 488,4
Zahlungen	32 230,2	35 721,1	40 796,2
Einnahmen			
Voranschlag	4 550,0	3 673,3	5 234,5
Zahlungen	4 649,5	3 793,1	4 946,9

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 Im Rahmen der Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996 erfolgten mehrere Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes 1993 sowie die Inkraftsetzung des Finanzausgleichsgesetzes 1997. Ferner enthielten das Katastrophenfondsgesetz 1996 und eine Änderung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschußgesetzes 1989 Bestimmungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Länder und die Gemeinden.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Gemeinschaftliche Bundesabgaben

- 2 Nachstehend sind die vom BMF gegenüber dem Gebarungserfolg des Jahres 1995 geschätzten Mehreinnahmen (Soll) aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die einzelnen Gebietskörperschaften (Ertragsanteile) den tatsächlich erzielten Mehreinnahmen (Ist) gegenübergestellt:

	1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist
Bund	21 552	39 986	41 178	49 101
Länder	3 510	9 572	7 986	13 285
Gemeinden	2 002	7 662	4 154	11 753

Der durch die beiden Strukturanpassungsgesetze geänderte Finanzausgleich bewirkte bei den Ländern und Gemeinden insgesamt eine Steigerung ihrer Anteile gegenüber dem Jahr 1995 wie folgt:

	1996	1997
	in Mill S	
Länder	14 510	21 260
Gemeinden	7 992	10 100

BESONDERER TEIL
Finanzausgleich**155**

- Zielerreichung 3 Die vom BMF aufgrund der beiden Strukturanpassungsgesetze geschätzten Mehreinnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben fanden in den tatsächlichen Mehreinnahmen Deckung.
- Schlußbemerkung 4 Der RH anerkannte den Schätzerfolg des BMF.

156

Bereich des Bundesministeriums für Inneres

Kapitel 11 – Inneres

Das Ziel der Ausgabenstabilisierung konnte auch wegen der Übernahme neuer Aufgabengebiete nicht erreicht werden, insbesondere weil Planstellenreduzierungen in traditionellen Bereichen durch zusätzliches Personal für diese neuen Aufgaben überkompensiert wurden.

Die geplanten Mehreinnahmen traten vor allem bei der Unfallmeldegebühr nicht ein.

Insgesamt wurden die Vorgaben zur Kürzung der Mehrdienstleistungen sowie der Belohnungen und Geldaushilfen weitgehend eingehalten.

Verminderungen der laufenden Sachausgaben ließen erhöhte Ausgaben in den Folgejahren erwarten.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	20 239,4	20 912,9	20 968,0
Zahlungen	20 448,3	21 051,5	21 346,0
Einnahmen			
Voranschlag	815,9	1 245,7	1 348,5
Zahlungen	1 094,4	1 222,4	1 274,5
Personalausgaben			
Voranschlag	14 113,1	14 312,9	14 268,0
Zahlungen	14 154,8	14 503,7	14 853,3

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

Ressortspezifische
Regelungen

- 1 Das Strukturanpassungsgesetz 1995 enthielt keine spezifisch den Vollzugsbereich des BMI betreffenden Einzelmaßnahmen.

Die Regierungsvorlage zum Strukturanpassungsgesetz 1996 sah in folgenden Materien Gesetzesänderungen vor:

- Sicherheitspolizeigesetz (Neuregelungen von Überwachungsgebühren sowie Kostenersatzpflicht bei Fehlalarmen),
- Straßenverkehrsordnung (Einführung einer Unfallmeldegebühr [„Blau-lichtsteuer“]),

Inneres

158

- Polizeibefugnis–Entschädigungsgesetz (Einschränkung der Ersatzpflicht des Bundes) und
- Versammlungsgesetz (Verkürzung des Instanzenzuges).

Gesetzesvorbereitung 2 Für die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe standen dem BMI — einschließlich eines verkürzten Begutachtungsverfahrens — 18 Tage zur Verfügung.

Im Zuge der Behandlung im Budgetausschuß des Nationalrates wurde das Strukturanpassungsgesetz 1996 hinsichtlich des Bundesgesetzes über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen geändert; erhöht wurde die von Flugpassagieren einzuhebende Sicherheitsabgabe ("Sicherheitsschilling").

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung 3.1 Nachfolgend werden die vom BMI geschätzten Mehreinnahmen (Soll) den im Jahr 1997 tatsächlich erzielten (Ist) Mehreinnahmen gegenübergestellt:

	Soll	Ist
	in Mill S	
Überwachungsgebühren	42,9	38,9
Kostenersatzpflicht bei Fehlalarmen	– *)	27,4
Unfallmeldegebühr	60,0	17,9
Sicherheitsabgabe	– *)	218,6

*) keine Angabe laut BMI

Mit den Änderungen des Sicherheitspolizeigesetzes und der Straßenverkehrsordnung sollte neben der Erzielung zusätzlicher und aufwandsge-rechter Einnahmen insbesondere eine Entlastung der Exekutive von über-wiegend der Wahrung privater Interessen dienenden Serviceleistungen erreicht werden.

Hinsichtlich der Unfallmeldegebühr wurden die geplanten Mehreinnah-men um 42,1 Mill S verfehlt. Ausgabeneinsparungen durch die Änderung des Polizeibefugnis–Entschädigungsgesetzes waren im überprüften Zeit-raum noch nicht erzielt worden. Die aus der Änderung des Versammlungs-gesetzes resultierenden Kosteneinsparungen waren nicht quantifizierbar. Die Anhebung der Sicherheitsabgabe ist wegen ihrer Zweckbindung in den Bundeshaushalten 1996 und 1997 nicht voll wirksam geworden. Die ent-sprechenden Einnahmen kamen — nach Aufhebung der Zweckbindung ab Bundesfinanzgesetz 1998 — erst ab 1998 dem Bundeshaushalt unmittel-bar zugute.

3.2 Nach Ansicht des RH ist eine Entlastung der Exekutive — soweit bisher beurteilbar — gelungen. Er hielt die Neuregelung des Polizeibefugnis–Entschädigungsgesetzes für zweckmäßig, um potentielle Schadenersatz-anprüche künftig zu vermeiden. Die Verkürzung des Instanzenzuges im Versammlungsgesetz führte zu einer Verwaltungsvereinfachung.

Controlling 4 Den Vorgaben des BMF für das Budgetcontrolling kam das BMI nach. Das BMI verfügte über kein eigenes Controllinginstrument für die Umsetzung der ressortspezifischen Konsolidierungsmaßnahmen.

Voranschlagsvergleich 5.1 Das bei der Budgeterstellung für die Finanzjahre 1996 und 1997 vorgegebene Ziel, die Ausgaben auf der Höhe des Gebarungserfolges 1995 zu stabilisieren, konnte im BMI — trotz deutlicher Einsparungen in Teilbereichen (Bundespolizei) — bereits bei der Planung nicht eingehalten werden. Verantwortlich dafür war die Übertragung neuer bzw. erweiterter Aufgabenstellungen, aus denen die nachstehenden geplanten Mehrausgaben resultierten:

	1996	1997
	in Mill S	
Aufbau Grenzgendarmerie	350	400
zusätzliche Verkehrsüberwachung	120	120
Zivildienst (steigender Zugang)	140	150
Deponiensanierung	–	300
Aufbau Schengener Informationssystem	70	80

Der Budgetvollzug selbst führte zu Überschreitungen, die nur teilweise durch Einsparungen innerhalb des Ressorts finanzierbar waren. Die ursächlichen Teilbereiche sind nachstehend aufgelistet:

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Zivildienst	135	–	–
zusätzliche Verkehrsüberwachung	100	91	105
Unterstützung Kriegsflüchtlinge	88	–	–
Deponiensanierung	–	100	–
Aufbau Grenzgendarmerie	–	160	513
Sondereinheiten	–	–	90

5.2 Nach Ansicht des RH war es dem BMI infolge der Übernahme mehrerer neuer bzw. erweiterter Aufgaben nicht möglich, die Stabilisierung der Ausgaben gemäß Vorgabe — ungeachtet deutlicher Konsolidierungserfolge in Teilbereichen — insgesamt zu verwirklichen.

Inneres

160

Personal

Planstellen-
entwicklung

6.1 Die Planstellenentwicklung verlief wie folgt:

BMI	Zentral- leitung	Bundes- polizei	Bundes- gendarmerie	Übrige Bereiche	Summe
	Anzahl				
Stellenplan 1994	1 146	16 985	13 702	276	32 109
Umschichtung	+ 58	- 5	- 27	- 26	0
Planstellen (Verkehrsüberwachung)	-	+ 199	+ 315	-	+ 514
Grenzdienst (Bundesgendarmerie)	-	-	+ 400	-	+ 400
von Zollwache	-	-	+ 100	-	+ 100
Einsparung 1995	- 9	- 188	- 137	- 3	- 337
Stellenplan 1995	1 195	16 991	14 353	247	32 786
Umschichtung	+ 93	- 17	- 62	- 14	0
EU-Planstellen	+ 6	-	-	-	+ 6
von Zollwache	-	-	+ 736	-	+ 736
Einsparung 1996	- 20	- 264	- 222	- 4	- 510
Stellenplan 1996	1 274	16 710	14 805	229	33 018
von Zollwache	-	-	+ 200	-	+ 200
Einsparung 1997	- 19	- 254	- 214	- 3	- 490
Bundesfinanzgesetz 1997 Novelle	+ 28	- 17	- 10	-	+ 1
Stellenplan 1997 (nach Novelle des Bundesfinanzgesetzes 1997)	1 283	16 439	14 781	226	32 729

Das BMI nahm in den traditionellen Aufgabenbereichen Kürzungen von insgesamt 1 337 Planstellen vor. Die Personaleinsparungen waren im Exekutivdienst noch nicht wirksam geworden, weil vorerst nur die Anzahl der Polizei- und Gendarmerieschüler reduziert wurde.

Deutliche Personalerhöhungen erforderte der Aufbau des Grenzdienstes der Bundesgendarmerie, wobei diese zum Großteil mit der Übernahme von freiwerdenden Beamten der Zollwache abgedeckt wurden. Die Schaffung weiterer Planstellen erfolgte für den Einsatz zusätzlicher Verkehrsüberwachungsorgane aufgrund zweckgebundener Teile der Strafgeleinnahmen.

6.2 Unter Berücksichtigung der erforderlichen Planstellenvermehrung für den Grenzdienst der Bundesgendarmerie und die auf Gesetzesauftrag beruhende zusätzliche Verkehrsüberwachung wurde das Konsolidierungsziel bei der Planstellenreduzierung erfüllt.

Personalausgaben

- 7.1 Personalmehrausgaben entstanden insbesondere im Zuge des Personalaufbaues des Grenzdienstes der Bundesgendarmerie (1996: 160,0 Mill S, 1997: 512,1 Mill S). Weitere Personalmehrausgaben ergaben sich für die zusätzliche Verkehrsüberwachung (1995: 92,1 Mill S, 1996: 51,6 Mill S, 1997: 79,4 Mill S).
- 7.2 Der RH hielt die Personalmehrausgaben für gerechtfertigt, weil für den Grenzdienst der Bundesgendarmerie budgetär nicht ausreichend vorgesorgt worden war und die Mehrausgaben für die zusätzliche Verkehrsüberwachung aus zweckgebundenen Strafgeleinnahmen finanziert und diese damit dem gesetzlichen Auftrag entsprechend verwendet wurden.

Mehrleistungen

- 8.1 Laut den Vorgaben sollten die zeitlichen Mehrleistungen auf Grundlage des Finanzjahres 1995 im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden.

Im Jahr 1997 verursachten insbesondere die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Schengener Übereinkommen übernommenen Verpflichtungen zur verstärkten Grenzüberwachung eine deutliche Steigerung der Überstunden bei der Bundesgendarmerie um 9,6 % (1996: 761,7 Mill S, 1997: 835,2 Mill S), wodurch das Gesamteinsparungsziel um 4,1 % (62,8 Mill S) nicht erreicht wurde.

Das Ziel, die Ausgaben für Journaldienste einzufrieren, konnte trotz Einsparungen bei der Bundespolizei von 1,4 % (1,6 Mill S) ebenfalls nicht erreicht werden, weil das zusätzliche Personal bei der Bundesgendarmerie zu vermehrten Journaldienstleistungen führte.

- 8.2 Der RH erachtete die Gründe für die Abweichungen von den Vorgaben für nachvollziehbar. Er empfahl, auch die Einsparungspotentiale bei der Bundesgendarmerie auszuschöpfen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei nach Abschluß der personellen Ausstattung des Grenzdienstes eine günstigere Überstundenentwicklung bei der Bundesgendarmerie zu erwarten. Zudem würde die Ablauforganisation verbessert. Von der Journaldienststundenregelung könne es jedoch derzeit nicht abgehen.*

Belohnungen

- 9 Das BMI erfüllte die Vorgabe, die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % zu reduzieren. Die diesbezüglichen Einsparungen betragen rd 50 Mill S.

Inneres**162**

- Sachausgaben**
- 10.1 Zur Reduzierung der laufenden Sachausgaben verschob das BMI durch folgende Maßnahmen die finanziellen Belastungen in künftige Finanzjahre (Vorbelastungen):
- Leasing-Finanzierung von Kraftfahrzeug-Beschaffungen (Vorbelastung aus 1996 und 1997 rd 210 Mill S),
 - Vorfinanzierungsvertrag im Zusammenhang mit der Räumung der Berger-Deponie (Vorbelastung aus 1997 rd 120 Mill S) und
 - Reduzierung der geplanten Zuweisung von Zivildienern (Vorbelastung aus 1997 rd 80 Mill S).
- 10.2 Der RH sah in diesen Maßnahmen zwar einen Beitrag zur Erreichung des kurzfristigen Konsolidierungszieles, verwies aber auf die Belastung künftiger Finanzjahre.
- Schlußbemerkung**
- 11 **Der RH anerkannte die teilweise erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen und empfahl, auch die Einsparungspotentiale bei der Bundesgendarmerie auszuschöpfen.**

Bereich des Bundesministeriums für Justiz

Kapitel 30 – Justiz

Das BMJ hat das Konsolidierungsziel erreicht; die durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 erwarteten Mehreinnahmen sind eingetreten. Das Controlling war zweckmäßig und geeignet, die Gebarung zu steuern.

Hingegen konnten Möglichkeiten für weitere Einsparungen durch Zusammenlegungen von Bezirksgerichten wegen der unveränderten Gesetzeslage nicht genutzt werden.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	9 457,8	9 646,9	9 746,8
Zahlungen	9 709,1	9 832,6	10 015,2
Einnahmen			
Voranschlag	6 032,0	6 050,0	6 350,0
Zahlungen	6 004,0	6 357,7	6 700,3
Personalausgaben			
Voranschlag	5 388,7	5 446,9	5 546,8
Zahlungen	5 397,1	5 465,1	5 508,4

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

Ressortspezifische
Regelungen

- 1 Das BMJ war hinsichtlich der allgemeinen, ressortübergreifenden Änderungen von beiden Strukturanpassungsgesetzen betroffen. Zusätzlich sah die Regierungsvorlage zum Strukturanpassungsgesetz 1996 verschiedene Gesetzesnovellen im Justizbereich vor.

Gesetzesvorbereitung

Budgetverhandlungen

- 2 Bereits anlässlich der Budgetverhandlungen für den Bundesvoranschlag 1996 begann das BMJ, Maßnahmen zur Budgetentlastung vorzubereiten, um die Zustimmung des BMF zu einer Überschreitung der veranschlagten Ausgaben im Ausmaß einer möglichen Bedeckung durch Mehreinnahmen zu erhalten. Ein diesbezüglicher Gesetzesentwurf wurde im September 1995 zur Begutachtung versendet und fristgerecht dem BKA vorgelegt. Im Februar 1996 vereinbarte das BMJ anlässlich der neuerlichen Budgetverhandlungen mit dem BMF mögliche Voranschlagsüberschreitungen der Sachausgaben wie folgt:

Justiz

164

- 1996: bei Mehreinnahmen von 300 Mill S Überschreitung der Sachausgaben bis zu 400 Mill S;
- 1997: bei Mehreinnahmen von 200 Mill S Überschreitung der Sachausgaben bis zu 500 Mill S.

Nach einer neuerlichen Begutachtung wurden die vorgesehenen Änderungen der den Justizbereich betreffenden Gesetze fristgerecht dem BKA zur Einarbeitung in die Budgetbegleitgesetze übermittelt. Dieser dem BKA zugeleitete "konsolidierte Gesetzesentwurf" wurde mit Ausnahme der Novellierung des Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung (Übergangsgesetz 1920), das die organisatorischen Änderungen mit günstigen finanziellen Auswirkungen ermöglicht hätte, vom Nationalrat mit zwei Änderungen beschlossen.

Änderungen

- 3.1 Mit einer Änderung des Übergangsgesetzes 1920 wollte das BMJ die sich aus der bestehenden Verfassungsrechtslage ergebenden Probleme bei der Änderung der Grenzen der Bezirksgerichtssprengel beseitigen.

Der RH hat in seinem Nachtrag zum Tätigkeitsbericht 1995 (S. 112 Abs 6) das Straffungs- und Einsparungspotential alleine für den Bereich des Oberlandesgerichtes Linz mit jährlich mindestens 13 Mill S beziffert.

Im Zuge der Beratungen beschloß der Budgetausschuß des Nationalrates, die Änderung des Übergangsgesetzes 1920 aus dem Strukturanpassungsgesetz 1996 herauszunehmen und mit einem selbständigen Antrag zu erledigen. Ein im März 1996 dementsprechend erstellter Bericht und Antrag wurde in der Folge jedoch nicht weiter behandelt.

- 3.2 Der RH empfahl dem BMJ, seine Anstrengungen zu einer Änderung des Übergangsgesetzes 1920 verstärkt fortzusetzen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMJ erachte es eine Änderung des Übergangsgesetzes 1920 in absehbarer Zeit für kaum möglich.*
- 3.4 Der RH ermutigte das BMJ zur Nachhaltigkeit.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 4.1 Die Mehreinnahmen durch die geplanten Maßnahmen des "konsolidierten Gesetzesentwurfes" schätzte das BMJ mit jährlich 150 bis 200 Mill S. Letztlich wurden 1996 Mehreinnahmen von 276 Mill S gegenüber 1995 erzielt; 1997 betragen die Mehreinnahmen gegenüber 1996 232 Mill S.
- 4.2 Der RH anerkannte den Konsolidierungserfolg.

Controlling

- 5.1 Das BMJ verfügte beim Personalcontrolling über das Betriebliche Informationssystem der Justiz, das Personalinformationssystem des Bundes und die Personalanforderungsrechnung. Bei teilweiser Verknüpfung dieser Aufzeichnungen wurde dreimal jährlich ein Soll-Ist-Vergleich der Personalstände vorgenommen. Ferner legte das BMJ entsprechend den Vorgaben des BMF seit Jänner 1997 monatlich einen Budgetbericht vor und stellte die Entwicklung des Erfolges der Personalausgaben und der Mehrleistungsvergütungen dar. Die Controllinginstrumente dienten dem BMJ als Grundlagen für die Personalbewirtschaftung und für –aufnahmen.
- 5.2 Nach Ansicht des RH erfüllten die Controllingmaßnahmen die Erwartungen und waren zur Steuerung der Personalausgaben und der Planstellenbewirtschaftung geeignet.

Voranschlagsvergleich

- 6.1 Eine Deckelung der Kapitelsumme gab es für das BMJ nicht. Das Budgetprogramm 1996 bis 2000 sah vor, die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen unter 3,4 Mrd S zu reduzieren.

Der Unterschiedsbetrag zwischen Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen entwickelte sich wie folgt:

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Voranschlag	3 425,8	3 596,9	3 396,8
Zahlungen	3 705,1	3 474,9	3 314,9

- 6.2 Nach Ansicht des RH hat das BMJ das vorgegebene Ziel insgesamt im wesentlichen erreicht.

Personal

Planstellenentwicklung

- 7.1 Die Gesamtanzahl der Planstellen laut Stellenplan blieb im wesentlichen von 1995 (unter Berücksichtigung der Richteramtsanwärter) bis 1997 gleich.

Änderungen betrafen einzelne Planstellengruppen: So war generell eine Erhöhung (jeweils 1995 bis 1997) der Planstellen für Richter (+ 65), für den Exekutivdienst (+ 70) und für die Krankenpfleger (+ 30) festzustellen. Hingegen sank die Anzahl (jeweils 1995 bis 1997) der Planstellen für Richteramtsanwärter (– 65), Jugendliche (– 52) und das Verwaltungspersonal (– 44). Auch bei den besetzten Planstellen war dieser Trend (1995 bis 1997: – 72) festzustellen.

- 7.2 Der RH anerkannte die weitestgehende Zielerreichung hinsichtlich der Planstellen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMJ habe es nur durch eine noch effizientere und raschere Planstellenbewirtschaftung die Kürzungen einigermaßen aufzufangen vermocht. So seien im Jahr 1998 über 99 % der Planstellen auch tatsächlich besetzt worden.*

Justiz

166

Personalausgaben

- 8.1 Im Zuge der Budgetverhandlungen vereinbarten das BMJ und das BMF Personalausgaben von 5 450 Mill S (1996) und 5 550 Mill S (1997). 1996 überschritt das BMJ diese Grenze geringfügig, 1997 wurde die Zielvorgabe eingehalten und insgesamt weniger als veranschlagt ausgegeben.
- 8.2 Nach Ansicht des RH erreichte das BMJ die in den Bundesfinanzgesetzen hinsichtlich der Personalausgaben vorgegebenen Ziele weitestgehend.

Mehrleistungen

- 9.1 Laut Vorgaben des Ministerrats sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Finanzjahr 1995 um 10 %, im Jahr 1996 um 5 % und im Jahr 1997 um weitere 3 % reduziert werden. Die diesbezüglichen Einsparungen betragen 15,5 Mill S.
- 9.2 Nach Ansicht des RH erreichte das BMJ die Konsolidierungsziele in den Jahren 1996 und 1997.

Belohnungen

- 10 Das BMJ erfüllte in den Jahren 1996 und 1997 die Vorgabe, die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % zu reduzieren. Die diesbezüglichen Einsparungen betragen 42,3 Mill S.

Sachausgaben

Werkverträge mit Einzelpersonen

- 11.1 Für Werkverträge mit Einzelpersonen gab das BMJ — ohne den Bereich Bewährungshilfe — von 1995 bis 1997 jährlich rd 42 Mill S aus. Mehr als zwei Drittel dieser Ausgaben entfielen auf die fallweise Konsultierung von Fachärzten für Häftlinge der Justizanstalten, die von der Sozialversicherungspflicht nicht erfaßt waren. Freie Dienstverträge bestanden hauptsächlich mit Ärzten, Psychiatern und Psychologen sowie Lehrern im Bereich der Justizanstalten, wenn das Beschäftigungsausmaß für einen Dienstvertrag zu gering war.
- 11.2 Nach Ansicht des RH entstanden im Justizressort durch die mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 verfügte Sozialversicherungspflicht von freien Dienstverträgen und dienstnehmerähnlichen Werkverträgen keine nennenswerten Mehrausgaben.

Werkverträge für Reinigung

- 12.1 Die Ausgaben für Werkverträge mit Reinigungsunternehmungen stiegen wegen verstärkter Fremdvergabe von rd 39 Mill S (1995) auf rd 48 Mill S (1997). Im Bereich der Justizbehörden in den Ländern wurden in den letzten drei Jahren 70 Planstellen für Reinigungskräfte eingespart. Demgegenüber entsprach die Steigerung der Entgeltzahlungen an die Reinigungsunternehmungen nur etwa 40 Planstellen.
- 12.2 Der RH anerkannte den Konsolidierungserfolg.

BESONDERER TEIL
Justiz**167**

- Sonstige Leistungen
- 13.1 Für Leistungen von Dritten ohne Bewährungshilfe und Reinigung hat das Justizressort — in den letzten drei Jahren nahezu unverändert — jährlich rd 480 Mill S ausgegeben. Ein Großteil davon betraf die Unterbringung geistig abnormer Rechtsbrecher, Entgelte an öffentliche Krankenanstalten und Ambulatorien sowie die Sicherheitsmaßnahmen bei den Gerichten.
- 13.2 Nach Ansicht des RH betrafen die Ausgaben im wesentlichen Leistungen, die kaum vom ressorteigenen Personal besorgt werden können.
- Schlußbemerkung
- 14 Der RH anerkannte die Konsolidierungserfolge des BMJ und empfahl, um eine Änderung des Übergangsgesetzes 1920 verstärkt bemüht zu sein.

168

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Kapitel 40 – Militärische Angelegenheiten

Das BMLV reduzierte zwar Planstellen und Personal, Mehrleistungsvergütungen und Belohnungen wurden aber nicht vorgabegemäß eingeschränkt. Vorbelastungen bei den Sachausgaben waren geeignet, die Finanzierbarkeit künftiger Investitionen einzuschränken. Insbesondere das Personalcontrolling war zweckmäßig.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	20 230,0	20 743,0	20 871,0
Zahlungen	20 460,1	20 693,2	21 132,2
Einnahmen			
Voranschlag	540,9	508,2	517,8
Zahlungen	543,0	455,0	675,7
Personalausgaben einschließlich Zeitsoldaten			
Voranschlag	9 627,2	10 175,8	10 291,1
Zahlungen	9 814,6	10 045,5	10 321,6

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- 1 Die im Zuge der Konsolidierungsbemühungen spezifisch das BMLV berührenden Regelungen betrafen Änderungen des Wehrgesetzes 1990 und des Heeresgebührengesetzes 1992.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Allgemeines

- 2 Die im Strukturanpassungsgesetz 1996 vorgenommene Änderung des Wehrgesetzes 1990 ermöglichte es, die Dauer des Grundwehrdienstes zwischen sechs und acht Monaten flexibel zu gestalten. Damit wurde die bisherige Praxis, unmittelbar an eine sechsmonatige Grundwehrdienstleistung eine mit höheren Gebührenansprüchen verbundene Truppenübung anzuschließen, entbehrlich.

Die Ansprüche der Grundwehrdiener auf Familienunterhalt und Wohnkostenbeihilfe gemäß dem Heeresgebührengesetz 1992 wurden modifiziert, um Mißbräuche hintanzuhalten.

Militärische Angelegenheiten

170

- Gesetzesvorbereitung
- 3.1 Der Zeitraum für die Entwurfserstellung und das Begutachtungsverfahren betrug rd drei Wochen. Die Übernahme der Gesetzesentwürfe in das Strukturanpassungsgesetz 1996 erfolgte nahezu unverändert.
- Das BMLV schätzte die jährliche Ersparnis durch die Gesetzesvorhaben auf rd 85 Mill S; eine nachvollziehbare Berechnung fehlte.
- 3.2 Der RH erachtete trotz des vergleichsweise geringen Umfanges dieser Gesetzesvorhaben die für Entwurfserstellung und Begutachtung eingeräumte Frist für äußerst knapp bemessen. Er empfahl, die finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben nachvollziehbar darzustellen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei das Fehlen nachvollziehbarer Berechnungen der finanziellen Auswirkungen auf den damaligen Zeitdruck zurückzuführen.*
- Zielerreichung
- 4 Von den erwarteten Mehreinnahmen sollten rd 80 Mill S durch die Änderung des Wehrgesetzes 1990 erzielt werden. Aus der Änderung des Heeresgebührengesetzes 1992 wurden Einsparungen von 5 Mill S erwartet.
- Die auf die Änderung des Wehrgesetzes 1990 zurückzuführenden Einsparungen betragen im Jahr 1997 rd 40 Mill S, somit nur die Hälfte des geschätzten Potentials, weil gegenüber früheren Jahren mehr Einberufungen zum achtmonatigen Grundwehrdienst erfolgten und dadurch die flexible Gestaltung des Grundwehrdienstes weniger als angenommen zum Tragen kam.
- Die gegenüber der Schätzung höheren Einsparungen im Bereich des Heeresgebührengesetzes 1992 (rd 22 Mill S statt erwarteter 5 Mill S) beruhen nicht auf der Hintanhaltung von Mißbräuchen, sondern vor allem auf der seit 1997 eingeschränkten Möglichkeit des Aufschubs für den Antritt des Grundwehrdienstes. Seither traten Wehrpflichtige mit durchschnittlich geringerem Alter den Grundwehrdienst an; dies wirkte dämpfend auf die Ansprüche auf Familienunterhalt und Wohnkostenbeihilfe.
- Controlling
- 5.1 Das BMLV kam den vom BMF vorgegebenen Maßnahmen für das Budgetcontrolling nach. Darüber hinaus verfügte das BMLV über ein Personalinformationssystem, welches seit 1996 verstärkt für das Personalcontrolling herangezogen wurde.
- 5.2 Der RH erachtete insbesondere das Personalcontrolling im BMLV für zweckmäßig.
- Voranschlagsvergleich
- 6 Die Mehrausgaben im Jahre 1995 (230,3 Mill S) beruhen insbesondere auf erhöhten Personalausgaben, die durch die Schaffung der "Militärperson auf Zeit" entstanden, sowie auf Leistungsvergütungen an die Austro-Control GesmbH.
- Die Minderausgaben im Jahre 1996 (49,8 Mill S) resultierten hauptsächlich aus Einschränkungen bei Journaldiensten und Übungsvorhaben, während die Mindereinnahmen (53,2 Mill S) vor allem auf eine geringere Refundierung für Auslandseinsätze zurückzuführen waren.

BESONDERER TEIL
Militärische Angelegenheiten

171

Die Mehrausgaben im Jahre 1997 (261,2 Mill S) waren in erster Linie durch einen verstärkten Personaleinsatz bei der Grenzsicherung, durch den Ankauf von Kampfpanzern und durch materielle Erfordernisse aufgrund des Schengener Abkommens bedingt. Vor allem die verstärkten Kostenersätze für Auslandseinsätze führten 1997 zu höheren Mehreinnahmen (157,9 Mill S).

Personal

Planstellen- entwicklung

- 7.1 Im Rahmen der Besoldungsreform 1994 wurde ua die "Militärperson auf Zeit" geschaffen, die im wesentlichen die Einrichtung des "Zeitsoldaten" ablöste. Für "Militärpersonen auf Zeit" waren im Gegensatz zu Zeitsoldaten Planstellen erforderlich bzw fielen höhere Zulagen und Nebengebühren (Überstundenvergütungen usw) an. Daher wurden ab 1995 im Stellenplan 8 100 Planstellen für diesen Personenkreis vorgesehen und in den Voranschlägen die Personalausgaben höher dotiert.

Mehr als die Hälfte der Planstelleneinsparungen in den Jahren 1996 und 1997 erfolgte zu Lasten der zugewiesenen Planstellen für die "Militärpersonen auf Zeit". Der Stand an aktivem Personal sank — gemessen am Ausmaß von Vollbeschäftigungen — von Anfang 1995 bis Ende 1997 um mehr als 4 % (rd 1 200 Vollbeschäftigungen).

- 7.2 Der RH anerkannte den Konsolidierungserfolg hinsichtlich des aktiven Personals.
- 7.3 *Laut Stellungnahme BMLV habe es — wie schon in früheren Jahren — aufgrund der Kürzungsvorgaben der Konsolidierungspakete auch die erstmals 1995 zugewiesenen Planstellen für die "Militärpersonen auf Zeit" reduziert.*

Personalausgaben

- 8 Die im Jahr 1995 veranschlagten Personalausgaben (einschließlich Zeitsoldaten) von rd 9 627 Mill S wurden um rd 187 Mill S überschritten, was laut Angaben des BMLV insbesondere auf eine vermehrte Übernahme von Zeitsoldaten (Unteroffizieren) als "Militärpersonen auf Zeit" zurückzuführen sei.

Minderausgaben für Personal von rd 130 Mill S (1996) führte das BMLV auf reduzierte Übungen und Journaldienste zurück.

Insbesondere die Verstärkung des Grenzeinsatzes habe laut BMLV im Jahre 1997 zur Überschreitung der veranschlagten Personalausgaben um rd 31 Mill S geführt.

Mehrleistungen

- 9.1 Die Budgetvoranschläge für die gesamten Mehrleistungsvergütungen wurden im Bereich des BMLV zwar unterschritten, das Ausmaß der von der Bundesregierung beschlossenen Reduzierung der Ausgaben für Überstunden— sowie Sonn— und Feiertagsvergütungen (10 % für 1995, 5 % für 1996 und 3 % für 1997) wurde jedoch nicht erreicht.

Militärische Angelegenheiten

172

Ein Vergleich der Soll-Vorgabe mit den für Überstunden- sowie Sonn- und Feiertagsvergütungen tatsächlich geleisteten Ausgaben ergab folgendes Bild:

	1994	1995	1996	1997
		in Mill S		
Soll-Vorgabe	–	295,6	293,8	285,0
Zahlungen	328,4	309,3	409,7	458,5

Selbst unter Berücksichtigung der seit 1995 überstundenwirksamen "Militärpersonen auf Zeit" bei den Sollwerten ergab sich eine Überschreitung der Vorgaben (1995 um rd 8 Mill S, 1996 um rd 77 Mill S und 1997 um rd 118 Mill S).

Laut Vorgabe der Bundesregierung waren die Ausgaben für Journaldienste im Bereich des BMLV zu stabilisieren. Sie betragen 1995 193,7 Mill S, 1996 207,7 Mill S und 1997 195,8 Mill S. Unter Berücksichtigung der "Militärpersonen auf Zeit" waren die Ausgaben hierfür rückgängig (1996 um rd 12 Mill S und 1997 um rd 36 Mill S).

- 9.2 Der RH stellte die deutliche Verfehlung des Konsolidierungszieles in Teilbereichen fest. Er anerkannte jedoch die erfolgreiche Stabilisierung der Ausgaben für Journaldienste.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMLV würden "Militärpersonen auf Zeit" ausschließlich in der überstundenintensiven Ausbildung verwendet. Unter Berücksichtigung der nunmehr wesentlich geringeren Ausgaben für die zeitlichen Mehrbelastungen von Zeitsoldaten habe es indirekt sehr wohl Einsparungen erzielt.*
- 9.4 Der RH entgegnete, daß "Militärpersonen auf Zeit" weitgehend niedrig entlohnten Verwendungsgruppen angehörten. Auch die Berücksichtigung der in der Stellungnahme erwähnten Ausgaben für Zeitsoldaten ergäbe eine deutliche Überschreitung der Konsolidierungsvorgaben.

Belohnungen

- 10.1 Die von der Bundesregierung vereinbarte Verminderung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % der diesbezüglichen Ausgaben des Jahres 1995 wurde in der Zentralstelle annähernd umgesetzt. In den übrigen Bereichen des Ressorts betrug die Reduktion in den Jahren 1996 und 1997 lediglich rd 37 %.
- 10.2 Der RH vermerkte den nur teilweisen Konsolidierungserfolg.
- 10.3 *Das BMLV nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

BESONDERER TEIL
Militärische Angelegenheiten

173

Sachausgaben

Ermessensausgaben

11 Die Ermessensausgaben entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Voranschlag	8 230,9	8 399,9	8 399,7
Zahlungen	8 400,9	8 385,3	8 651,6

Die für das Jahr 1995 veranschlagten Mittel wurden insbesondere aufgrund von Zahlungen an die Austro-Control GesmbH um rd 170 Mill S überschritten. Im Jahr 1996 wurden die veranschlagten Mittel hingegen um rd 15 Mill S unterschritten, während insbesondere der Kauf von Kampfpanzern und Erfordernisse aufgrund des Schengener Abkommens zu einer Voranschlagsüberschreitung um rd 252 Mill S im Jahr 1997 führten; diese wurde weitgehend durch Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen bedeckt.

Vorbelastungen

12.1 Dem BMLV standen für Sachausgaben (laufender Betrieb, Neu- und Ersatzinvestitionen usw) von 1994 bis 1997 jährlich durchschnittlich rd 8,4 Mrd S zur Verfügung.

Die diesbezüglichen Vorbelastungen für die jeweils folgenden vier Finanzjahre betragen Ende 1995 rd 4,4 Mrd S und stiegen Ende 1996 auf rd 5,4 Mrd S sowie Ende 1997 auf rd 7,3 Mrd S.

12.2 Der RH wies auf die Steigerung der zu Lasten künftiger Finanzjahre eingegangenen Verpflichtungen hin. Er empfahl, dieser Entwicklung besonderes Augenmerk zu schenken, weil steigende Vorbelastungen die Finanzierbarkeit künftig notwendiger Investitionen zunehmend einschränken könnten.

12.3 *Das BMLV stimmte dem RH zu.*

Schluß-
bemerkungen

13 Der RH anerkannte die teilweisen Konsolidierungserfolge und empfahl,

(1) die finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben nachvollziehbar darzustellen und

(2) der Entwicklung der Vorbelastungen beim Sachaufwand besonderes Augenmerk zu schenken.

174

Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft

Kapitel 60 – Land- und Forstwirtschaft

Das BMLF hat die mit den Konsolidierungsmaßnahmen angestrebten Ziele erreicht.

Die Ausgabenüberschreitungen gegenüber den Voranschlägen 1995 und 1996 waren auf Gesetzliche Verpflichtungen (Förderungen) im Marktordnungsbereich sowie auf Ermessensausgaben zurückzuführen, die nicht den Konsolidierungsvorgaben unterworfen waren.

Verschiedene ressortspezifische Controllingmaßnahmen waren eingerichtet bzw in die Wege geleitet, konnten aber aufgrund ihrer kurzen Existenz noch keiner Evaluierung unterzogen werden.

Die Strukturreform (Ausgliederungen, Schließungen und Zusammenlegungen nachgeordneter Dienststellen) erfolgte plangemäß, führte jedoch zu unerwünschten Nebeneffekten.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	31 038	28 964	27 450
Zahlungen	33 135	29 162	26 603
Einnahmen			
Voranschlag	2 847	2 690	2 822
Zahlungen	2 373	2 557	2 538
Personalausgaben			
Voranschlag	1 749	1 735	1 732
Zahlungen	1 745	1 711	1 686

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

Allgemeines

- 1 Das Koalitionsübereinkommen vom März 1996 sah eine Strukturreform im Bereich der nachgeordneten Dienststellen des BMLF vor. Mit dem Bundesgesetz über die Gründung der landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH erfolgte demzufolge der Zusammenschluß dreier Bundesversuchswirtschaften zu einer gemeinsamen Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Land- und Forstwirtschaft**176**Ressortspezifische
Regelungen

2 Hierzu war festzustellen:

(1) Die im Strukturanpassungsgesetz 1996 erfolgte Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesämter für Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Bundesanstalten ermöglichte die Auflösung oder Zusammenlegung von Bundesämtern für Landwirtschaft und/oder landwirtschaftlichen Bundesanstalten und/oder von Teilen derselben.

(2) Das Strukturanpassungsgesetz 1996 sah im Wege der Änderung des Weingesetzes die Beschleunigung der Vergabe von Staatlichen Prüfnummern im Bereich Wein sowie die Übertragung der Bescheiderteilung von der Zentralstelle an das Bundesamt für Weinbau vor.

Gesetzesvorbereitung

- 3.1 Die erwarteten Einsparungen bzw Mehreinnahmen der ressortspezifischen Maßnahmen unterzog das BMLF keiner näheren Kosten–Nutzen–Kalkulation.
- 3.2 Dies wurde bereits anlässlich des Begutachtungsverfahrens zur Ausgliederung der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften vom RH bemängelt.

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

- 4.1 Bei der Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften waren vom BMLF im Jahr 1997 55 Mill S als Stammkapital in die neu gegründete Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GesmbH einzubringen. Als Fruchtgenußentgelt hatte die Gesellschaft jährlich 50 % des Jahresüberschusses zu entrichten. Aus dem Wegfall der Sachausgaben des BMLF für die Bundesversuchswirtschaften (1996: rd 86 Mill S) war ein Einsparungseffekt etwa in dieser Höhe zu erwarten. Die Bezüge der vom BMLF der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH zur Dienstleistung zugewiesenen Bediensteten waren dem BMLF zu refundieren.

Die Strukturreform der Bundesversuchswirtschaften führte zum erwartungsgemäßen Entfall bisheriger Sachausgaben. Mangels Jahresüberschuf der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GesmbH floß 1997 dem Bund kein Fruchtgenußentgelt zu.

Wegen der Schließung der Bundesanstalt für Pferdezucht und der Bundesanstalt für Fortpflanzung und Besamung von Haustieren mit 31. Dezember 1996 entfielen die diesbezüglichen Sachausgaben (1996: rd 8 Mill S); die Bediensteten wurden von anderen Dienststellen übernommen, so daß sich hinsichtlich der Personalausgaben (1996: rd 16 Mill S) keine Reduktion ergab.

Die Beschleunigungsmaßnahmen im Verfahrensbereich Wein wurden plangemäß durchgeführt.

- 4.2 Nach Ansicht des RH hat das BMLF die ressortspezifischen Konsolidierungsziele erreicht. Im Verfahrensbereich Wein war ein Sinken der Verwaltungskosten in den Folgejahren zu erwarten.

BESONDERER TEIL
Land- und Forstwirtschaft

Controlling 5.1 Das BMLF hat seit September 1996 ein periodisches Budgetcontrolling installiert. Weiters startete das BMLF ein Projekt zur Einführung von Leistungskennzahlen im Bundesamt und Forschungszentrum für Landwirtschaft Hirschstetten.

Zur Ausarbeitung effektiver Controllingmaßnahmen wurde das Bundesamt für Wasserwirtschaft als Musteramt eingerichtet. Die dort gewonnenen Erkenntnisse sollen künftig ähnlichen Ämtern zugute kommen.

5.2 Eine Evaluierung der verschiedenen ressortspezifischen Controllingmaßnahmen konnte aufgrund ihrer kurzen Existenz noch nicht erfolgen.

Nebeneffekte 6.1 Bei der Strukturreform der nachgeordneten Dienststellen wurde unkündbaren Bediensteten, die nicht bereit waren, aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auszuschneiden, ein Ersatzarbeitsplatz zugewiesen. Dem bisherigen Betätigungsfeld entsprechende Arbeitsplätze waren — insbesondere in der näheren Wohnumgebung der Bediensteten — selten verfügbar, so daß die betroffenen Bediensteten häufig eine nicht ihrer fachlichen Qualifikation entsprechende Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle ausübten.

6.2 Der RH erachtete es für nachteilig, daß ein Aufbau "fremdqualifizierter" personeller Überkapazitäten bei Dienststellen erfolgte, die ihrerseits strengen Konsolidierungsvorgaben unterworfen waren.

Voranschlagsvergleich 7.1 Die Überschreitungen gegenüber den Voranschlägen 1995 und 1996 waren im wesentlichen auf Gesetzliche Verpflichtungen (Förderungen im Marktordnungsbereich 2 279 Mill S) sowie zum Teil auf zu einem früheren Zeitpunkt im Rahmen eines zwischen Bund und Bundesländern vereinbarten Finanzierungsschlüssels ("40 Mrd S-Paket") gedeckelte Ermessensausgaben zurückzuführen, die nicht unter die Kürzungen der Konsolidierungspakete fielen.

7.2 Nach Ansicht des RH hat das BMLF unter diesen Rahmenbedingungen die Vorgaben erreicht.

Personal

Planstellenentwicklung 8.1 Die Bundesregierung beabsichtigte eine generelle Planstelleneinsparung um jährlich 1 %.

	1995	1996	1997	
Personalstand laut Stellenplan		Anzahl		
Soll	5 699	5 642	5 586	
Ist	5 741	5 703	5 633	(1. Halbjahr)
			5 494	(2. Halbjahr)*

* Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften zum 1. Juli 1997

Land- und Forstwirtschaft

178

Die Planstellenentwicklung 1995 und 1996 entsprach der zwischen BMLF und BKA erfolgten Abstimmung. Durch die Ausgliederung der Bundesversuchswirtschaften zum 1. Juli 1997 wurde die Konsolidierungsvorgabe für das Jahr 1997 übererfüllt. Eine weitere Planstellenverringerung trat im Jahr 1998 durch den Wegfall des Planstellenerfordernisses für 1 361 nach Kollektivvertrag entlohnte Vertragsbedienstete des Wildbach- und Lawinenverbauungsdienstes ein. Für diese Bediensteten kommen die jeweiligen Baufonds der Wasserverbände und -genossenschaften auf.

- 8.2 Nach Ansicht des RH entsprach die Planstellenentwicklung des BMLF insgesamt der Konsolidierungsvorgabe.

Personalausgaben

- 9.1 Laut Vorgabe war der Voranschlagsbetrag 1996 um 1 % gegenüber 1995 zu vermindern; die tatsächliche Kürzung auf 1 735 Mill S betrug 0,8 % (14 Mill S). Das BMLF hat die Kürzungsvorgabe 1996 bei den Zahlungen jedoch übertroffen (Erfolg 1996: 1 711 Mill S oder 1,2 % des um 1 % gekürzten Voranschlagsbetrages).
- 9.2 Der RH anerkannte die Erfüllung der Konsolidierungsvorgaben.

Mehrleistungen

- 10.1 Die Mehrleistungsvergütungen waren 1995 um 10 %, 1996 um weitere 5 % und 1997 um weitere 3 % zu reduzieren; sie zeigten die nachstehende Entwicklung:

	1994	1995	1996	1997
Mehrleistungen		in Mill S		
Voranschlag	–	77,5	74,9	71,8
Zahlungen	110,5	111,4	90,5	76,9

Die Verfehlung der Konsolidierungsvorgabe im Jahr 1995 war hauptsächlich auf die in den Landwirtschaftlichen Bundeslehranstalten tätigen Lehrpersonen zurückzuführen, deren Mehrleistungen nicht im gleichen Maße von der Kürzung betroffen waren. Die Umsetzung des Strukturangepassungsgesetzes 1996 führte zum erwarteten Konsolidierungserfolg.

- 10.2 Der RH anerkannte die insgesamt erfolgreichen Bemühungen des BMLF.

Belohnungen

- 11.1 Belohnungen und Geldaushilfen sollten 1996 um 50 % gegenüber 1995 gekürzt werden. Diesbezüglich war folgende Entwicklung festzustellen:

	1995	1996	1997
Belohnungen und Geldaushilfen		in Mill S	
Voranschlag	19,3	10,0	10,0
Zahlungen	20,1	11,4	11,0

BESONDERER TEIL
Land- und Forstwirtschaft

179

Die Konsolidierungsvorgabe wurde verfehlt, weil die Administrativen Be-
lohnungen (im wesentlichen Abgeltungen für Verwaltungstätigkeiten des
Lehrpersonals) im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Höheren
Schulen von der Einsparungsverpflichtung ausgenommen waren.

11.2 Nach Ansicht des RH wurde unter Berücksichtigung dieser Einschrän-
kungen dem Konsolidierungsziel entsprochen.

Sachausgaben

12.1 Die Sachausgaben waren auf Höhe des Voranschlages 1995 zu stabilisie-
ren. Sie entwickelten sich wie folgt:

	1995	1996	1997
Förderungen (Gesetzliche Verpflichtungen)		in Mill S	
Voranschlag	5 063	6 958	6 958
Zahlungen	6 459	7 841	7 020
Förderungen (Ermessensausgaben)			
Voranschlag	21 404	17 668	16 007
Zahlungen	22 483	17 198	15 259
übrige Gesetzliche Verpflichtungen			
Voranschlag	559	568	568
Zahlungen	568	527	475
übrige Ermessensausgaben			
Voranschlag	2 263	2 035	2 185
Zahlungen	1 881	1 886	2 163

Hinsichtlich der Förderungen galten Sonderbestimmungen; diesbezüg-
lich war festzustellen:

(1) Die gesetzlich verpflichtenden Förderungen betrafen Leistungsverpflich-
tungen aufgrund der EU-Marktordnung im Bereich des Europäischen Aus-
richtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie;
sie fielen deshalb nicht unter die Deckelung der Förderungen gemäß Kon-
solidierungsvorgaben.

(2) Die übrigen agrarischen Förderungen waren laut Förderungsprogramm
im Europaabkommen bis 1998 weitgehend festgelegt und betraglich be-
grenzt. Darauf aufbauend schlossen das BMF, das BMLF und die Bundes-
länder eine Vereinbarung über die Aufbringung der nationalen Mittel für
permanente Förderungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft ab,
wobei das Gesamtvolumen 1995 bis 1998 40 Mrd S nicht übersteigen
darf. Laut vereinbartem Aufteilungsschlüssel beträgt der Bundesanteil
24 Mrd S, der Länderanteil rd 16 Mrd S. Der Gesamtrahmen des Pakets
wurde eingehalten.

12.2 Nach Ansicht des RH hat das BMLF bei den nicht von Sonderbestim-
mungen betroffenen Förderungen und sonstigen Sachausgaben die Kon-
solidierungsvorgaben erreicht und zum Teil übererfüllt.

Land- und Forstwirtschaft**180****Besondere ressortbezogene Feststellungen**

- | | |
|---------------------------|---|
| Kooperations-
abkommen | 13.1 Zur intensiven Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informationstechnologie schlossen das Land- und forstwirtschaftliche Rechenzentrum und die Bundesrechenzentrum GesmbH ein Kooperationsabkommen ab. Dies führte für das BMLF zu Minderausgaben (1996 und 1997: 8,57 Mill S) betreffend die Entgelte für Leistungen des Land- und forstwirtschaftlichen Rechenzentrums. |
| | 13.2 Der RH begrüßte die Ausgabenreduktion beim BMLF. |
| Schlußbemerkung | 14 Nach Ansicht des RH hat das BMLF in seinem Bereich die Ziele der Strukturanpassungsgesetze erreicht. |

BESONDERER TEIL

181

Bereich des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie

Kapitel 18 – Umwelt

Die generell festgelegten Konsolidierungsvorgaben erfüllte das BMUJF hinsichtlich des Kapitels 18 – Umwelt weitestgehend. Die erheblichen Voranschlagsunterschreitungen 1995 und 1996 waren auf Verzögerungen bei der Inanspruchnahme von Förderungen für die Siedlungswasserwirtschaft zurückzuführen. Der Planstellenstand sank von 1995 bis 1998 um 3,6 %, die veranschlagten Personalausgaben wurden jedoch überschritten.

Die Erlöse aus dem Verkauf von Darlehensforderungen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds (30,2 Mrd S) wurden im Fonds belassen — eine 1995 geplante teilweise budgetwirksame Vereinnahmung unterblieb — und für den Ankauf von Bundesanleihen, Bundesschatzscheinen und Landesanleihen zur Verringerung der Verschuldung nach den "Maastricht"-Kriterien verwendet. Zur Abdeckung des Liquiditätsbedarfs und zur Vereinfachung des Finanzierungssystems der Siedlungswasserwirtschaft sowie beim Personalcontrolling (Abstimmung mit dem Personalinformationssystem des Bundes) waren Verbesserungen bzw eine gesetzliche Neuregelung erforderlich. Die erhöhten Einnahmen aus den Altlastenbeiträgen lagen im Rahmen der Schätzungen.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	5 487,4	3 933,2	3 121,5
Zahlungen	2 801,3	2 353,3	2 952,3
Einnahmen			
Voranschlag	2 237,0	6,9	99,9
Zahlungen	236,6	9,8	10,7
Personalausgaben*			
Kapitel 18 – Umwelt			
Voranschlag	191,6	229,0	247,5
Zahlungen	202,3	240,3	265,7
Kapitel 19 – Jugend und Familie			
Voranschlag	57,8	19,8	1,0
Zahlungen	51,9	18,3	0

* Darstellung Kapitel 18 – Umwelt und Kapitel 19 – Jugend und Familie wegen Ressortzusammenführung mit 1. Mai 1996

Umwelt

182

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- | | |
|-------------------------------|--|
| Ressortspezifische Regelungen | 1 Ressortspezifische Regelungen im Strukturanpassungsgesetz 1996 betreffen bezüglich des Kapitels 18 – Umwelt das Umweltförderungsgesetz, das Altlastensanierungsgesetz, das Bundesministeriengesetz und das Finanzausgleichsgesetz 1997 hinsichtlich der Siedlungswasserwirtschaft. |
| Organisatorische Änderungen | 2 Das Strukturanpassungsgesetz 1996 hob die seit 1. Jänner 1995 bestehende Teilung des Verwaltungsbereiches in zwei eigenständige Ressorts (BMJF, BMU) mit 1. Mai 1996 auf und führte die beiden Bundesministerien zum BMUJF zusammen. Weiters wurde für das BMUJF eine eigene Präsidialsektion eingerichtet. Die Aufteilung in die Budgetkapitel 18 – Umwelt und 19 – Jugend und Familie blieb bestehen. |
| Gesetzesvorbereitung | <p>3.1 Die Verhandlungen des BMUJF mit dem BMF über den Entwurf zu einer Änderung des Umweltförderungsgesetzes sowie die abschließenden Arbeiten hinsichtlich einer Neuregelung des Altlastensanierungsgesetzes erfolgten unter großem Zeitdruck; die Begutachtungsfrist betrug jeweils nur eine Woche.</p> <p>Die Stellungnahme des BMF zur beabsichtigten Änderung des Umweltförderungsgesetzes führte zur Streichung budgetbelastender Regelungen sowie zu einer zusätzlichen Bestimmung, wonach die Erlöse der Darlehensverwertung (Veräußerung aushaftender Darlehensforderungen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds [Fonds]) im Fonds zu belassen sind. Ausführungen über die finanziellen Auswirkungen und Zielsetzungen der vorgesehenen Maßnahmen fehlten im Gesetzesentwurf weitestgehend.</p> <p>Über die wesentlichen Inhalte einer Neuregelung des Altlastensanierungsgesetzes hatte das Ressort konkrete Vorstellungen. Der Entwurf wurde teilweise geändert bzw ergänzt.</p> <p>3.2 Der RH bemängelte die unangemessen kurze Begutachtungsfrist und die fehlende Darstellung der finanziellen Auswirkungen der beabsichtigten Änderung des Umweltförderungsgesetzes.</p> <p>3.3 <i>Laut Stellungnahme des BMUJF habe der vorgegebene Zeitdruck eine längere Begutachtungsfrist sowie eine konkrete und detaillierte Abschätzung der finanziellen Auswirkungen verhindert.</i></p> <p>3.4 Der RH erwiderte, bei zeitgerechter Planung hätten ausreichende Begutachtungsfristen eingeräumt und die haushaltsrechtliche Kalkulationspflicht wahrgenommen werden können.</p> |

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung

Verkauf von Darlehensforderungen

- 4.1 Im Jahresabschluß des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds für das Jahr 1995 waren nominelle Darlehensforderungen von 74,0 Mrd S ausgewiesen. In bisher vier Tranchen wurde mit Unterstützung einer Beratungsunternehmung ein Darlehensnominale von 45,3 Mrd S um insgesamt rd 30,2 Mrd S — dies entspricht rd 1,22 % des Bruttoinlandsproduktes — verkauft. Diesem Erlös standen Aufwendungen für Rechtsgebühren und Beratungsleistungen von insgesamt 254,9 Mill S gegenüber. Zur Verringerung der Verschuldung nach den "Maastricht"-Kriterien (durch Rückkauf von Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand von privaten Anleihegläubigern) erwarb der Fonds Bundes- und in geringem Umfang Landesanleihen von privaten Anleihegläubigern bzw Bundesschatzscheine. Das Verkaufsverfahren wurde infolge Mängeln bei der ersten Verkaufstranche (Unterlagenerstellung, Dokumentation) laufend verbessert.
- 4.2 Nach Ansicht des RH war der Zeitpunkt für den Verkauf der langfristigen, niedrig verzinsten Darlehensforderungen wegen des niedrigen Zinsniveaus günstig, weshalb auch das bilanzielle Reinvermögen des Fonds zum Jahresabschluß 1997 auf 11,7 Mrd S anstieg. Im Hinblick auf die weiterhin günstige Zinssituation und mögliche Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben empfahl der RH, den weiteren Verkauf der noch im Fonds verbliebenen Darlehensforderungen vorzubereiten und hierfür die Maßnahmen zur Erledigung der Endabrechnungen und der offenen Anträge auf Umwandlung von Darlehensteilen in Zuschüsse zu intensivieren. Bei der Veranlagung sollten nach Möglichkeit die Bundesländer verstärkt berücksichtigt werden.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF würden die Endabrechnungen von den Landesverwaltungen und den Förderungsnehmern verzögert. Die weitere Vorgangsweise hinsichtlich des Verkaufs der Darlehensforderungen werde mit dem BMF abgestimmt. Eine Veranlagung entsprechend den Beteiligungsverhältnissen der Finanzausgleichspartner werde grundsätzlich angestrebt.*

Finanzierung und Förderung der Siedlungswasserwirtschaft

- 5.1 Die Novelle zum Umweltförderungsgesetz sah die Fortschreibung des schon bisher für die Siedlungswasserwirtschaft zusagbaren Förderungsbetragwertes von jährlich 3,9 Mrd S bis zum Jahr 2000 und eine Sondertranche von 1 Mrd S vor, die 1997 und 1998 um je eine weitere Mrd S erhöht wurde. Wegen vorhandener Rücklagen unterblieb die Dotierung des zur Finanzierung vorgesehenen Sonderkontos Siedlungswasserwirtschaft aus dem Finanzausgleich für 1996 und 1997.

Das Umweltförderungsgesetz erlaubt grundsätzlich einen Mitteltransfer zwischen dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und der Siedlungswasserwirtschaft; Einschränkungen bestehen hinsichtlich der Sondertranchen und der Erlöse aus der Darlehensverwertung. Der Vollzug aller sukzessive in das Umweltförderungsgesetz aufgenommenen Bestimmungen,

Umwelt

184

durch die mehrere Sondervermögen bzw –gebarungen geschaffen wurden, führte zunehmend zu Problemen. Eine konsolidierte Liquiditätsrechnung für die Siedlungswasserwirtschaft auf Basis der geltenden gesetzlichen Regelungen ergab ab dem Jahr 2000 negative Liquiditätswerte.

- 5.2 Der RH erachtete es für notwendig, durch eine gesetzliche Neuregelung der Finanzierung und Förderung der Siedlungswasserwirtschaft die Bedeckung des Liquiditätsbedarfs mittelfristig sicherzustellen und eine endgültige Regelung über die weitere Verwendung der Erlöse aus dem Verkauf der Darlehensforderungen des Fonds zu treffen. Dabei sollte nach Ansicht des RH die Finanzierungsstruktur der Siedlungswasserwirtschaft grundsätzlich überdacht und eine Verringerung der beteiligten Stellen sowie der Verrechnungskreise angestrebt werden.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF werde eine endgültige Regelung über die Verwendung der Fondsmittel für das Finanzausgleichsgesetz 2001 angestrebt. Es erarbeite in diesem Zusammenhang auch Modelle zur Vereinfachung des Finanzierungssystems.*

Altlastensanierungsgesetz

- 6.1 Die Novelle zum Altlastensanierungsgesetz bezweckte im wesentlichen eine Neugestaltung und Steigerung der Altlastenbeiträge sowie einen effektiveren Gesetzesvollzug. Das Beitragsaufkommen für das Jahr 1997 wurde für drei unterschiedliche Szenarien in einer Bandbreite zwischen rd 389 Mill S und rd 533 Mill S geschätzt.

Das tatsächliche Aufkommen an Altlastenbeiträgen betrug 1995 285,2 Mill S, 1996 290,4 Mill S und 1997 447,7 Mill S.

Die erhöhten Einnahmen und die Verteilung der Liquiditätsbelastung mittels Annuitätenzuschüssen führten zur Genehmigung der entscheidungsreifen Förderungsansuchen.

- 6.2 Der beabsichtigte Lenkungseffekt war noch nicht beurteilbar. Zur Lösung des Problems der Altlastensanierung werden nach Ansicht des RH jedoch künftig noch zusätzliche Mittel in bedeutendem Ausmaß erforderlich sein.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF bereite es eine "große Novelle" zum Altlastensanierungsgesetz vor, die insbesondere eine ausreichende Finanzierung sicherstellen solle.*

Controlling

- 7.1 Das BMUJF legte die den Vorgaben des BMF entsprechenden Budgetberichte ab April 1997 vor. Ressortintern entwickelte das BMUJF 1997 ein eigenes Budgetcontrolling (nach Projekten gegliedertes Jahres–Arbeitsprogramm, Budgetdatenbank). Die für die Personalplanung, –entwicklung und –verwaltung erforderliche Datenerfassung geschah teilweise automationsunterstützt. Im Februar 1998 wurde erstmalig ein umfassender Personalbericht erstellt. Die im Personalinformationssystem des Bundes enthaltenen Daten wichen in Teilbereichen von den tatsächlichen Werten ab (zB Anzahl der unbesetzten Planstellen).

BESONDERER TEIL**Umwelt****185**

- 7.2 Aufgrund der kurzen Laufzeit erachtete der RH eine abschließende Beurteilung über die Funktionstüchtigkeit des Arbeitsprogrammes und der Budgetdatenbank für verfrüht, begrüßte das Vorhaben jedoch grundsätzlich. Der RH hielt die stetige Information über die Personalkostenentwicklung und den Personalbericht für geeignete Mittel eines wirksamen Personalcontrolling. Er empfahl, die Vorteile der Informationstechnologie verstärkt zu nutzen sowie die Abweichungen zum Datenbestand des Personalinformationssystem des Bundes abzuklären und zu bereinigen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF habe es Maßnahmen zur Richtigstellung der Daten im Personalinformationssystem des Bundes getroffen.*

Voranschlagsvergleich

- 8 Das BMUJF hat die generelle Konsolidierungsvorgabe, die Ausgaben auf Basis des Gebarungserfolgs 1995 zu deckeln, weitestgehend eingehalten. Besonderheiten bestanden bei den Förderungen gemäß Umweltförderungsgesetz (Veranschlagung nach dem voraussichtlichen Liquiditätsbedarf, bestehende Haushaltsrücklagen, zweckgebundene Gebarung bei der Altlastensanierung).

Für 1995 veranschlagte budgetwirksame Einnahmen von 2 Mrd S aus dem Verkauf der Darlehensforderungen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds wurden nicht realisiert; das Strukturanpassungsgesetz 1996 sah den Verbleib der Verkaufserlöse im Fonds vor.

Personal**Planstellenentwicklung**

- 9 Der Planstellenstand stieg 1995 (Ressortteilung) — in beiden Ressortbereichen gemeinsam — gegenüber 1994 um 24 Planstellen. In der Folge konnten bis 1998 insgesamt 23 Planstellen reduziert werden. Auch die Zunahme an besetzten Planstellen war im wesentlichen auf den Personalmehrbedarf nach der Ressortteilung sowie auf das Ende der Karenzierungen der Bediensteten des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds zurückzuführen. Ein Abbau des Personal-Ist-Standes durch Nichtnachbesetzung freigewordener Planstellen erfolgte erst während des Jahres 1997.

Personalausgaben

- 10.1 Die Stabilisierung der Personalausgaben in Höhe des Gebarungserfolgs 1995 (beide Ressortbereiche zusammen 254,2 Mill S) und die Einhaltung der nach Verhandlungen mit dem BMF festgelegten Voranschlagsbeträge wurden nicht erreicht (Erfolg beider Ressortbereiche 1996: 258,6 Mill S, 1997: 265,7 Mill S), weil Struktureffekte (Vorrückungen, Optierungen im Zuge der Besoldungsreform, Beförderungen) budgetbelastend wirkten.
- 10.2 Der RH empfahl, eine realistische Budgetierung der Personalausgaben sicherzustellen.

Mehrleistungen

- 11 Die Vorgabe, die zeitlichen Mehrleistungen ausgehend vom Erfolg 1994 jährlich um 10 %, 5 % und zuletzt um 3 % zu kürzen, wurde übertroffen (Kürzung um insgesamt 21,5 %; zusätzliche Einsparung gegenüber der Vorgabe: 450 000 S).

Umwelt**186**

Belohnungen

- 12 Die angestrebten Kürzungen der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % gegenüber dem Erfolg 1995 verfehlte das BMUJF wegen Aufrundungen im Rahmen eines Punktesystems knapp (um 0,15 % oder 14 700 S).

Sachausgaben

Förderungen

- 13 Bei den Förderungen für die Siedlungswasserwirtschaft wurden 1995 und 1996 die Voranschlagsbeträge erheblich unterschritten (2,7 Mrd S bzw 1,3 Mrd S), weil der Projektfortschritt bei den geförderten Maßnahmen hinter den Erwartungen zurückblieb bzw beim Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds kein Liquiditätsbedarf gegeben war.

Schluß-
bemerkungen

- 14 Zusammenfassend anerkannte der RH die weitestgehende Erreichung der generell festgelegten Konsolidierungsziele hinsichtlich des Kapitels 18 – Umwelt und empfahl,

(1) verstärkt Maßnahmen zur Erledigung der Endabrechnungen und der offenen Anträge auf Umwandlung von Darlehensteilen in Zuschüsse zu treffen, um einen weiteren Verkauf der Darlehen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds zu ermöglichen,

(2) bei der Veranlagung der Darlehenserlöse nach Möglichkeit auf Landesaneihen Bedacht zu nehmen,

(3) Regelungen zur Abdeckung des Liquiditätsbedarfs und zur Vereinfachung der administrativen und finanziellen Abwicklung der Siedlungswasserwirtschaft vorzubereiten,

(4) Überlegungen zur Aufbringung von zusätzlichen Mitteln für die Altlastensanierung anzustellen,

(5) eine realistische Budgetierung der Personalausgaben sicherzustellen,

(6) die Abweichungen zum Datenbestand des Personalinformationssystems des Bundes abzuklären und zu bereinigen.

Kapitel 19 – Jugend und Familie

Die Ziele der Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996 hinsichtlich des Kapitels 19 – Jugend und Familie wurden weitgehend erreicht; die rechtsetzenden Maßnahmen waren nachvollziehbar kalkuliert. Allerdings führten nachträgliche Änderungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 insgesamt zu künftigen Belastungen des Familienlastenausgleichsfonds. Die Rücknahme einer gesetzlichen Bestimmung verursachte einen verlorenen Aufwand. Ein Budgetcontrolling war seit Jänner 1997 eingerichtet. Die durch die Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996 verursachten Verwaltungschwierigkeiten waren gering.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S *	
Voranschlag	59 383	54 344	55 338
Zahlungen	59 020	55 582	54 981
Einnahmen			
Voranschlag	56 349	54 150	57 140
Zahlungen	55 717	54 547	55 426

* Darstellung der Personalausgaben wegen Ressortzusammenführung bei Kapitel 18 — Umwelt.

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- | | |
|-------------------------------|---|
| Ressortspezifische Regelungen | 1 Der erste Teil der Konsolidierungsziele wurde im wesentlichen — ausgenommen die geplante Anpassung der Mindestwegstrecken bei Schüler- und Lehrlingsfreifahrten (jährliches Einsparungspotential rd 130 Mill S) — im Strukturanpassungsgesetz 1995, die im Koalitionsübereinkommen von 1996 vereinbarten Ziele wurden im Strukturanpassungsgesetz 1996 umgesetzt. |
| Gesetzesvorbereitung | 2 Der für die Begutachtung vorgesehene Zeitraum war ausreichend; die haushaltsrechtliche Kalkulationspflicht wurde nachvollziehbar wahrgenommen. |

Jugend und Familie

188

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

Zielerreichung 3.1 Die mit dem Strukturanpassungsgesetz 1995 beabsichtigten Maßnahmen

- Kürzung der Familienbeihilfen um jeweils 100 S,
- Wegfall der Geldleistungen für Heimfahrtbeihilfe,
- Einführung eines Selbstbehaltes bei Freifahrten und
- Einführung eines Selbstbehaltes bei Schulbüchern

wurden umgesetzt. Die erwarteten Einsparungen wurden mit insgesamt 2 775 Mill S prognostiziert und weitgehend erreicht.

Im Zusammenhang mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 waren folgende Konsolidierungsmaßnahmen beabsichtigt bzw Einsparungen zu erwarten, denen die nachstehenden Ist-Werte gegenüberstanden.

Konsolidierungsmaßnahmen ¹⁾ (wirksam ab)	1996		1997	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mill S			
Bindung der Familienbeihilfen für Schüler und Studenten an die Schul- bzw Studiendauer (1. September 1996)	29,4	55,0	472,2	444,0
Entfall der Familienbeihilfen für im Ausland lebende Kinder nichtösterreichischer Staatsbürger (1. Mai 1996)	4)	124,0	600,0	600,0
Wegfall der Geburtenbeihilfen (1. Juli 1996)	4)	5)	1 250,0	833,3
Vergütungen an das BMI (Schulfahrtkosten für Asylantenkinder) (1. August 1996)	0,4	2)	0,4	2)
Entfall der Schülerfreifahrt für Studierende (1. September 1996)	160,0	3)	530,0	3)
Anpassung der Schülerfreifahrt an die Schuldauer (1. September 1996)	1,6	0	4,4	0

1) Die weiteren Maßnahmen "Vereinheitlichung und Vereinfachung der Selbstbehaltsregelung für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten" und "Vorschußzahlungen für Fahrtenbeihilfen" (jeweils ab 1. September 1996) waren ausgabenneutral.

2) Keine Daten vorhanden.

3) Auf das Haushaltsjahr bezogene Daten sind nicht vorhanden.

4) 1996 wurden noch keine Einsparungen erwartet.

5) Im Bereich Geburtenbeihilfe sind keine Einsparungen eingetreten.

Die im Jahre 1996 durch das Abschichtungsmodell im Zusammenhang mit dem Wegfall der Geburtenbeihilfen einmalig entstehenden Mehrausgaben wurden mit 450 Mill S beziffert. Die Anpassung der Schülerfreifahrt für Schüler an die Schuldauer wurde wegen des mit der Vollziehung verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes mit BGBl Nr 433/1996 rückgängig gemacht.

- 3.2 Der RH anerkannte, daß — teilweise allerdings zeitverzögert — die Konsolidierungsziele insgesamt im wesentlichen erreicht wurden.
- Controlling** 4 Hinsichtlich des Budgetcontrolling des BMUJF wird auf die — im wesentlichen auch auf das Kapitel 19 – Jugend und Familie zutreffenden — Ausführungen beim Kapitel 18 – Umwelt verwiesen.
- Verwaltungserschwer-nisse** 5.1 Im Zusammenhang mit der Einführung der Selbstbehalte im Jahr 1995 ergaben sich Erschwer-nisse (Rückzahlungsverfahren infolge Fehlein-zahlungen von Selbsthalten), die die kurzfristige Anordnung von rd zehn Überstunden monatlich erforderten.
- 5.2 Der RH regte eine Verlagerung dieser Verfahren zu den nachgeordneten Dienststellen an.
- 5.3 *Das BMUJF wird dieser Anregung ab dem Schuljahr 1998/99 nachkommen.*
- Personal** 6 Hinsichtlich des Personals wird auf die wegen der Zusammenführung des BMJF mit dem BMU gemeinsame Darstellung im Kapitel 18 — Um-welt verwiesen.
- Besondere ressortbezogene Feststellungen**
- Zurücknahme einer Maßnahme** 7.1 Mit BGBl Nr 433/1996 wurde ua die mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 beabsichtigte Bindung der Familienbeihilfen für Schüler und Stu-denten an die Schul- bzw Studiendauer rückgängig gemacht. Für die ein-malige Erhebung bei rd 25 000 Anspruchsberechtigten hat der Bund rd 766 000 S aufgewendet.
- 7.2 Der RH wies auf den verlorenen Aufwand hin.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMUJF sei der beanstandete Vorbereitungsaufwand auf Auffassungsunterschiede mit dem BMF zurückzuführen.*
- Nachträgliche Gesetzesänderungen** 8 Ungeachtet der Konsolidierungsmaßnahmen gemäß den Strukturanpas-sungsgesetzen führten nachträgliche gesetzliche Maßnahmen zu Mehr- (zB Erhöhung des Finanzierungsanteiles beim Wochengeld auf 70 %) bzw Minderausgaben (beispielsweise Verlegung des Anspruchszeitpunktes für den Alterszuschlag), die den Familienlastenausgleichsfonds künftig — saldiert — mit etwa 400 Mill S belasten.
- Schlußbemerkung** 9 Der RH anerkannte die Konsolidierungsbemühungen und empfahl die Verlagerung der Rückzahlungsverfahren an die nachgeordneten Dienststellen.

190

Bereich des Bundesministeriums für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten

Kapitel 12 – Unterricht und kulturelle Angelegenheiten

Die Konsolidierungsziele wurden insgesamt — trotz Erfolgen in Teilbereichen — verfehlt.

Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen waren wegen unzureichender Controllinginstrumente nicht nachvollziehbar.

Die jährlichen Steigerungsraten der Ausgaben für die Lehrer sanken insbesondere durch die Reduktion der Ausgaben für Mehrdienstleistungen.

Die in den Bundesvoranschlägen 1996 und 1997 für Kunst- und Kulturangelegenheiten vorgesehenen Beträge wurden nicht immer eingehalten. Das Ziel der Personalstandsminderung wurde nicht erreicht.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	66 218,9	67 087,5	67 184,6
Zahlungen	66 674,0	67 250,6	67 713,4
Einnahmen			
Voranschlag	688,1	755,0	778,0
Zahlungen	740,8	929,0	802,5
Personalausgaben*			
Voranschlag	56 953	57 934	57 935
Zahlungen	58 003	57 959	58 762
* Einschließlich Landeslehrer (Verrechnung bei Sachausgaben für Gesetzliche Verpflichtungen)			

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

Ressortspezifische
Regelungen

- 1 Die Ziele des Koalitionsübereinkommens wurden im Unterrichtsbereich durch gesetzliche (Strukturanpassungsgesetze) und verwaltungsorganisatorische Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt.

Für die der Sektion Kultur- und Kunstangelegenheiten des BMUK zugeordneten Einrichtungen (Hofmusikkapelle, Museen, Nationalbibliothek und Phonotheek sowie Bundesdenkmalamt) enthielten die Strukturanpassungsgesetze keine Änderungen der gesetzlichen Grundlagen. Seitens der Sektionsleitung hatten die Einhaltung des Voranschlages und die Steigerung der Effizienz der Einrichtungen Priorität.

Unterricht und kulturelle Angelegenheiten

192

- Gesetzesvorbereitung
- 2.1 Eine detaillierte und nachvollziehbare Ermittlung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen fehlte.
 - 2.2 Der RH beanstandete die unzureichende Kalkulation der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen.
 - 2.3 *Laut Stellungnahme des BMUK habe es diese nach Aufforderung durch den RH nachgeholt.*

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

- Einsparungspotential
- 3 Das BMUK erwartete im Unterrichtsbereich insgesamt das nachstehende Einsparungspotential:

	1995	1996	1997
		in Mill S	
Strukturanpassungsgesetz 1995	700	700	700
Strukturanpassungsgesetz 1996	–	186	490
verwaltungsorganisatorische Maßnahmen	–	775	2 030

- Zielerreichung
- Strukturanpassungsgesetz 1995

- 4.1 Gemäß dem Strukturanpassungsgesetz 1995 waren umzusetzen:

(1) Mehrdienstleistungsvergütungen für Lehrer

Die Neufassung des § 61 des Gehaltsgesetzes 1956, die im wesentlichen den Entfall von dauernden Mehrdienstleistungsvergütungen der Lehrer beinhaltete, war bereits Gegenstand einer Gebarungüberprüfung durch den RH (TB 1996 S. 263 ff). Der RH stellte ua fest, daß die ursprünglich erwarteten jährlichen Einsparungen von 500 Mill S bei weitem nicht erreicht wurden und die Anwendung der neugefaßten Bestimmung überdies schwierig und verwaltungsaufwendig war.

(2) Rundungsbestimmungen

Für den Entfall der Aufrundung von Bruchteilen von mehr als einer halben Wochenstunde auf die nächsthöhere volle Wochenstunde hatte das BMUK anhand der Lehrfächerverteilung von zwei Hauptschulen ein Einsparungspotential von 200 Mill S jährlich für ganz Österreich ermittelt. Mangels notwendiger Daten war die Ermittlung der tatsächlich erzielten Einsparungen nicht möglich. Spätere Hochrechnungen von zwei Landesergebnissen ergaben geschätzte Einsparungen in einer Schwankungsbreite von rd 80 Mill S bis rd 200 Mill S.

(3) Herabsetzung der Lehrverpflichtung

Durch die — auf Antrag mögliche — Herabsetzung der Lehrverpflichtung bis auf die Hälfte sollten Freisetzungen von Lehrern aus Anlaß der Kürzung des Stundenkontingentes der Freigegegenstände vermieden werden. Diese Maßnahme führte — soweit Daten vorlagen — zur verstärkten Beschäftigung sowohl von Bundes- als auch von Landeslehrern.

- 4.2 Der RH stellte fest, daß die Evaluierung der einzelnen Maßnahmen wegen der mangelhaften Datenlage wesentlich erschwert war. Nach Ansicht des RH wurden die vorgesehenen Einsparungen insgesamt nicht erreicht.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMUK wäre mit diesen drei Maßnahmen allein das Konsolidierungsziel nicht zu erreichen gewesen, weswegen es zudem die Schulorganisation im gleichen Zeitraum gestrafft und dadurch weitere Einsparungen erreicht hätte.*

Strukturanpassungsgesetz 1996

- 5.1 Gemäß dem Strukturanpassungsgesetz 1996 waren umzusetzen:

(1) Umstellung der Stundenumrechnung an Abendschulen

Von der Abminderung der Stundenumrechnung der Abendschullehrer erwartete das BMUK Einsparungen von 180 Mill S jährlich.

In den Schuljahren 1995/96 und 1996/97 sanken die tatsächlich für den Unterricht an Abendschulen angefallenen Bruttogehälter um rd 54 Mill S. Die Differenz gegenüber den Einsparungserwartungen ist insbesondere auf eine Erhöhung der Schüleranzahl zurückzuführen.

(2) Vergütungsfaktor für dauernde Mehrdienstleistungen

Durch die Berücksichtigung sämtlicher Ferientage wurde der Prozentsatz des Bezuges, mit dem dauernde Mehrdienstleistungen abgegolten werden, gesenkt. Dies sollte insgesamt (Bundes- und Landeslehrer) Einsparungen von 108 Mill S (1996) bzw 270 Mill S (1997) bewirken.

Der allgemeine Rückgang der dauernden Mehrdienstleistungen führte bei den Bundeslehrern 1997 zu Einsparungen von 129 Mill S anstelle der erwarteten 170 Mill S. Für den Bereich der Landeslehrer waren die tatsächlich erzielten Einsparungen wegen der auf neun Bundesländer verteilten Datenbringung und der schwierigen Trennung der Einzel- von den Dauer mehrdienstleistungen nicht zu ermitteln.

(3) Herabsetzung der Lehrverpflichtung aus gesundheitlichen Gründen

Der Monatsbezug eines Lehrers, dessen Lehrverpflichtung aus gesundheitlichen Gründen herabgesetzt ist, gebührte durch die Neuregelung nur noch im Ausmaß der Herabsetzung, zumindest jedoch zu 75 %. Das BMUK erwartete Einsparungen von 14 Mill S (1996) und 40 Mill S (1997).

Die aus vier Bundesländern vorliegenden Daten zeigten allerdings für die Schuljahre 1996/97 und 1997/98 einen Rückgang der Inanspruchnahme der Herabsetzung der Lehrverpflichtung aus gesundheitlichen Gründen um mehr als die Hälfte gegenüber 1995/96, womit sich auch die diesbezüglichen Einsparungen verringerten. Eine umfassende Quantifizierung war nicht möglich.

(4) Senkung der Stundentafeln

Die Ziele der Senkung der Stundentafeln bestanden in der Reduktion der Ausgaben für das Lehrpersonal sowie in der Entlastung der Schüler. Das BMUK berechnete die Einsparungen (1996: 200 Mill S, 1997: 598 Mill S) aufgrund der jeweiligen Klassenzahlen 1995/96. Die Umsetzung erfolgte durch Änderung der entsprechenden Lehrpläne im Verordnungsweg.

Die Ermittlung der tatsächlichen Einsparungen war weder für den Bundes- noch für den Landeslehrerbereich möglich, weil die Verringerung der Werteeinheiten- und Wochenstundenkontingente auch auf andere schulorganisatorische Maßnahmen zurückzuführen war.

(5) Kürzung der Werteeinheiten an Pädagogischen Akademien und Pädagogischen Instituten

Ab Beginn des Wintersemesters 1996/97 hatten die Pädagogischen Akademien und Pädagogischen Institute 10 % der Werteeinheiten einzusparen. Die erwarteten Einsparungen betragen für 1996 und 1997 insgesamt 179 Mill S. Die Landesschulräte (der Stadtschulrat für Wien) kürzten daraufhin die Zuteilung der Werteeinheiten um 10 %, wiesen allerdings aus dringenden bildungspolitischen Überlegungen noch freie Werteeinheiten zu.

Anfangs lagen die Einsparungen bei den Pädagogischen Instituten nur bei rd 2 %. Laut Angaben des BMUK sei im Schuljahr 1997/98 die vorgesehene Einsparung insgesamt erzielt worden.

(6) Normstundenmodell

Das Normstundenmodell für die Ermittlung der benötigten Planstellen an Haupt- und Polytechnischen Schulen entsprechend der Schülerzahl war zwar grundsätzlich ausgabenneutral, brachte jedoch gegenüber der früheren Berechnungsweise eine beträchtliche verwaltungsmäßige Vereinfachung. Bei Annahme einer Verringerung der Schülerzahlen im Schuljahr 1996/97 gegenüber dem Schuljahr 1994/95 um 6 % prognostizierte das BMUK eine Einsparung von rd 600 Mill. Trotz in der Folge weiterhin sinkender Schülerzahlen stiegen die Ausgaben für die Landeslehrer.

(7) Fortbildung in unterrichtsfreier Zeit

Beginnend mit dem Schuljahr 1996/97 sollten alle Landesschulräte (der Stadtschulrat für Wien) in den Pädagogischen Instituten durch Verlagerung von Veranstaltungen in die unterrichtsfreie Zeit und durch Umorganisation von mehrtägigen Veranstaltungen in Kurzveranstaltungen 66 Mill S (1996) und 134 Mill S (1997) an Ausgaben für Supplierungen einsparen.

Gemäß den Meldungen der Pädagogischen Institute seien die Konsolidierungsziele im wesentlichen erreicht worden; die Angaben waren allerdings infolge fehlender Unterlagen über die durch Fortbildung anfallenden Supplierungen und deswegen erforderlicher zahlreicher Annahmen für die Ermittlung des Konsolidierungserfolges sehr ungenau.

(8) Begrenzung der durchschnittlichen Mehrdienstleistungen

Ab dem Schuljahr 1996/97 sollten die Vergütungen für dauernde Mehrdienstleistungen und Einzelsupplierungen durchschnittlich den Ansatz der achten Gehalts- bzw Entlohnungsgruppe nicht überschreiten. Das BMUK erwartete jährliche Einsparungen von 300 Mill S im Bundeslehrer- und von 200 Mill S im Landeslehrerbereich.

Aufgrund der Altersstruktur der Lehrer sowie aus schulorganisatorischen und pädagogischen Gründen wurde dieses Ziel verfehlt.

5.2 Nach Ansicht des RH wurde der erwartete Einsparungseffekt aller Maßnahmen durch gegenteilige Entwicklungen in anderen Bereichen verringert.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMUK habe es die Landesschulräte (den Stadtschulrat für Wien) verhalten, nicht erzielte Einsparungen durch Werteinheitenkürzungen auszugleichen.*

Controlling

6.1 Das BMUK versuchte, die Auswirkungen der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Bundeslehrer mit dem Unterrichts-Personalinformationssystem zu schätzen; dies reichte jedoch für eine aktive Budget-Steuerung nicht aus.

Für den Bereich der Pflichtschullehreraufwendungen vereinbarten zwar der Bund und die Bundesländer eine strenge Kontrolle der Stellenplanbewirtschaftung, doch waren die nötigen Daten nur vereinzelt verfügbar. Die Berechnungen der Einsparungen der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen beruhten daher auf Hochrechnungen, auf einzelnen Daten vergangener Schuljahre, auf Monatswerten des laufenden Unterrichtsjahres oder auf Stichproben bestimmter Schultypen oder Schulen.

Da sich die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen gegenseitig teilweise kompensierten bzw hauptsächlich eine Reduktion der Mehrdienstleistungen bewirkten, erachtete das BMUK den Gesamtkonsolidierungseffekt für wesentlich.

Das von der Bundesregierung beschlossene Budgetcontrolling erfolgte nach den Kapiteln des Bundesvoranschlags. Für den Sektionsbereich Kultur- und Kunstangelegenheiten bestand kein eigenständiges Controlling.

6.2 Der RH empfahl, künftig die Kriterien für die Evaluierung von Konsolidierungsmaßnahmen im Vorhinein festzulegen und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Bundesländern hinsichtlich der Überwachung des Stellenplanes der Landeslehrer zu verstärken.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMUK sei ein maßnahmen- und steuerungsbezogenes Controlling nur längerfristig möglich.*

Unterricht und kulturelle Angelegenheiten

196

Nebeneffekte

- 7 Die Landesschulräte bzw der Stadtschulrat für Wien und die Landesregierungen verzeichneten übereinstimmend — jedoch nicht quantifizierbar — Verwaltungerschwernisse (zB bei der Abrechnung von Mehrdienstleistungen) durch die Konsolidierungsmaßnahmen.

Personal

Planstellenentwicklung

- 8.1 Das Erreichen des in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Strukturanpassungsgesetzes 1996 vorgegebenen Zieles der weiteren Einsparung von 1 400 Planstellen konnte wegen fehlender Daten nicht überprüft werden. Die Anzahl sowohl der Bundes- als auch der Landeslehrer sank zwar nicht, jedoch bewirkte die Verringerung der Mehrdienstleistungen planstellenwirksame Einsparungen bei den Ausgaben.

Die Planstellen im Bereich der Sektion Kultur- und Kunstangelegenheiten blieben zwischen 1995 und 1997 mit 1 674 Stellen unverändert.

- 8.2 Der RH wies darauf hin, daß bei den Museen im überprüften Zeitraum zwischen 28 und 29 Subventionsplanstellen enthalten waren, die für außerhalb der Bundesmuseen tätige Bedienstete systemisiert waren. Die Kosten dafür beliefen sich auf 17,6 Mill S je Jahr.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMUK sei 1998 gegenüber 1997 im Bereich der Museen die Planstellenanzahl wie vorgesehen um acht vermindert worden. Außerdem würden bei den Subventionsplanstellen künftig keine Nachbesetzungen genehmigt.*

Personalausgaben

- 9.1 Das BMUK senkte zwar 1996 und 1997 die bis dahin hohen jährlichen Steigerungen der Voranschläge für die Personalausgaben von über 4 % auf 1,7 % bzw nahe 0 %, allerdings konnten die Vorgaben — "Einfrieren" der Ausgaben auf die Höhe des Gebarungserfolges 1995 — nicht immer eingehalten werden.

Im Jahr 1996 betrug die Gesamtüberschreitung der Personalausgaben lediglich 25 Mill S. Hingegen standen im Jahr 1997 bei den allgemeinbildenden höheren Schulen den Mehrausgaben (rd 449 Mill S) durch den Altersstruktureffekt (wegen der relativ geringen Anzahl von Lehrern im Pensionsalter waren die Ausgaben für die automatische Gehaltsvorrückung der mittleren Altersklassen höher als die Einsparungen durch die Aufnahme von Junglehrern) Minderausgaben bei den Mehrdienstleistungen (rd 183 Mill S) gegenüber. Die Mehrausgaben bei den allgemeinbildenden Pflichtschulen (365 Mill S) waren gleichfalls vor allem auf den Altersstruktureffekt sowie auf die regelschulmäßige Ausdehnung der Integrationsklassen zurückzuführen.

Als Folge einer Umstellung bei der Anweisung der Refundierungszahlungen des Bundes für Ausgaben der Bundesländer gemäß Finanzausgleichsgesetz wurden bei den allgemeinbildenden Pflichtschulen rd 804 Mill S und bei den berufsbildenden Pflichtschulen rd 25 Mill S im Jahr 1997 als voranschlagswirksame Ausgabe für das Jahr 1998 verrechnet. Im Jänner 1997 hatte das BMUK rd 389 Mill S von den im Jahr 1996 geleisteten Refundierungszahlungen in das Jahr 1997 übertragen.

9.2 Nach Ansicht des RH reichten die Konsolidierungsmaßnahmen nicht aus, die Vorgaben zu erreichen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMUK sei die Ausgabenentwicklung durch den Altersstruktureffekt bei Lehrern mit Konsolidierungsmaßnahmen abzufangen gewesen. Ferner seien in den letzten Jahren trotz vielfach steigender Schülerzahlen die erforderlichen Lehrerkapazitäten unverändert geblieben. Bei den Mehrdienstleistungen habe eine Trendumkehr seit drei Schuljahren sukzessive eine Ausgabensenkung bewirkt.*

10 Der Bund hat den Ländern die Personalausgaben der Landeslehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen zur Gänze, bei den berufsbildenden Pflichtschulen zur Hälfte zu ersetzen. Diese Ausgaben sind im Bundesrechnungsabschluß als Gesetzliche Verpflichtung ausgewiesen und zeigten die nachstehende Entwicklung:

	1995	1996	1997
	in Mill S		
Allgemeinbildende Pflichtschulen			
Voranschlag	31 946,9	31 929,8	31 929,8
Zahlungen	31 966,1	31 970,6	32 294,7
Berufsbildende Pflichtschulen			
Voranschlag	1 324,0	1 277,8	1 277,8
Zahlungen	1 277,8	1 263,6	1 221,1

Mehrleistungen

11.1 Laut Vorgaben waren die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungen im Bereich der Sektion Kultur- und Kunstangelegenheiten auf Basis des Gebahrungserfolges 1995 für das Finanzjahr 1996 um 5 % und für 1997 um weitere 3 % zu kürzen.

11.2 Der RH stellte fest, daß diese Einsparungsvorgaben bei einer gesamthafte Betrachtung aller Institutionen der Sektion Kultur- und Kunstangelegenheiten eingehalten bzw aufgrund der personellen Situation geringfügig (1997 um rd 0,1 Mill S) verfehlt wurden.

Belohnungen

12 Das BMUK senkte 1996 und 1997 im Unterrichtsbereich gegenüber dem Vergleichsjahr 1995 die Ausgaben für Belohnungen und Geldaushilfen von insgesamt rd 69 Mill S auf rd 30 Mill S. Auch die Bundesländer verringerten die Ausgaben für die allgemeinen Belohnungen um rd ein Drittel.

Die Institutionen der Sektion Kultur- und Kunstangelegenheiten verfehlten insgesamt die Vorgaben betreffend Belohnungen und Geldaushilfen (Kürzung um 50 % gegenüber dem Erfolg 1995 [4,09 Mill S] im Jahr 1996 um rd 0,6 Mill S [Erfolg 2,64 Mill S] und 1997 um rd 0,43 Mill S [Erfolg 2,48 Mill S]).

198**Sachausgaben**

- Allgemeines
- 13.1 Die Sachausgaben des BMUK stiegen in den Jahren 1996 und 1997 gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 (2 156 Mill S) auf 2 204 Mill S (1996) bzw 2 251 Mill S (1997); gegenüber 1994 sanken die Sachausgaben 1995 um rd 8 %. Insbesondere waren die Zahlungen im Rahmen der Schulraumbeschaffung und –bewirtschaftung rückläufig (1994: 714 Mill S, 1997: 377 Mill S).
- 13.2 Nach Ansicht des RH werden durch den Kubaturzuwachs zu erwartende Ausgabenerhöhungen vermutlich nicht durch Einsparungen bei den Ermessensausgaben ausgeglichen werden können.
- Werkverträge
- 14.1 Bei den Museen wurden für Werkverträge an Einzelpersonen jährlich rd 8 Mill S bezahlt. Obwohl diese Verträge ab Mitte 1996 der Sozialversicherungs- und Abzugssteuerpflicht unterlagen, erfolgte die Abfuhr und Verrechnung dieser Abgaben erst ab 1997.
- 14.2 Der RH beanstandete die verspätete Abgabentrachtung.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMUK sei die Verzögerung auf wiederholte Änderungen der Bestimmungen zur Meldepflicht von Werkvertragsleistungen zurückzuführen.*
- Schluß-
bemerkungen
- 15 **Ungeachtet der Anerkennung von Erfolgen in Teilbereichen zeigte der RH die insgesamt Verfehlung der Konsolidierungsziele auf. Er empfahl,**
- (1) künftig die Kriterien für die Evaluierung der Konsolidierungsmaßnahmen im vorhinein festzulegen und
- (2) die Zusammenarbeit mit den Bundesländern hinsichtlich der Stellenplanbewirtschaftung zu verstärken.

Bereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr

Kapitel 14 – Wissenschaft und Forschung

Das budgetwirksame Konsolidierungsziel im Kapitel 14 – Wissenschaft und Forschung wurde insgesamt erreicht. Voranschlagsüberschreitungen beim Personalaufwand wurden im wesentlichen durch Einsparungen beim Sachaufwand ausgeglichen.

Ressortspezifische Konsolidierungsmaßnahmen wurden zum Teil nachträglich abgeändert und verspätet in Kraft gesetzt.

Das Personalcontrolling war sowohl ressortintern als auch im Zusammenwirken mit den Universitäten und dem BMF verbesserungsfähig. Eine Berichtigung des Stellenplanes bezüglich noch nicht realisierter Ausgliederungen war angezeigt.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	29 760,3	27 285,8	25 850,6
Zahlungen	29 777,7	27 157,4	25 736,1
Einnahmen			
Voranschlag	1 629,1	1 280,2	1 179,7
Zahlungen	1 208,8	967,0	815,4
Personalausgaben			
Voranschlag	11 750,8	11 531,2	11 500,0
Zahlungen	11 555,6	11 765,1	12 157,5

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

- | | |
|-------------------------------|--|
| Ressortspezifische Regelungen | 1 Die von der Bundesregierung in Begleitung der Bundesfinanzgesetze 1995 bis 1997 vorbereiteten Konsolidierungsmaßnahmen wurden für den Bereich des Kapitels 14 – Wissenschaft und Forschung mit den Strukturanpassungsgesetzen 1995 und 1996 umgesetzt. |
| Gesetzesvorbereitung | 2 Hinsichtlich des Strukturanpassungsgesetzes 1995 verfügte das BMWV nur über eine sehr kurze, für das Strukturanpassungsgesetz 1996 über eine etwa zweimonatige Vorbereitungszeit. |

Wissenschaft und Forschung

200

Umsetzung der Strukturanpassungsgesetze

- Zielerreichung
- 3.1 Die Konsolidierungsmaßnahmen im Wissenschaftsbereich betrafen im wesentlichen Neuregelungen
- der Lehrauftragsremunerationen,
 - der Prüfungsentschädigungen und
 - der Abgeltung der selbständigen Lehre der Universitätsassistenten und –dozenten,
- womit 75 Mill S (1996) und 300 Mill S (1997) eingespart werden sollten.
- Die letztangeführte Regelung wurde jedoch bereits vor ihrem Inkrafttreten auf ein Jahr zur Neuverhandlung ausgesetzt, nach neuerlichen Verhandlungen mit den Interessenvertretern neu gefaßt und schließlich mit Oktober 1997 in Kraft gesetzt. Diese Regelung sollte gegenüber jener des Strukturanpassungsgesetzes 1996 ausgabenneutral bleiben bzw laut einer Studie der Universität Graz zu Einsparungen führen.
- Die Prognosedaten waren aus Zeitmangel von vier auf zwölf Universitäten hochgerechnet worden. Die Gehaltserhöhung für Universitätsdozenten im Dienstverhältnis und die Abgeltung bisher unentgeltlich erbrachter Dienstleistungen erwiesen sich als unterschätzter Ausgabenfaktor. Weiters nahmen unerwartet mehr Assistenten zusätzliche Beauftragungen in der Lehre nicht an, weswegen teurere Lehraufträge vergeben wurden. Schließlich ergab die Strukturbereinigung im Lehrbetrieb, insbesondere im Bereich der Übungen und Praktika, einen unerwartet hohen finanziellen Zusatzbedarf von geschätzten rd 41 Mill S.
- 3.2 Der RH hielt fest, daß die Grundlagen der finanziellen Grobschätzungen des BMWV zum Strukturanpassungsgesetz 1996 weitgehend nicht näher nachvollziehbar waren. Weiters vermerkte er, daß ein wesentlicher Teil der Maßnahmen nicht in der vorgesehenen Form und zum vorgesehenen Zeitpunkt in Kraft getreten war, weswegen eine Beurteilung der endgültigen finanziellen Auswirkungen noch nicht möglich war. Nach Ansicht des RH bewirkten im wesentlichen der Wegfall bisher unentgeltlicher Dienstleistungen von Hochschullehrern sowie Strukturprobleme bei der selbständigen Lehrtätigkeit der Assistenten unerwünschte Mehrausgaben.
- 3.3 *Das BMWV nahm die Darstellung des RH im wesentlichen zur Kenntnis. Bezüglich der Qualität der Ausgabenschätzung verwies das BMWV auf den hohen Zeitdruck bei der Gesetzesvorbereitung und die schwer abschätzbaren Folgen einzu- gehender Kompromisse.*
- Controlling
- 4.1 Im BMWV standen für das Personalcontrolling sowohl ressorteigene automationsunterstützte Instrumente wie auch das Personalinformationssystem des Bundes zur Verfügung. An den Universitäten waren zusätzlich weitere EDV-Anwendungen im Einsatz. Das Zusammenführen der Daten aller mit Personalverwaltung befaßten Stellen zu Controllingzwecken war dadurch erschwert.

Zwischen dem BMF, dem BMWV und den Universitätsverwaltungen wurde das Einvernehmen bezüglich eines zu entwickelnden Gemeinschaftskonzeptes erzielt, womit es sowohl dem BMWV als auch den Universitäten möglich sein sollte, über entsprechende Personalinformationen mit gleicher Aktualität zu verfügen und für Planungs- und Controllingzwecke zu verwenden.

Um den Erfolg des Budgetkonsolidierungsprogrammes des Bundes nachhaltig zu sichern, wurde ab Jänner 1997 ein Budgetcontrolling eingerichtet. Die Erfolgsbegleitung und -ermittlung der ressortspezifischen Konsolidierungsmaßnahmen war problembehaftet, weil sie sich bei Verrechnungsposten auswirkten, bei denen eine Vielzahl sachlich unterschiedlicher Zahlungen verrechnet wurde. Für die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen wurden keine eigenen Verrechnungsposten eingerichtet. Weiters erschwerte das Inkrafttreten von Gesetzesänderungen zu Beginn des jeweiligen Studienjahres einen direkten Vergleich mit den (Kalender-)Jahreserfolgen der Vorjahre. Da auch die Universitäten fallweise nicht zu einem einheitlichen Zeitpunkt abrechnen müssen, ergaben sich weitere Periodenverzerrungen.

- 4.2 Nach Ansicht des RH hätte eine Evaluierung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen maßnahmenbezogene Verrechnungsposten erfordert.

Der RH empfahl, dem Gemeinschaftskonzept in Verbindung mit dem Ausbau des Personalinformationssystems verstärktes Augenmerk zu widmen. Ressortinterne zusätzliche EDV-Anwendungen wären auf unumgängliche ressorteigene Besonderheiten zu reduzieren und weitgehend automationsunterstützt abzustimmen.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMWV sei wegen des Zeitdruckes keine ausführliche Datenaufbereitung möglich gewesen. Weiters hätten die vorerst als personalsparend angesehenen Neuregelungen der Lehr- und Prüfungsabteilungen eine maßnahmenbezogene finanzielle Evaluierung erschwert. Die baldige Umsetzung des Gemeinschaftskonzeptes sei wegen unzureichender Personalkapazität im BMF gefährdet. Das Budgetcontrolling werde jedoch stetig verbessert; eine Controllingabteilung sei vorgesehen; das BMWV beabsichtige, eine Verordnung zur Gewinnung vergleichbarer Informationen über den Universitätsbetrieb zu erlassen.*

Voranschlagsvergleich

- 5.1 Der Vergleich der jeweiligen Voranschläge mit den entsprechenden Zahlungen zeigte bei den Ausgaben insgesamt für 1995 eine Überschreitung von rd 17 Mill S, für die Jahre 1996 und 1997 insgesamt Einsparungen von rd 128 Mill S bzw rd 115 Mill S; ungeachtet dessen wichen innerhalb der Gebarunggruppen die Zahlungen vom zugehörigen Voranschlag ab (zB 1997: Unterschreitungen bei Ausgaben für Anlagen und Sachausgaben rd 170 Mill S, Überschreitungen bei Personalausgaben rd 660 Mill S).

Die Mindereinnahmen der Jahre 1995 bis 1997 waren größtenteils auf budgettechnische Gründe in der zweckgebundenen Gebarung sowie auf den Ausfall des Zuschusses des Landes und der Stadt Salzburg an das Mozarteum (zuletzt 1997 jeweils rd 64 Mill S) zurückzuführen.

Wissenschaft und Forschung

202

- 5.2 Der RH anerkannte, daß bei den Ausgaben — abgesehen von der geringfügigen Überschreitung des Voranschlags im Jahr 1995 — die Vorgaben beim Kapitel 14 – Wissenschaft und Forschung insgesamt erreicht wurden. Allerdings könnten die zum Teil nicht unwesentlichen Voranschlagsüberschreitungen in Teilbereichen in künftigen Finanzjahren nachteilige Nachholeffekte bewirken.

Personal

Planstellenentwicklung

- 6.1 Die Veränderungen im Stellenplan in den Jahren 1995 bis 1997 (Verringerung der Planstellen um 1 467) waren weitgehend auf Überstellungen aufgrund von Änderungen im Wirkungsbereich des BMWV und Ausgliederungen (1 936 Planstellen) zurückzuführen.
- 6.2 Die Konsolidierungsziele wurden daher größtenteils nicht erreicht, weil die Anzahl der Planstellen nach Abzug der Ausgliederungen und Überstellungen um insgesamt 469 stieg. Der RH bemängelte weiters die im Jahr 1996 durchgeführten und im Jahr 1998 teilweise rückgängig gemachten planstellenmäßigen Ausgliederungen, weil die Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik und die Geologische Bundesanstalt weiterhin als Wissenschaftliche Anstalten des Bundes geführt wurden. Er hielt daher eine Berichtigung des Stellenplanes für erforderlich.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMWV sei nicht rechtzeitig abzusehen gewesen, daß die geplanten Ausgliederungen nicht erfolgen würden. Eine Berichtigung des Stellenplans für das Jahr 2000 wurde in Aussicht gestellt.*

Personalausgaben

- 7.1 Gemäß Konsolidierungsvorgabe sollten die Personalausgaben auf dem Stand des Gebarungserfolges 1995 (rd 11 556 Mill S) eingefroren werden.

Die Begründungen der Abweichungen der Voranschläge von den Zahlungen beruhten größtenteils auf Schätzungen des BMWV, weil ihm eine maßnahmenbezogene Berechnung nur mit unverhältnismäßig großem Arbeitsaufwand aus den diversen Personalaufzeichnungen möglich gewesen wäre.

Die Einsparungen im Jahr 1995 (195,2 Mill S) waren im wesentlichen budgettechnischer Natur bzw auf restriktive Planstellennachbesetzungen zurückzuführen.

Das Konsolidierungsziel der beiden Folgejahre wurde nicht erreicht (Personalmehrausgaben gegenüber dem jeweiligen Voranschlagsbetrag 1996 233,9 Mill S und 1997 657,5 Mill S), weil laut BMWV neu entstandene Personalausgaben (die Lektorenaktion für 1996 und 1997, die Zuordnung der Lehrtätigkeit von öffentlich-rechtlichen Bediensteten zu den Nebentätigkeiten, die Einmalzahlung für Beamte und Vertragsbedienstete und die Besoldungsreform für Beamte) zum Zeitpunkt der Veranschlagung nicht vorhersehbar gewesen wären.

- 7.2 Der RH hielt die Argumentation und die Abschätzungen des BMWV im wesentlichen für plausibel. Er wies jedoch darauf hin, daß bei den Personalausgaben das Konsolidierungsziel durch verstärkte Einschränkungsbemühungen bei den Mehrleistungsvergütungen anzustreben gewesen wäre.

Mehrleistungen

- 8.1 Laut Vorgabe sollten die Ausgaben für zeitmäßige Mehrleistungen im Finanzjahr 1996 um 5 % und 1997 um weitere 3 % reduziert werden. Das BMWV legte den Kürzungen den Erfolg 1995 zugrunde, obwohl das Konsolidierungsziel (Begrenzung dieser Ausgaben mit rd 102 Mill S) bereits in diesem Finanzjahr um rd 29,8 Mill S verfehlt wurde. Auf Basis des Jahres 1994 hätten hingegen in den Jahren 1995 bis 1997 die Mehrleistungsvergütungen höchstens rd 293 Mill S betragen dürfen; demgegenüber standen tatsächliche Ausgaben von rd 418 Mill S. 1996 und 1997 wurde die Konsolidierungsvorgabe auch auf Basis des Jahres 1995 um insgesamt rd 39 Mill S überschritten.

Die erforderlichen Einsparungen wurden laut BMWV insbesondere an den Universitäten und Kunsthochschulen, vornehmlich in Verbindung mit der Lektorenaktion und den verzögerten Maßnahmen hinsichtlich der Bundes- und Vertragslehrer verfehlt.

- 8.2 Der RH erachtete die Bezugnahme auf das Jahr 1995 hinsichtlich der weiteren Konsolidierungsziele für problematisch. Weiters bemängelte er die Verzögerung der Maßnahmen im Bereich der Bundes- und Vertragslehrer.
- 8.3 *Hinsichtlich der verzögerten Maßnahmen bei den Bundes- und Vertragslehrern verwies das BMWV auf den starken Widerstand der Interessenvertreter und der ehemaligen "Musikhochschulen". Zur Verwendung des Jahres 1995 als Basisjahr der weiteren Einsparungen nahm das BMWV nicht Stellung.*

Belohnungen

- 9.1 Laut Vorgaben war eine Kürzung der Belohnungen und Geldaushilfen um 50 % vorzunehmen. Das Ziel, rd 16 Mill S einzusparen, wurde um rd 700 000 S verfehlt.
- 9.2 In Anbetracht der prozentuell geringen Abweichung (rd 2,4 %) erachtete der RH das Konsolidierungsziel für weitgehend erreicht.

Sachausgaben

Deckelung bei Förderungen

- 10.1 Die legislative Umsetzung der Deckelung der Förderausgaben auf der Basis des Gebarungserfolges 1995 erfolgte im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 durch die Bundesfinanzgesetze für 1996 und 1997.
- 10.2 Diese Vorgaben wurden insbesondere in zwei finanziell bedeutenden Fällen nicht eingehalten:

	Zahlungen 1995	Voranschlag 1996	Voranschlag 1997
Förderungen		in Mill S	
Hochschulische Einrichtungen	240	278	300
Fachhochschulen	89	234	388

Wissenschaft und Forschung**204**

10.3 *Laut Mitteilung des BMWV war die höhere Veranschlagung erfolgt, weil unabwendbare Mehrausgaben für Studentenbeime und für neue Fachhochschullehrgänge zu erwarten waren.*

**Schluß-
bemerkungen**

11 Zusammenfassend anerkannte der RH den insgesamt eingetretenen Konsolidierungserfolg und empfahl,

(1) die Nachvollziehbarkeit der Schätzungen der finanziellen Auswirkungen von neuen rechtsetzenden Maßnahmen zu verbessern,

(2) die finanzielle Evaluierung von gesetzlichen Maßnahmen effizienter zu gestalten,

(3) den Stellenplan im Hinblick auf die Wissenschaftlichen Anstalten zu berichtigen und

(4) das Personalcontrolling zu verbessern.

Kapitel 65 – Verkehr und öffentliche Wirtschaft

Das Konsolidierungsziel beim Kapitel 65 — Verkehr und öffentliche Wirtschaft— keine Überschreitung der Basiswerte (Gebahrungserfolge) 1995 — wurde, bereinigt um die Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit den Konsolidierungspaketen stehen (zB Zinsentragung für übernommene ASFINAG-Schulden) bzw die die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gemäß Poststrukturgesetz sowie den Schienenverkehr betrafen, erreicht.

Das Budgetcontrolling wurde zweckmäßig umgesetzt.

Das Strukturanpassungsgesetz 1996 regelte die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur neu und führte zu Einnahmenausfällen bei beauftragten Verkehrsunternehmungen.

	1995	1996	1997
Ausgaben		in Mill S	
Voranschlag	26 904,3	24 198,8	24 878,3
Zahlungen	27 252,3	24 368,0	29 138,7
davon Eisenbahninfrastruktur	11 088,0	11 010,2	14 590,2
Einnahmen			
Voranschlag	3 902,3	7 511,9	6 931,1
Zahlungen	4 346,9	7 628,3	9 620,4
davon Benützungsentgelt (ÖBB) *	2 800,0	3 100,0	3 300,0
Personalausgaben			
Voranschlag	341,3	312,3	312,0
Zahlungen	316,3	322,2	317,9

* ab 1998: außerbudgetäre Vereinnahmungen durch die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH

Umsetzung der Ziele des Koalitionsübereinkommens

Ressortspezifische
Regelungen

- 1 Das Strukturanpassungsgesetz des Jahres 1995 enthielt mehrere Maßnahmen zur Erreichung der von der Bundesregierung vorbereiteten Konsolidierungsziele. Der im Koalitionsübereinkommen vom März 1996 festgestellte weitere Konsolidierungsbedarf wurde im Strukturanpassungsgesetz 1996 legislativ umgesetzt.

Verkehr und öffentliche Wirtschaft

206

Umsetzung der Ziele der Strukturanpassungsgesetze

- Zielerreichung
- 2.1 Die beiden Strukturanpassungsgesetze hatten, abgesehen von der gemäß Poststrukturgesetz vereinbarten Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und der den Schienenverkehr betreffenden Bereiche (Änderung des Eisenbahngesetzes 1957, Änderung des Bundesbahngesetzes 1992, Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetz) nur geringe Auswirkungen auf die Gebarung des BMWV, damaliger Verwaltungsbereich Verkehr. Relevant waren die Kürzungen bei den Personalausgaben sowie die Deckelung der Förderungen. Das Poststrukturgesetz regelt die Kostentragung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Bereich des Post-, Postauto- und Fernmeldewesens. Der Post und Telekom Austria AG wurden gemeinwirtschaftliche Leistungen mit 1 050 Mill S (1996) bzw 1 400 Mill S (1997) abgegolten.
- 2.2 Nach Ansicht des RH wurde das Konsolidierungsziel beim Kapitel 65 – Verkehr und öffentliche Wirtschaft, bereinigt um die Ausgaben, die nicht mit den Konsolidierungspaketen im Zusammenhang stehen (zB Zinsentragung für übernommene ASFINAG-Schulden) bzw die die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gemäß Poststrukturgesetz sowie den Schienenverkehr betrafen, erreicht.
- Controlling
- 3.1 Die Erstellung der Meldungen und die EDV-mäßige Verarbeitung für das ab Jänner 1997 eingerichtete Budgetcontrolling erfolgten zeitgerecht und vollständig.
- 3.2 Der RH erachtete die Einführung des Budgetcontrolling als wesentlichen Beitrag zur Einhaltung der einzelnen finanzgesetzlichen Ansätze. Er empfahl, das Budgetcontrolling weiter auszubauen und die Aussagekraft des Systems zu erhöhen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMWV arbeite es in Abstimmung mit dem BMF am Ausbau des Budgetcontrolling.*
- Voranschlagsvergleich
- 4 Im Vergleich 1995 mit 1996 ergaben sich die Einsparungen im wesentlichen aus dem Wegfall der Darlehenszahlung von 3 300 Mill S an die Österreichische Industrieholding AG infolge einer Kompetenzverlagerung zum BMF sowie aus dem Wegfall der Bruttodarstellung der Leistungen für die Verkehrsverbände (453 Mill S).

Der Anstieg der Ausgaben von 1995 auf 1997 war im wesentlichen auf die Erhöhung des Stammkapitals der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH (3 090 Mill S), die Erhöhung des Stammkapitals und Kapitalrücklagenbildung bei der Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GesmbH (250 Mill S), die Errichtung der Telekom-Control GesmbH (50 Mill S), die Zinsentragung für übernommene ASFINAG-Schulden (500 Mill S), die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gemäß dem Bundesbahngesetz 1992 und dem Privatbahnunterstützungsgesetz (511 Mill S) sowie dem Poststrukturgesetz (1 400 Mill S) zurückzuführen.

Einsparend wirkten der Wegfall von Darlehenszahlungen an die Österreichische Industrieholding AG (3 300 Mill S) sowie der Wegfall der Bruttodarstellung der Leistungen für die Verkehrsverbände (403 Mill S).

Die gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 in den Jahren 1996 und 1997 erzielten Mehreinnahmen resultierten im wesentlichen aus Konzessionsentgelten gemäß dem Fernmeldegesetz 1993 (1996: 4 000 Mill S, 1997: 5 900 Mill S) und aus höheren Entgelten aus der Benützung der Eisenbahninfrastruktur (1996: 300 Mill S, 1997: 500 Mill S).

Personal

Planstellenentwicklung

- 5 Die Mitarbeiter der Fernmeldehoheitsverwaltung wurden mit 1. Oktober 1994 auf Planstellen des BMWV, damaliger Verwaltungsbereich Verkehr, ernannt. Die Bezüge inklusive aufgeschlagenem Dienstgeberanteil refundierte das BMWV, Verwaltungsbereich Verkehr, bis 31. Dezember 1995 an die damalige Post und Telegraphenverwaltung (Kapitel 78). Ab 1. Jänner 1996 erfolgte die Auszahlung der Bezüge durch das damalige Bundesrechenamt.

Bereinigt um die Anzahl der Mitarbeiter der Fernmeldehoheitsverwaltung (Iststand 1996: 199 Personen bzw 1997: 195 Personen) erhöhte sich der Personalstand des BMWV, damaliger Verwaltungsbereich Verkehr, im Vergleich mit 1995 um rd zehn Personen. Diese Personalvermehrung war auf die Übernahme von Vertragsbediensteten der ehemaligen Post und Telegraphenverwaltung in die Zentralleitung sowie auf die Aufnahme von älteren Arbeitslosen gemäß Ministerratsbeschluß vom 10. Mai 1995 zurückzuführen.

Personalausgaben

- 6 Gemäß Konsolidierungsvorgabe sollten die Personalausgaben auf dem Stand des Gebarungserfolges 1995 eingefroren werden. Der Anstieg der Ausgaben gegenüber 1995 von 5,9 Mill S (Erfolg 1996) bzw 1,6 Mill S (Erfolg 1997) war im wesentlichen auf die Personalvermehrung zurückzuführen.

Mehrleistungen

- 7 Die Einsparungen bei den Vergütungen für zeitmäßige Mehrleistungen betragen im Vergleich mit 1995 (Erfolg 16,0 Mill S) rd 6 % (1,0 Mill S) für das Jahr 1996 bzw rd 8 % (1,3 Mill S) für das Jahr 1997.

Die Vorgaben laut Ministerratsbeschluß vom 20. Februar 1996 — Kürzung gegenüber dem Erfolg 1995 um 5 % (1996) bzw um weitere 3 % (1997) — wurden daher erfüllt.

Belohnungen

- 8 Das vorgegebene Konsolidierungsziel einer Kürzung von 50 % gegenüber dem Gebarungserfolg 1995 (4,5 Mill S) wurde im wesentlichen eingehalten (Zahlungen 1996: 2,2 Mill S, 1997: 2,4 Mill S).

Verkehr und öffentliche Wirtschaft

208

Sachausgaben

- Förderungen 9 Die Konsolidierungsvorgabe — Kürzung der Förderungsausgaben ausgehend vom Gebarungserfolg 1994 jährlich um 5 % — wurde erreicht.

Besondere ressortbezogene Feststellungen – Eisenbahnbereich

- Allgemeines 10 Das Strukturanpassungsgesetz 1996 regelte die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur neu.

Bei den Verkehrsunternehmungen wirkten die Strukturanpassungsgesetze der Jahre 1995 und 1996 sowie begleitende Bestimmungen zum Teil ausgabenerhöhend, jedoch vorwiegend einnahmensenkend. Die Unternehmungen waren vor allem von den Einnahmenausfällen im Zusammenhang mit der Entlastung des Familienlastenausgleichsfonds betroffen.

- Konsolidierung des Familienlastenausgleichsfonds 11.1 Durch den Entfall der Studentenfahrricht (Ausgabeneinsparung beim Familienlastenausgleichsfonds, Strukturanpassungsgesetz 1996) verloren die Verkehrsunternehmungen österreichweit Einnahmen von jährlich rd 470 Mill S, davon alleine im Verkehrsverbund Ost-Region rd 260 Mill S.

Aufgrund der unterschiedlichen Verträge schlugen die verminderten Einnahmen entweder bei der regionalen Verbundorganisation oder der beauftragten Verkehrsunternehmung zu Buche. Eine entsprechende Einschränkung der Verkehrsleistungen zur Kostenreduktion war bisher noch nicht festzustellen, weil Studentenfahrten nicht unmittelbar bestimmten Verkehrsleistungen zuordenbar waren.

- 11.2 Ohne entsprechende Eigentümerzuschüsse in Verbindung mit Maßnahmen der Reorganisation im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes wäre nach Ansicht des RH die nachhaltige Weiterführung des öffentlichen Personennahverkehrs zum Teil gefährdet.

- Elektrizitäts- und Erdgasabgabe 12.1 Aus ökologischen Gründen erfolgte eine Besteuerung leitungsggebundener Energieträger (elektrische Energie, Erdgas). Der Bund erhob von den Österreichischen Bundesbahnen 1997 218 Mill S Elektrizitätsabgabe und 9 Mill S Erdgasabgabe.

Von der eingehobenen Elektrizitäts- und Erdgasabgabe wurden insgesamt 5 % für die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs den Bundesländern zugeführt. Ungeachtet dessen erhielten die Verkehrsunternehmungen der Länder Mittel zur Abgangsdeckung.

- 12.2 Nach Ansicht des RH ging die neue Elektrizitäts- und Erdgasabgabe in dieser allgemeinen Mittelzuweisung auf und führte damit zu keinen zusätzlichen Einnahmen der Verkehrsunternehmungen.

- 12.3 *Das BMWV bestätigte dies.*

Pensionssicherung

Beiträge

- 13.1 Infolge der Einführung weiterer Pensionsbeiträge (ab Juli 1996 3 % und ab Juli 1999 4 % von den Aktiv- und Ruhebezügen) analog dem Pensionsversicherungsbeitrag nach dem Pensionsgesetz 1965 überwiesen die Österreichischen Bundesbahnen dem Bund für 1997 rd 1 Mrd S, davon rd 528 Mill S für die Aktivbezüge. Von diesem Betrag wurden rd 308 Mill S aus erhöhten Beiträgen der aktiven Bediensteten und rd 220 Mill S aus Mitteln der Unternehmung geleistet. Letztere stammten aus den laut der Bundesbahn-Pensionsordnung 1966 ab Mai 1995 um 1,25 % angehobenen, bei der Unternehmung verbliebenen Pensionsbeiträgen, auf welche die Österreichischen Bundesbahnen ab Juli 1996 verzichteten.
- 13.2 Der RH stellte fest, daß die zusätzliche Belastung der aktiven Bediensteten der Österreichischen Bundesbahnen ab Juli 1996 1,75 % der Aktivbezüge betrug.

Änderungsmaßnahme

- 14.1 Mit dem Eisenbahnrechtsanpassungsgesetz 1997 wurde die Regelung für die Ruhegenußempfänger zeitlich erstreckt, so daß diese Personengruppe infolge Staffelung die volle Höhe der weiteren Pensionsbeiträge (4 %) erst ab 2003 erreichen wird.
- 14.2 Der RH zeigte auf, daß durch die zeitliche Erstreckung die Beitragshöhe für die Ruhegenußempfänger der Österreichischen Bundesbahnen gegenüber der im Strukturanpassungsgesetz 1996 enthaltenen Regelung bis Ende 2002 um insgesamt 2 Prozentpunkte gesenkt wurde.
- 14.3 *Das BMWV erblickte im Eisenbahnrechtsanpassungsgesetz 1997 keine Maßnahme im Sinne des Konsolidierungspaketes.*

Eisenbahn-
infrastruktur

Allgemeines

- 15 Zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur wurde im Strukturanpassungsgesetz 1996 die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH eingerichtet. Als Ausgabenrahmen für die Investitionen in den Jahren 1996 bis 2000 wurde ein Betrag von 12 Mrd S je Jahr festgelegt.

Finanzielle Lasten

- 16.1 Eine finanzielle Belastung entstand dem Bund dauerhaft durch den Entfall des bis 1997 vereinnahmten Benützungsentgeltes der Österreichischen Bundesbahnen (ab 1998 3,5 Mrd S); dieses ist ab 1998 an die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH zu entrichten.

Zusätzliche Belastungen des Bundes von rd 3,6 Mrd S ergaben sich zudem 1997 aus überplanmäßigen Vorsorgen für Kapitalaufstockungen der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH (rd 3,1 Mrd S) sowie für die Zinsentragung der von ihr übernommenen Schulden der ASFINAG (500 Mill S). Die bundesfinanzgesetzlichen Voraussetzungen dazu wurden Ende Dezember 1997 geschaffen.

Verkehr und öffentliche Wirtschaft

210

Die Zufuhr aus Budgetmitteln erfolgte, weil laut Zwischenergebnissen des Budgetvollzuges 1997 — verglichen mit dem veranschlagten — ein geringeres Defizit zu erwarten wäre.

- 16.2 Der RH stellte fest, daß — trotz der ergriffenen Maßnahmen — das Budgetdefizit 1997 dem Bundesvoranschlag entsprach.
- 16.3 *Laut Stellungnahme des BMWV diene die Einhebung des Benützungsentgeltes durch die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH einer sicheren Refinanzierung ihres Ausgabenrahmens.*

Finanzierungsmodell

- 17.1 Ein Teil der von der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur aufgenommenen Schulden (bis 1997: 85 %, ab 1998: 60 %) galt als Forderung gegen die Republik Österreich (Bund). Der Gesetzgeber begrenzte 1996 diese Forderung mit 60 Mrd S; bei einem Eigenfinanzierungsanteil von 40 % betrug der Investitionsrahmen für Eisenbahnprojekte rd 100 Mrd S.

Die Bundesregierung stockte den Forderungsrahmen 1997 auf 86 Mrd S auf, woraus bei 40 % Eigenfinanzierung ein auf rd 140 Mrd S erweiterter Investitionsrahmen resultierte. Als Vorfinanzierungsmodell mit Einnahmen von Dritten wurden die Verbindlichkeiten von bis zu 140 Mrd S nicht den Staatsschulden zugerechnet.

Mit dem geplanten Benützungsentgelt war jedoch die Schuldentilgung des aufgestockten Rahmens und somit die Selbstfinanzierung des Modells nicht möglich. Eine Finanzierungsaufstellung berücksichtigte daher ab dem Jahr 2000 einen Bundeszuschuß von jährlich 1 Mrd S als weitere Einnahme der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH. Weiters wurde mit einem jährlich steigenden Benützungsentgelt kalkuliert. Mit diesen Einnahmenerhöhungen war die Schuldentilgung nach der Investitionsphase von 12 Jahren innerhalb von weiteren 28 Jahren zu erwarten.

- 17.2 Der RH stellte fest, daß bisher weder der jährliche Investitionsrahmen von 12 Mrd S ausgeschöpft noch der aus dem Vorjahr vorgetragene offene Rahmen beansprucht wurde. Mit einer aus abwicklungstechnischen Gründen geringeren jährlichen Investitionsquote wäre nach Auffassung des RH der Finanzierungsbedarf aus dem Bundeshaushalt zu verringern. Würde etwa die Investitionsperiode von 12 auf 18 Jahre erstreckt und dafür die jährliche Investitionsquote auf 8 Mrd S reduziert, so wäre — bei unveränderter Gesamtinvestitionssumme und gleicher Gesamtdauer bis zur Entschuldung — ein Bundeszuschuß entbehrlich.

Eine Streckung des Investitionszeitraumes hätte weiters den Vorteil, daß es — im Gegensatz zum forcierten Baumodell — nicht zu einem jahrzehntelangen Investitionsstillstand nach Ausschöpfung des Rahmens kommt. Damit würde der Kontinuität des Investitionsbedarfes der Eisenbahnen nach Ansicht des RH besser Rechnung getragen.

Sollten — entgegen bisherigen Modellannahmen — in der Tilgungsphase Investitionen durchgeführt werden, wäre zu beachten, daß deren Finanzierungszeitraum nicht die Nutzungsdauer der errichteten Infrastruktur übersteigt.

- 17.3 *Das BMWV trat hinsichtlich der Ausweitung der Investitionsperiode bei gleichzeitiger Verringerung der Jahresfinanzierungsquote aus finanziellen Gründen der Ansicht des RH im wesentlichen bei. Es verwies jedoch auf die Dringlichkeit und den Nachholbedarf bei Schieneninvestitionen und teilte auch nicht die Bedenken des RH hinsichtlich eines Investitionsstillstandes.*

Schluß-
bemerkungen

- 18 Zusammenfassend anerkannte der RH die Erreichung des Konsolidierungszieles und empfahl,
- (1) den weiteren Ausbau des Budgetcontrolling und
 - (2) eine Streckung des Investitionszeitraumes für die Schieneninvestitionen.

212

ZUSAMMENFASSUNG

Das wesentliche Ziel der Budgetkonsolidierung, das Defizit ("Maastricht"-Defizit) des gesamten öffentlichen Sektors (dazu zählen zB Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) bis 1997 auf 3 % des BIP zu senken, wurde erreicht (öffentliches Defizit 1997: 1,9 % des BIP). Einen wesentlichen Beitrag hierzu leistete die günstige Entwicklung in den Bundesländern und Gemeinden.

Eine exakte Aussage darüber, ob die Konsolidierung zu zwei Dritteln über ausgabenseitige Einsparungen und zu einem Drittel über einnahmenseitige Maßnahmen erfolgte, war nicht möglich. Aus volkswirtschaftlicher Sicht war der Anteil der einnahmenseitigen Maßnahmen (etwa 45 %) höher als vorgesehen.

Die Ausarbeitung der beiden Strukturanpassungsgesetze erfolgte unter großem Zeitdruck und war zum Teil unzureichend dokumentiert.

Im Jahr 1995 lag der Abgang des Allgemeinen Haushalts des Bundes (Budgetdefizit) mit 117,9 Mrd S noch um 15,6 Mrd S über dem Voranschlag. Das Konsolidierungsziel wurde in diesem Jahr nicht erreicht.

Im Jahr 1996 lagen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes geringfügig über, der Abgang minimal unter dem Voranschlag.

Die Dynamik der Neuverschuldung und somit des Anwachsens des öffentlichen Schuldenstandes konnte durch Vermögensveräußerungen und Auslagerung von Schulden gebremst werden. Günstig wirkte sich dabei auch das niedrige Zinsniveau aus. Trotz rückläufiger Abgangsentwicklung des Bundeshaushalts stieg die Finanzschuld des Bundes auch 1997 weiterhin an (1996: 1 416,0 Mrd S; 1997: 1 497,3 Mrd S).

Das Controlling unterstützte die Zielerreichung, war aber nur zum Teil auf einzelne Maßnahmen abgestimmt. Dies erschwerte gezielte Steuerungsmaßnahmen hinsichtlich der Wirksamkeit einzelner legislativer und administrativer Maßnahmen. Der RH empfahl die weitere Ausgestaltung und Abstimmung der Controllinginstrumente.

Die Konsolidierungsmaßnahmen wurden nicht zur Verwaltungsvereinfachung genutzt. Mehrere Regelungen verursachten sogar beträchtliche Verwaltungsschwernisse (zB Neuregelung des Einkommensbegriffes, Werkvertragsregelung, Änderung von Abgabengesetzen während des Jahres).

Laut den Angaben vom RH befragter Unternehmungen hätten die Konsolidierungspakete steuerliche und administrative Mehrbelastungen in unterschiedlichem Ausmaß bewirkt.

Zusammenfassung

214

Auch sozial Schwächere waren von den Konsolidierungsmaßnahmen (zB Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes als Basis für Arbeitslosengeld von 6 auf 12 Monate, Begrenzung der Höhe der Notstandshilfe unter Bezugnahme auf die Versicherungsdauer, Einschränkung beim Familienzuschlag) betroffen.

Zusätzlich zu den alle Bevölkerungsgruppen belastenden Konsolidierungsmaßnahmen trug der öffentliche Dienst einen nicht unwesentlichen Anteil der ausgabenseitigen Maßnahmen.

Die Einsparungen beim öffentlichen Dienst wurden, wenn auch verzögert, durch die wirksam werdende Besoldungsreform überlagert. Mehrere pensionsrelevante Maßnahmen werden für neueintretende Mitarbeiter zum Teil erst in etwa 20 bis 30 Jahren wirksam. Personalreduktionen wurden weitgehend durch Ausgliederungen erreicht.

Ungeachtet mancher Schwachstellen erachtete der RH die in den Jahren 1995 bis 1997 erzielte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als einen zwar wesentlichen, jedoch nicht abschließenden Beitrag zur Erfüllung der für die Annäherung bzw. Übereinstimmung der wirtschaftlichen Rahmenverhältnisse in den Mitgliedstaaten der EU erforderlichen Voraussetzungen sowie zur Sicherung der finanziellen Stabilität Österreichs und seiner Bonität auf den internationalen Finanzmärkten.

Nach Ansicht des RH werden nämlich — nicht zuletzt auch wegen der Teilnahme Österreichs an der 3. Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und der damit verbundenen supranationalen Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zu mittelfristig (annähernd) ausgeglichenen Haushalten ("close to balance") — zur Sicherung der gebotenen Nachhaltigkeit der erreichten Konsolidierungserfolge weitere, insbesondere ausgabenseitige Konsolidierungsschritte, vorwiegend zur Beseitigung langjähriger struktureller Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte, erforderlich sein.

Wien, im November 1999

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

