

# Automationsunterstützte Budgeterstellung des Bundes

*Adelheid Stari*

*Bundesministerium für Finanzen; (IT-Sektion)  
1030 Wien, Hintere Zollamtstraße 4  
adelheid.stari@bmf.gv.at*

**Schlagworte:** Bundesbudget, Budgetprozess, ADV- Umsetzung

**Abstract:** Das Budget des Bundes stellt die in Zahlen gegossene Strategie der Bundesregierung dar. Dieser Beitrag erörtert den legislativen, organisatorischen und technischen Ablauf des Budgetprozesses aus dem Blickfeld der IT-Umsetzung. Der Prozess reicht von der Budgeteinbringung durch die Ressorts bis hin zur Einbringung ins System des E-Rechts. Ziel eines Budgets ist es, alle wirtschaftlichen, ökonomischen und sozialen Kriterien zu vereinen. Um all diese Anforderungen einzufangen, erfordert die Budgeterstellung gerade in der automationsunterstützten Umsetzung eine große Flexibilität und Sensibilität. Die Anforderungen an die EDV waren daher in den letzten Jahren eine immer größere Herausforderung.

## 1. Einleitung: Warum Budgetierung?

Die wichtigsten Elemente des öffentlichen Sektors in Österreich sind die neun Bundesländer und rund 2350 Gemeinden. Alle Gebietskörperschaften führen eigene Haushalte und müssen – so wie jedes Wirtschaftssubjekt – mit ihren finanziellen Mitteln haushalten. Man spricht daher bei der zahlenmäßigen Darstellung des finanziellen Verhaltens vom „Haushalt“ oder „Budget“<sup>1</sup>. Den (öffentlichen) Haushalt kann man in vier Funktionen teilen:

- Staatspolitische Funktion
- Wirtschaftspolitische Funktion
- Rechtliche Funktion
- Finanztechnische Funktion

Der Begriff Bundesbudget bezeichnet die Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Haushalts der Republik Österreich für eine Wirtschaftsperiode, in der Regel ein Budgetjahr.

---

<sup>1</sup> Friedrich Rödler, *Bundshaushaltsrecht*, (1992), Verlag Manz, Wien, Gerhard Steger, (Hrsg), *Öffentliche Haushalte in Österreich* (2002), Verlag Österreich, Wien, Manfred Lödl, *Bundshaushaltsrecht* (erscheint demnächst).

Da in den einzelnen Budgetansätzen die budgetpolitischen Maßnahmen der Regierung zum Ausdruck gebracht werden, wird das Bundesbudget auch als die in Zahlen gegossene Regierungserklärung bzw als Regierungsprogramm bezeichnet.

Österreich bekennt sich ausdrücklich zu den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union. Jedes an der Währungsunion teilnehmende Land hat jährlich ein Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramm vorzulegen.

Im Gegensatz zum Budgetprogramm enthalten die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme auch die Budgets der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger. Die Einhaltung des Stabilitätspaktes wird von der Europäischen Kommission und vom ECOFIN-Rat überwacht und bei Nicht-Einhaltung sanktioniert.

Das Verfassungsrecht<sup>2</sup> der Republik Österreich schreibt fest, dass die gesamte Verwaltung, der Vollzug, nur auf gesetzlicher Basis erfolgen darf (Legalitätsprinzip gem Art 18 B-VG).

Die Republik Österreich, der Bund, hat sich demnach selbst auf höchster gesetzlicher Basis verpflichtet, ein jährliches Budget zu erstellen, welches vom Parlament zu beschließen und als jährliches Bundesfinanzgesetz zu veröffentlichen ist.

Das Budget ist auch eine Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen im Sinne des Rechnungswesens. Es gibt Auskunft darüber, woher die Mittel für den Staatshaushalt kommen und wofür diese verwendet werden.

## 2. Ablauf der Budgeterstellung

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) ist für die Erstellung des Bundesbudgets der Republik Österreich verantwortlich.

Die strategische Zielrichtung der Budgetierung wird bereits vor der Budgeterstellung auf politischer Ebene geklärt. Dieser Prozess wird durch eine langfristige Prognoserechnung unterstützt.

---

<sup>2</sup> Johannes Hengstschläger, Art 51-51c B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, (Loseblattausgabe seit 1999); Robert Walter / Heinz Mayer, Verlag Manz Wien, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechtes, (2000), Rz 511 547; Verlag Manz, Wien  
Johannes Hengstschläger, Das Haushaltsrecht des Bundes aus juristischer Sicht, in: Manfred Gantner (Hrsg), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Verlag Manz, Wien (1991).

Die groben Zielgrößen (Budgeteckdaten, Budgetrichtlinien) werden im Zuge der **Planung** bzw **Budgetvorbereitung** in Form von globalen Planungsvorgaben für die Ressorts definiert.

In den Planungsvorgaben werden für jedes Ressort (Ministerium) bzw je Budgetkapitel die globalen Personal- und Sachausgaben, die globalen Einnahmenbeträge und ein Budgetsaldo vorgegeben. Prioritäten innerhalb dieser Globalbeträge werden durch die Ministerien selbst gesetzt.

Parallel zu den globalen Budgetvorgaben planen alle Ressorts ihr Budget, welches im **Gegenstromverfahren** mit dem Bundesbudget auf Fach- und Ministerebene verhandelt wird.

Im Zuge der Budgetierung wird der **Bundesvoranschlags-Entwurf** (BVA-E) erstellt, der spätestens zehn Wochen vor Jahresende im Parlament als Budgetentwurf einzubringen ist. Nach Diskussion und Beschlussfassung des Budgets wird der BVA-E in Form des Bundesfinanzgesetzes/Teilheft als Bundesvoranschlag (BVA) für den Vollzug des folgenden Haushaltsjahres festgeschrieben.

## 2.1. Fertigstellung, E-Recht einchecken

Mit dem Projekt „E-Recht“ wurde der Prozess der Gesetzwerdung, in anderen Worten der Rechtssetzungsprozess, auf eine elektronische Basis gestellt.

Die Grundkonzeption des Projektes E-Recht liegt darin, dass von der Begutachtung einer Rechtsvorschrift (Verordnung, Gesetz, Staatsvertrag) bis zur (Internet-) Kundmachung dieser Rechtsvorschrift ein durchgehender elektronischer Produktionsweg eingerichtet wird. Dieser Weg beginnt grundsätzlich mit der Begutachtung und endet mit der Kundmachung im Bundesgesetzblatt. Das Projekt E-Recht ist seit Jänner 2002 operativ.

Der fertig gestellte Budgetentwurf wird im E-Rechtsprozess eingchecked und dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt.

## 2.2. Budgetrede, Budgetveröffentlichung

Der auf Basis des Budgetprozesses erstellte Entwurf des Bundesvoranschlags (Bundesvoranschlags-Entwurf, BVA-E) für das folgende Jahr muss spätestens 10 Wochen vor Jahresende, also bis spätestens 22. Oktober im Parlament eingebracht werden. Sollte keine Einbringung erfolgen, tritt ein Budgetprovisorium in Kraft.

Nach der Behandlung des Budgets in den Unterausschüssen wandert der Budgetentwurf zurück ins Plenum, wo die einzelnen Budgetkapitel diskutiert und fertig gestellt werden. Die

Veröffentlichung des Bundesfinanzgesetzes samt Anlagen erfolgt im Bundesgesetzblatt sowie im Internet (<http://www.bmf.gv.at>).

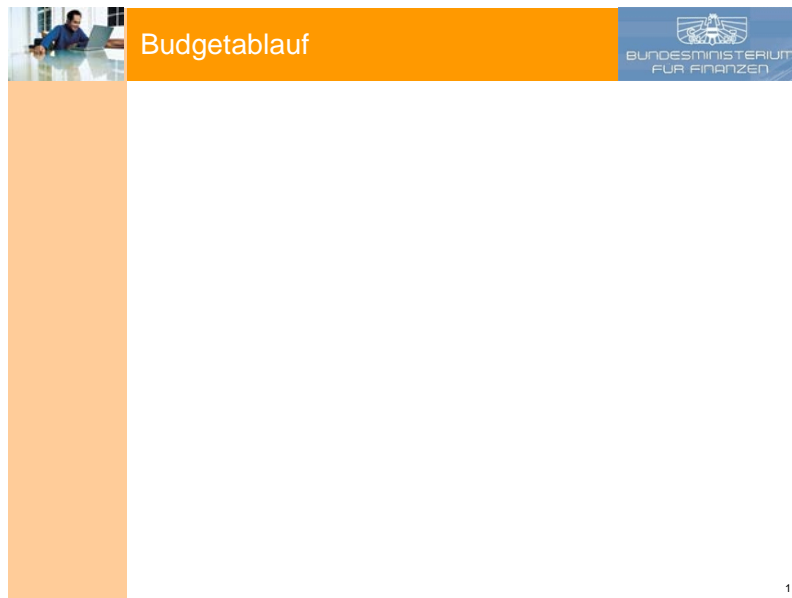


Abb 1: Überblick – Ablauf Budgeterstellung

### 3. Zielsetzungen und Anforderungen

#### 3.1. Durchgängigkeit, Integration, Flexibilität

Prognoserechnung, Planung und die Budgetierung selbst werden auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen und auf unterschiedlichem Detailgrad im öffentlichen Bereich durchgeführt.

Eine der Hauptanforderungen an eine automationsunterstützte Budgetierung ist daher die Durchgängigkeit des gesamten Planungs- und Budgetierungsprozesses von einzelnen Dienststelle über die Ressorts bis hin zum gesamten Bundeshaushalt.

Eine integrative Verfügbarkeit der bereit zu stellenden Software muss quer über die gesamte IT-Systemlandschaft gewährleistet sein.

Die IT-Systeme im Umfeld der Bundesbudgetierung müssen sich durch ein hohes Maß an Flexibilität auszeichnen. Neben dem jährlich zu erstellenden Budget soll auch der gesamte Planungs- und

Controllingprozess sowie der Bereich des adhoc-Reporting und der adhoc-Szenario-Entwicklung abgebildet werden.

Es müssen Änderungen im Bereich der Ressorts bis hin zu Dienststellen und Bundesprojekten flexibel abgebildet werden können.

### 3.2. Voraussetzungen

Die Systemlandschaft im Umfeld der Bundesbudgetierung muss weit reichend hoch verfügbar sein, von der Budgetgrundsatzabteilung im BMF, den Haushaltsleitern bis hin zu Dienststellenleitern. Um der sensiblen Phase im Zuge der Budgetierung gerecht zu werden, bedarf es eines durchdachten Berechtigungskonzeptes.

Das System muss einfach zu schulen, leicht verständlich und auch von nicht-technisch-geschulten Anwendern zu handhaben sein. Dafür kommen Weblösungen als auch Excel-verbundene Lösungen in Frage.

## 4. Budgetprozess

### 4.1. Überblick der technischen Umsetzung

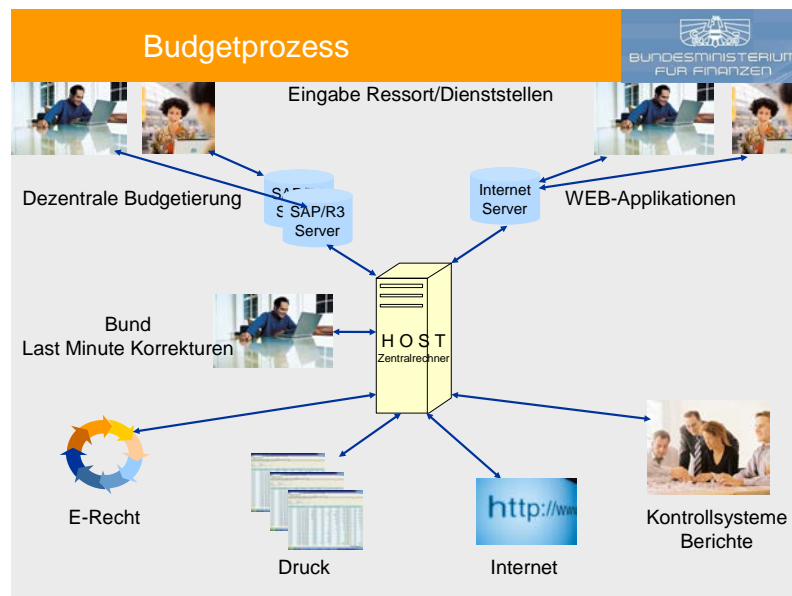


Abb 2: Technische Realisierung

Die vom BMF top-down übergebenen Planungsvorgaben werden von den Ressorts auf die für die Budgetierung gewünschten Detailniveaus aufgegliedert, und der ressorteigenen Planung „**Dezentrale Budgetierung in den Ressorts**“ gegenüber gestellt.

Die Erläuterungen zum Budget werden verbal mit der Gegenüberstellung der aktuellen Daten (direkt vom Zentralrechner) über eine **Web-Anwendung** eingebracht.

Aus den Ministerrunden ergeben sich in der Praxis immer Abweichungen bis zum dahin geplanten Budget. Die Ergebnisse der Ministerrunde werden bundesweit vom BMF in den Budget-Entwurf eingearbeitet („**Bund-Last-Minute-Korrekturen**“).

Der Finanzminister erarbeitet auf Basis dieser letzten Budgetversion den Entwurf für das – jährlich neue – Bundesfinanzgesetz aus, der als „Budgetentwurf“ im Parlament eingebracht und diskutiert wird.

Nach Beschlussfassung des Bundesfinanzgesetzes beginnt der Rechtswerdungs- bzw **Veröffentlichungsablauf** (siehe auch 2.2.).

## **5. IT-Systemlandschaft im Budgetprozess**

### **5.1. SAP R3 – Dezentrale Budgetierung**

Im SAP R3 Haushaltsmanagement werden die Stammdaten für den Budgetvollzug vorbereitet. Auch die dezentrale Budgetierung auf Ebene der Dienststellen erfolgt im SAP R3.

Somit kann das volle Potential der Standardsoftware mit seiner grafischen Benutzeroberfläche bereichsübergreifend genutzt werden, außerdem steht das System-Know-how der dezentralen Anwender aus dem Vollzug für die Budgetierung zur Verfügung.

### **5.2. Internet-Web-Applikationen**

Der Einsatz von Internet Web-Applikationen erlaubt einen direkten Zugriff und ein direktes Arbeiten am Zentralrechner, somit stehen die jeweils aktuellsten Daten ressort- und bundesweit zur Verfügung. Die Anforderung, Text/Grafik und aktuelle Daten zu verknüpfen, kann diesbezüglich restlos abgedeckt werden.

### **5.3. Business Warehouse**

Die Datawarehouselösungen – Haushaltsinformationssystem des Bundes (HIS) und Budget-Verrechnung-Informationssystem (BVI) über

die jeweiligen Systemlandschaften – ermöglichen ein rasches Reporting auf bundesweiter Ebene: von der Budgeterstellung über den Vollzug bis zum Budgetcontrolling. Die Unterstützung geht von der detaillierten Datenanalyse (inkl Sonderauswertungen) bis hin zur strategischen Entscheidungsfindung auf Managementebene.

#### **5.4. Zentrale Budgetierung**

Auf dem **Host-Zentralrechner** wird die Führung und Bewilligung des Bundeskontenplanes abgewickelt. Zudem werden die Entwürfe der einzelnen Ressorts auf Bundessicht konsolidiert.

Durch individuelle Zusatzprogrammierungen wurde ein Status-Quo erreicht, der es erlaubt, auf Wünsche der Bundesregierung rasch eingehen zu können. Dabei kann es sich um Korrekturphasen für den Bund, um Budget- oder Kompetenzumschichtungen oder auch um aktuelle Hochrechnungen handeln.

Alle diese besonderen Anforderungen müssen unter erhöhtem Zeitdruck und unter strengen Terminvorgaben abgebildet und realisiert werden können.

### **6. Zusammenfassung – Ausblick**

Durch die flächendeckende Einführung von SAP-R3-Haushaltsmanagement als transaktionales Verrechnungssystem wurde ein Schritt in Richtung einer kundenorientierten Softwarelandschaft unternommen.

Trotzdem bleibt das optimierte Zusammenspiel der heterogenen Komponenten (SAP, BW, HOST, Internet, Intranet, E-Recht, Druck und die unterschiedlichen Hard-Softwarelandschaften der Ressorts wie zB Excel, Lotus, Internet-Explorer, Einstellungen etc) eine zentrale Herausforderung.

Der Themenbereich Sicherheit ist einem stetigen Wandel unterzogen. Berechtigungssteuerungen, Firewallstandards und Internetapplikationen verlangen eine laufende Systemaktualisierung.

Die Bewältigung des Spagats zwischen möglichst standardisierten Rahmenbedingungen auf Bundesebene und den immer spezielleren Rahmenbedingungen auf Ebene einzelner Spezialressorts wird auch in Zukunft verstärkten Aufwand erfordern.

Der steigende Zeitdruck, die steigende Zahl der Anwender und die immer komplexer werdenden Anforderungen erfordern eine flexible und skalierbare Systemlandschaft mit hoher technischer

Rechenleistung und Performance. Nächstes Ziel ist es dem Wunsch des "Bürgers" nach Budgettransparenz nachzukommen.

So ist der Budgetprozess eine immer neue interessante Herausforderung an die Technik.