

# Open Budget Data - Offenheit und Transparenz öffentlicher Haushalte in Österreich

Johann Bröthaler<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der Autor dankt Margit Schratzenstaller-Altzinger für die zahlreichen, wertvollen Kommentare und Hinweise im Zuge des Lektorats. Alle verbliebenen Fehler oder Mängel liegen selbstverständlich in der alleinigen Verantwortung des Autors.

## 1. Einleitung

Die Idee einer Öffnung des Haushaltswesens verfolgt grundsätzlich das Ziel, Informationen über öffentliche Haushalte möglichst umfassend, verständlich, nachvollziehbar und frei zugänglich über das Internet bereitzustellen. Im Sinne einer Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government) geht es im weiteren Sinn um die Bereitstellung von Informationen über Kompetenzen, Aufgaben, Ziele, Entscheidungsprozesse sowie Grundlagen und Rahmenbedingungen der Aufgabenfinanzierung. Im engeren Sinn geht es um eine stärkere Öffnung der Haushaltsprozesse und -systeme (Open Budget). Der Haushaltsprozess bietet zahlreiche Ansatzpunkte für eine Öffnung des Haushaltswesens aller Einheiten des öffentlichen Sektors – von der Haushaltsplanung über den Haushaltsvollzug bis zur Rechnungslegung und Haushaltskontrolle. Die Perspektiven reichen hier von einer Veröffentlichung der Budgetdokumente, Vernetzung und ansprechenden Visualisierung der Finanzdaten bis hin zur stärkeren Einbindung von Bürgern/innen in Haushaltsprozesse (Informieren, Kommentieren, Diskutieren, Partizipieren). Im Kern geht es um die Bereitstellung der detaillierten Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften und aller sonstigen Einheiten des öffentlichen Sektors im Internet (Open Budget Data).

Offenheit der öffentlichen Budgets ist ein wesentlicher Baustein für verbesserte Transparenz des öffentlichen Haushaltswesens. Die Öffnung der Budgets führt umgekehrt zu vielfältigen neuen Herausforderungen an Transparenz und Verständlichkeit der Haushalte und an die Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung und -finanzierung. Die Problemstellung sei hier einleitend an einem einfachen Beispiel erläutert: „Wie hoch waren die Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften Österreichs im Jahr 2013?“ Diese Frage kann man problemlos innerhalb einer Minute über [www.statistik.at](http://www.statistik.at) (Öffentliche Finanzen, Gebarungen der öffentlichen Rechtsträger, Statistik Austria, 2015) beantworten: 189.751 Mio. Euro.<sup>1</sup> Die Detailfrage „Und wie hoch war davon der Anteil

der Ausgaben für den öffentlichen Personenverkehr?“ ist demgegenüber beinahe unbeantwortbar, mit vertretbarem Arbeitsaufwand von einigen Wochen allenfalls für ein Bundesland für ein Jahr abschätzbar. Die hier gestellte Frage sollte eigentlich durch eine einfache Summierung von Daten in (existierenden) öffentlichen Budgets beantwortbar sein. Offenbar liegen hier jedoch erhebliche Transparenzdefizite vor, die mehrere Ursachen haben.

*Erstens ist die Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) komplex:* Organisation und Leistungserbringung ist durch eine Vielzahl von Aufgabenträgern und Systempartnern mit komplizierten, länderspezifischen unterschiedlichen Finanzierungsverflechtungen gekennzeichnet (vgl. Rechnungshof, 2014, S. 61 ff.). Offenheit und Transparenz bezieht sich hier auf Kompetenzen, Aufgabenverantwortung, Organisation der Leistungserbringung sowie entsprechende Finanzierungsbestimmungen und -verflechtungen zwischen den beteiligten Ebenen und Akteuren.

*Zweitens ist die Bestimmung der ÖPV-relevanten Mittelströme in den Budgets schwierig:* Zum einen sind die Budgets aller drei gebietskörperschaftlichen Ebenen betroffen. Neben Abgrenzungsfragen beeinträchtigen unterschiedliche Verbuchungen die Identifizierung der relevanten Zahlungsströme. Die komplexen Transferverflechtungen werden in einzelnen Fällen (etwa im Zusammenhang mit Verkehrsverbundfinanzierung) nicht ausreichend differenziert dargestellt. Die Zahlungen werden demnach in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen nicht für die Öffentlichkeit nachvollziehbar dargestellt (Rechnungshof, 2014, S. 82 f.). Offenheit und Transparenz bezieht sich hier auf die Darstellung im externen Rechnungswesen.

*Drittens stehen die erforderlichen Daten nicht öffentlich zur Verfügung:* Zum einen sind im vorliegenden Beispiel die Haushaltsdaten in der tiefsten Gliederung (einschließlich Kontexte) erforderlich. Die elektronischen Haushaltsdaten etwa der Länder wurden bislang nicht öffentlich (und auch

bände (brutto gemäß administrativem Haushalt, ohne Bereinigung um intrabudgetäre und intragovernmentale Transfers).

<sup>1</sup> Gesamtausgaben Bund, Länder, Gemeinden inkl. Gemeindever-

nicht gegen Entgelt) bereitgestellt, jene der Gemeinden nur in (leicht) aggregierter Form. Während beim Bund eine händische Aufarbeitung der Zahlungsströme über die Budgetdokumente noch problemlos möglich ist, so ist der händische Aufwand bei 9 Landesbudgets kaum mehr vertretbar. Bei den Gemeindebudgets ist diese aufgrund der großen Zahl der österreichischen Gemeinden ohnehin nur automatisiert möglich. Zum anderen werden Zahlungen teils über die Länder und die Gemeinden, teils an diesen vorbei direkt an öffentliche (ÖPV-)Unternehmen transferiert, deren Budgetdaten gar nicht öffentlich oder in konsolidierten Jahresabschlüssen nicht ausreichend differenziert vorliegen. Offenheit und Transparenz betrifft hier öffentliche Verfügbarkeit der zugrundeliegenden Daten und verständliche Veröffentlichung der Informationen.

Eine Besonderheit im Falle der Verkehrsfinanzierung ist, dass die oben gestellte Frage auch „behördenintern“ nicht beantwortet werden kann. Eine österreichweite Gesamtübersicht über Höhe, Verwendung und Nutzen der eingesetzten Mittel für Öffentlichen Personenverkehr existiert nicht. Die Budgets der Gebietskörperschaften vermitteln nur ein Teilbild der öffentlichen Verkehrsfinanzierung. In Studien zur Verkehrsfinanzierung konnten demnach über aufwändige Erhebungen bislang nur punktuelle Ergebnisse für einzelne Länder/Städte einzelner Jahre produziert werden (siehe etwa Schönback, 1994; KDZ, 2010; Rechnungshof, 2014; TU Wien, 2015). Aufschlussreiche Zeitreihen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs oder auch zum Verhältnis der Aufwendungen für Straße und für Schiene stehen damit nicht zur Verfügung. Das Beispiel der Verkehrsfinanzierung ist kein Sonderfall. Auf ähnliche Problemlagen trifft man, wenn man die Aufgabenfinanzierung etwa im Bereich Bildung, soziale Wohlfahrt, Gesundheit, Kultur, Familien- und Sportförderung oder etwa alle finanziellen Transfers für Gesamtösterreich oder differenziert für ein Bundesland aufarbeiten möchte (siehe z. B. Bröthaler et al., 2006). Und um hier eine kritische Sicht noch angemessen zu relativieren: Freilich sind im Regelfall aus den Budgets durchwegs zuverlässige Detaildaten ablesbar oder aussagekräftige Kennzahlen sowie Aggregate entlang der hierarchischen Haushaltssystematiken für einzelne Budgets leicht ermittelbar und vielfach auch öffentlich verfügbar. Ebenso sind Aggregate über Budgets mehrerer Einheiten problemlos ermittelbar oder ohnehin in statistischen Aggregaten öffentlich abrufbar. Offene Haushaltsdaten sind jedoch mehr als die detaillierten Kontendaten der öffentlichen Budgets. Es geht um die öffentliche Bereitstellung und Aufbereitung der Budgetdaten auf mehreren Ebenen und die öffentliche Bereitstellung ergänzender budgetrelevanter Informationen im weitesten Sinn (fiskalische Metadaten) durch die öffentlichen Einheiten selbst, die amtliche Statistik, die Rechnungskontrolle und ebenso durch private Institutionen.

Hierzu wird in diesem Beitrag auf aktuelle Entwicklungen und Rahmenbedingungen für offene Haushaltsdaten sowie auf die Grundlagen und den Stand von „Open Budget Data“ (OBD) in Österreich eingegangen.

## 2. Entwicklungen und Rahmenbedingungen für offene Haushalte

Offene Haushalte setzen ein modernes, transparentes und vergleichbares Haushaltswesen, einen ausgereiften strategischen und rechtlichen Rahmen sowie eine entsprechende technologische Infrastruktur voraus. Auf aktuelle Entwicklungen und Rahmenbedingungen wird nachfolgend eingegangen.

### 2.1 Relevante Entwicklungen für offene Haushalte

Für eine verstärkte Öffnung des öffentlichen Haushaltswesens über das Internet sind verschiedene nationale und internationale Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, des Haushaltswesens, der Finanzstatistik und der Informationstechnologie maßgeblich:

- *Öffentliches Haushaltswesen:* Eine fundamentale Modernisierung des Haushaltswesens in Österreich wurde mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes in zwei Stufen 2009 und 2013 in Gang gesetzt. Die absehbare Reform des subnationalen Haushaltswesens sollte innerhalb der nächsten drei bis vier Jahre folgen (siehe bmf.gv.at, 2015 sowie Entwurf der VRV 2015, BMF, 2015b).
- *Internes Rechnungswesen:* EDV-gestützte Buchhaltungssysteme der Gebietskörperschaften können seit Jahrzehnten als Selbstverständlichkeit gelten. Eine technologische Erneuerung hat insbesondere mit dem Jahr 2000 stattgefunden. Eine Modernisierung im Hinblick auf integrierte Haushaltssysteme wurde erst in den letzten Jahren, im Kontext von E-Government und proaktiv mit anstehenden Haushaltsreformen, umgesetzt.
- *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen:* Die zunehmende finanzpolitische Bedeutung fiskalischer Regeln und Zielgrößen auf Basis der Finanzstatistik des Staates gemäß ESVG hat ab 1995 zu steigenden Anforderungen an Kompatibilität und Qualität der öffentlichen Finanzen und Anpassungen des nationalen Haushaltsrechts geführt. Mit dem ESVG 1995 wurde vor allem die Abgrenzung des Sektors Staat präzisiert. Das ab 2014 geltende ESVG 2010 brachte eine erweiterte Definition des Sektors Staat und sonstiger Einheiten des öffentlichen Sektors und damit eine erweiterte Finanzdatenerhebung für alle Einheiten des öffentlichen Sektors.
- *Weiterentwicklung der Gebarungstatistik:* Die Haushaltsdaten (Rechnungsabschlüsse und Voranschläge) aller öffentlichen Rechtsträger werden seit Jahrzehnten im Rahmen der Gebarungstatistik systematisch aufgearbeitet, bis zum Jahr 2000 mit Medienbrüchen und verzögerter Publikation der Daten um 2–3 Jahre. Im Zuge einer Reform der Erhebung erfolgte ab 2000 eine zunehmende Automatisierung und Beschleunigung, verstärkte Qualitätskontrolle, zudem eine vollständige Erhebung der detaillierten Voranschlags- und Rechnungsabschlussda-

ten. 2015 wurde auf Basis neuer EU-rechtlicher Bestimmungen eine erweiterte Erhebung (u.a. Mittelfristige Finanzplanung für 4 Jahre, Haftungen, Beteiligungen) von Jahres- und nunmehr auch verpflichtend Quartalsdaten eingeführt (Statistik Austria, 2014).

- *Öffnung der Verwaltung:* Eine Öffnung der internen Verwaltungssysteme Richtung Internet wurde mit der Entwicklung von E-Government in den letzten zehn Jahren vorangetrieben.
- *E-Government:* Ab dem Jahr 2000 wurden schrittweise europäische Initiativen und Strategien gestartet und sukzessive in Österreich umgesetzt (E-Europe 2002, E-Europe 2005, i2010-Initiative und nunmehr Europäischer E-Government-Aktionsplan 2011–2015 im Rahmen der Digitalen Agenda der EU als Teil der EU-2020-Strategie). Ziele sind unter anderem direkter elektronischer Zugang zu öffentlichen Diensten, Vereinfachung und schnellere Abwicklung von Behördenverfahren, mehr Transparenz, Bereitstellung grundlegender öffentlicher Daten im Netz (siehe EK, 2015).
- *Informationen des öffentlichen Sektors:* Ab dem Jahr 2000 wurde das Potenzial von Daten des öffentlichen Sektors als wertvolle Informationsressource für eine digitale, wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft auf europäischer Ebene verstärkt diskutiert und mit einer Richtlinie über die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors im Jahr 2003 umgesetzt (PSI 2003, für Österreich IWG).
- *Open Government Data:* Mit der Änderung der PSI-Richtlinie im Jahr 2013 wurden vor allem aktuelle Entwicklungen im Bereich von Open Government Data (OGD) berücksichtigt. Demnach sollten Daten und Dokumente, soweit möglich und sinnvoll, in offenen, maschinenlesbaren Formaten und zusammen mit den zugehörigen Metadaten in höchstmöglicher Präzision und Granularität in einem Format zugänglich gemacht werden, das die Interoperabilität garantiert und das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen die konkreten Daten einfach identifizieren, erkennen und extrahieren können (PSI 2013, Abs. 20 und 21). In Österreich wurden die strategischen und technischen Rahmenbedingungen für eine österreichweite OGD-Infrastruktur seit etwa drei Jahren entwickelt und aufgebaut (siehe z.B. Kaltenböck et al., 2011).

Die genannten Entwicklungen bedingen und verstärken einander. Sie bilden ein wesentliches Fundament von Open Budget Governance. In Österreich sind die notwendigen synergetischen Grundvoraussetzungen, insbesondere die technischen Rahmenbedingungen, für eine erste Vorstufe von Open Budget Data zusammenfassend erst seit etwa drei Jahren gegeben. Eine nächste Stufe von Open Budget Data kann erst in den nächsten drei bis vier Jahren, mit Abschluss der Haushaltsreformen auf nationaler und subnationaler Ebene, erfolversprechend erreicht werden.

## 2.2 Offenheit und Transparenz

*„The budgets of modern economies are very complex, sometimes unnecessarily so. This complexity, partly unavoidable, partly artificially created, helps in various practices that ‚hide‘ the real balance (current and future) of costs and benefits for the taxpayers. Politicians have incentives to ‚hide‘ taxes, over emphasize the benefits of spending, and hide government liabilities, equivalent of future taxes. Politicians have little incentive to produce simple, clear and transparent budgets“ (Alesina/Perotti, 1996, S. 23 f.).*

Verbesserte Transparenz ist ein erklärtes politisches Ziel der aktuellen Reformen zum öffentlichen Haushaltswesen, insbesondere im Rahmen der neuen wirtschafts- und fiskalpolitischen Architektur der Europäischen Union. In Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde ab 2010 der gesamte haushaltspolitische Rahmen des gesamten öffentlichen Sektors einschließlich der vom Staat kontrollierten Unternehmen im Hinblick auf nachhaltig geordnete Finanzen, verbesserte Transparenz und ergebnisorientierte Steuerung auf europäischer und nationaler Ebene verstärkt thematisiert. Damit rücken stärker die Systeme der Rechnungslegung, Fragen der Buchführung, der internen Kontrolle der Finanzberichterstattung und Rechnungsprüfung in den Mittelpunkt. Gleichzeitig ergeben sich mit dem erweiterten Stabilitäts- und Wachstumspakt (präventive und korrektive Komponente) und dem Fiskalpakt sowie deren Umsetzung im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 neue vielfältige Herausforderungen im Hinblick auf nationale und internationale Harmonisierung der Rechnungslegung, ganzjährige, gesamtstaatliche Koordinierung gestützt auf numerische Haushaltsregeln (Europäisches Semester), mittelfristige Orientierung sowie Überwachung und Bewertung der Haushaltsziele und Haushaltsplanung. Im Zusammenhang mit einer Öffnung des öffentlichen Haushaltswesens ist verbesserte Transparenz und Vergleichbarkeit auf mehreren Ebenen – außerhalb und innerhalb der öffentlichen Budgets – zu thematisieren:

- *Offenheit und Transparenz des Haushaltsrahmens:* Eine Öffnung des Haushaltswesens erfordert in vielfältiger Weise ergänzende qualitative Informationen und Daten zum fiskalischen Rahmen (fiskalische Metadaten), etwa zu den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung (Kompetenzen, Aufgabenverantwortung, Ausgliederungen, Beteiligungen), zu Fiskalregeln und Finanzierungsbestimmungen, zu Verantwortlichkeiten, Entscheidungsprozessen, etc. Von der öffentlichen Verwaltung wird eine Offenlegung im Internet in den letzten Jahren zunehmend praktiziert. Dazu gehören einfache Dinge wie etwa, dass Aufgaben und Kompetenzen auf den Homepages umfassend dargestellt, dass Bedarfszuweisungsrichtlinien von den Ländern online gestellt oder dass detaillierte Unterlagen zum Finanzausgleich im Netz bereitgestellt werden (vgl. bmf.gv.at, 2015). Eine Systematisierung der Metadaten und deren öffentliche Bereitstellung findet sich auch in verschiedenen internationalen Initiativen zu „Fiscal Transparency“ oder „Fiscal Framework“ (siehe etwa Fiscal Governance der EU Mitgliedstaaten, ec.europa.eu, 2015; Global Initiative for Fiscal Transparency, GIFT, 2015; opengovguide.com, 2015; OECD, 2007).
- *Offenheit und Transparenz als Budgetgrundsätze:* Bei der



Haushaltsführung des Bundes sind gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG bzw. § 2 (1) BHG 2013 die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten. Der Grundsatz der Transparenz erfordert eine übersichtliche, verständliche und aussagekräftige Gestaltung der Budgetunterlagen und kommt in einer übersichtlichen Gliederung des Budgets sowie in der Ergänzung der Finanzinformationen durch Wirkungsinformationen zum Ausdruck. Sowohl die haushaltspolitischen Ziele des Budgets als auch dessen Erstellung und die Kontrolle während und nach dem Vollzug, sind transparent zu gestalten, zudem soll das Budget öffentlich einsehbar sein. Der Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes und der Budgetwahrheit soll mit dem neuen Rechnungswesen mit einer Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung erreicht werden (siehe Budgetgrundsätze, bmf.gv.at, 2015; Parlament, 2015). Gemäß Art. 12 (2) ÖStP 2012 sind auch die Haushaltsregelungen der Länder und Gemeinden nach „den Grundsätzen der Transparenz, Effizienz und der weitgehenden Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Länder bzw. Gemeinden im Sinne des § 16 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 zu gestalten.“

## 2.3 Vereinheitlichung und Harmonisierung

Für offene Haushaltsdaten stellen Vergleichbarkeit und Harmonisierung im Sinne einer gemeinsamen nationalen oder europaweiten Semantik und Ontologie für das Haushalts- und Rechnungswesen eine wesentliche Herausforderung dar. Offenheit der Budgets setzt weitgehende horizontale und vertikale Vereinheitlichung der Haushaltsgrundlagen (v.a. Gliederungssystematiken, Verbuchungsrichtlinien) voraus. Zum einen soll damit auf einfache Weise Vergleichbarkeit und Aggregierbarkeit der Budgetdaten öffentlicher Einheiten (einer Ebene) gewährleistet und die Datenqualität statistischer Informationen verbessert werden. Zum anderen ist eine auf Rohdaten ausgerichtete Verarbeitung dezentraler offener Haushaltsdaten (auf zentralen Plattformen) grundsätzlich nur bei einem hohen Kompatibilitätsgrad möglich. *Vertikale Vereinheitlichung* betrifft Kompatibilität zwischen den Gebietskörperschaftsebenen und in weiterer Folge auch internationale Harmonisierung. Auf Ebene der administrativen Budgets ist in Österreich bislang keine vertikale Kompatibilität gegeben (zwischen Länder und Gemeinden nur bei Teilen der funktionalen Haushaltsgliederung). Internationale Harmonisierung (innerhalb Europas) wird hier längerfristig durch Anpassung an internationale Rechnungslegungsstandards angestrebt (siehe IPSAS, 2014; EK, 2013; EPSAS, 2015). Auf aggregierter Ebene der Finanzstatistik des Staates gemäß ESVG 2010 ist sowohl national zwischen Teilsektoren (Ebenen) als auch international auf europäischer Ebene volle Kompatibilität gewährleistet (siehe auch Bröthaler, 2014, S. 238–242).

Für *horizontale Einheitlichkeit* des subnationalen Haushalts-

wesens bestehen in Österreich im internationalen Vergleich<sup>2</sup> durchaus günstige institutionelle und kompetenzrechtliche Rahmenbedingungen. Die Grundlage für eine Vereinheitlichung der Haushalte der Länder und der Gemeinden und für finanzstatistische Berichterstattung bildet die Ermächtigung des § 16 (1) F-VG 1948. Demnach kann das Bundesministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Das Bundesministerium für Finanzen ist berechtigt, sich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften vorlegen zu lassen und Auskünfte über deren Finanzwirtschaft einzuholen. Mit der Heiligenbluter Vereinbarung 1974 sind Bund, Länder und Gemeinden allerdings übereingekommen, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder und der Gemeinden (sowie von Gemeindeverbänden) im Sinne einer weitgehenden Vergleichbarkeit und automationsgerechten Verrechnung einvernehmlich zu gestalten.

Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 1997) regelt das externe Rechnungswesen der Länder und Gemeinden und enthält im Wesentlichen Grundsätze (Budgetprinzipien, Verbuchungsregeln) und Mindestanforderungen an Form und Gliederung der Rechenwerke (Haushaltsrechnung sowie Nachweise und Beilagen).<sup>3</sup> Die Gliederungssystematik nach ökonomischen und nach funktionalen Gesichtspunkten nimmt hier eine zentrale Stellung im Hinblick auf Vergleichbarkeit und Offenheit der Budgetdaten ein.

Im Entwurf der VRV 2015, die die seit längeren als reformbedürftig kritisierte VRV 1997 ersetzen soll (siehe etwa Hauth, 2009), ist derzeit eine für alle Gebietskörperschaften weitgehend einheitliche ökonomische Gliederung vorgesehen (Mittelaufbringungs- und Mittelverwendungsgruppen 1. und 2. Ebene auf Basis der je Gebietskörperschaftsebene unterschiedlichen Kontengliederung). Für die funktionale Gliederung ist demgegenüber eine sach- und organorientierte Gliederung (Bereichs-, Global-, Detailbudgets) nach Einheiten mit eindeutiger politischer Zuständigkeit vorgesehen, die länderweise unterschiedlich definiert werden kann. Dabei muss eine Zuordnung zu den Konten auf unterster Ebene nach der weiterhin bestehenden einheitlichen funktionellen Gliederung nach Ansätzen erfolgen. Einheitlichkeit wäre damit nur noch auf Ebene der Haushaltskonten gewährleistet. Vergleichbarkeit kann damit nur noch bei Verfügbarkeit der detaillierten Haushaltsdaten hergestellt werden (die aggregierten Daten in den Budgetdokumenten wären damit nicht

2 Beispielsweise besteht in Deutschland eine nach 16 Bundesländern zersplitterte Rechtslage des Haushaltswesens mit aktuell 16 im Detail unterschiedlichen Haushaltsreformen auf Länder- und Gemeindeebene (siehe z.B. Haushaltssteuerung, 2015). Auch in der Schweiz fällt die Ausgestaltung der Rechnungslegung unter die Organisationsfreiheit der Kantone. Die Harmonisierung der Rechnungslegung bei Kantonen und Gemeinden kann nur freiwillig auf Basis einer Übereinkunft (Empfehlung, derzeit HRM2) vor sich gehen (Bundesrat, 2009, S. 15).

3 Ergänzende landesrechtliche Vorschriften zur Haushaltsführung und Haushaltskontrolle (Gebahrungsaufsicht) der Gemeinden finden sich in Gemeindeordnungen und Stadtrechten, weitere Ausführungsbestimmungen in einzelnen Bundesländern in Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnungen, internen Erlässen oder Dienststanweisungen.

mehr vergleichbar). Vereinheitlichung umfasst schließlich auch die Anpassung an Standards im privaten Unternehmensbereich und umgekehrt Anpassung der Abschlüsse öffentlicher Unternehmen an vorgegebene Standards des öffentlichen Haushaltswesens.

## 2.4 Rechtliche Rahmenbedingungen offener Haushaltsdaten

Mit dem österreichischen Stabilitätspakt 2012 wurde erstmals eine verpflichtende Bereitstellung der Haushaltsdaten im Internet vorgesehen. Nach Art. 12 Abs. 1 ÖStP 2012 sind „die Haushaltsbeschlüsse der Länder und der Gemeinden [...] in rechtlich verbindlicher Form zu fassen und öffentlich kundzumachen. Bund, Länder und Gemeinden haben ihren jeweiligen Rechnungsvoranschlag und Rechnungsabschluss inklusive aller Beilagen zeitnahe an die Beschlussfassung in einer Form im Internet zur Verfügung zu stellen, die eine weitere Verwendung ermöglicht (zB downloadbar, keine Images oder PDF).“ Gemäß Art. 12 (4) ÖStP 2012 sind auch alle nach ESVG staatlichen Einrichtungen und Fonds, die in den regulären Haushalten nicht erfasst werden, zusammen mit anderen relevanten Informationen, die für die Haushaltsführung und -koordination von Bedeutung sind, zu identifizieren, darzustellen und im Sinne des Abs. 1 zu veröffentlichen.

Gemäß § 43 (4) BHG 2013 hat „die Bundesministerin für Finanzen oder der Bundesminister für Finanzen [...] im Internet auf der Website des Bundesministeriums für Finanzen (www.bmf.gv.at) nach Beschluss des Bundesfinanzgesetzes ein Verzeichnis mit den veranschlagten Werten einschließlich der Detailbudgets erster und zweiter Ebene kostenlos zur Verfügung zu stellen.“

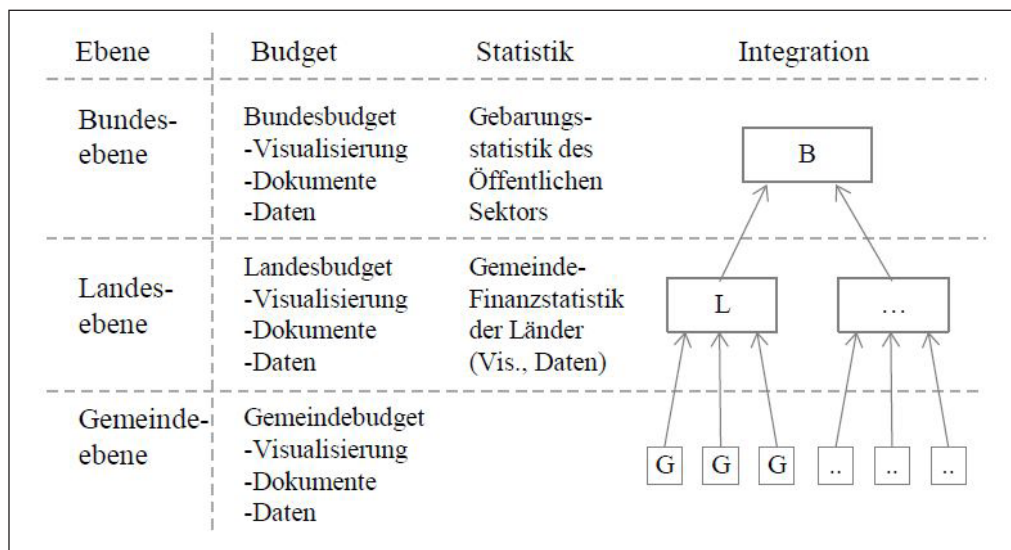
Gemäß Entwurf der für Länder und Gemeinden geltenden VRV 2015 hat „die Gebietskörperschaft [...] die in § 5 genannten Bestandteile des Voranschlags im Internet barrierefrei und ohne Angabe personenbezogener Informationen zur Verfügung zu stellen.“ (§ 6 Abs. 10 VRV 2015, analog gemäß § 16 Abs. 4 für die

Bestandteile des Rechnungsabschlusses, BMF, 2015b). Ähnliche Bestimmungen finden sich mittlerweile in Gemeinde(haushalts)ordnungen der Länder, etwa für Niederösterreich: „Der Voranschlag inklusive aller Beilagen ist zeitnah an die Beschlussfassung in einer Form im Internet zur Verfügung zu stellen, die eine weitere Verwendung ermöglicht. Zusätzlich ist eine Veröffentlichung im Internet in einem Format, das keine Veränderung der Daten ermöglicht, zulässig“ (§ 72 Abs. 5 NÖ Gemeindeordnung 1973 idgF, gemäß § 84 analog für den Rechnungsabschluss; siehe auch § 86 (9) K-AGO).<sup>4</sup> Klargestellt ist damit die Verpflichtung für alle Gebietskörperschaften und sonstigen Einheiten des Staates, die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse vollständig einschließlich aller Beilagen im Internet bereitzustellen – ob auf der Homepage der Gebietskörperschaft oder anderen Plattformen, ist zweckmäßigerweise offen gelassen. Nicht näher bestimmt ist zudem die „weitere Verwendung“ (automationsgestützte Nutzbarkeit ist jedenfalls anzunehmen) und insbesondere eine genauere Spezifikation zu Format und Strukturierung der Daten. Eine Bezugnahme auf anerkannte Standards für Open Government Data wurde nicht vorgenommen bzw. wäre nur indirekt über die PSI-Richtlinie (2013) und das Informationswiederverwendungsgesetz (IWG) ableitbar.

## 3. Offene Haushaltsdaten in Österreich

Tragende Säulen einer Öffnung des Haushaltswesens sind offene und transparente Budgets, offene und transparente Budgetsysteme, offene Budgetdaten sowie in einer längerfristigen Perspektive die ganzheitliche Öffnung des gesamten Budgetkreislaufs. In weiterer Folge stehen in diesem

<sup>4</sup> Weitere Veröffentlichungspflichten bestehen etwa im Zusammenhang mit der Überprüfung der Gemeindegebarung. Beispielsweise hat gemäß § 105 (2a) OÖ Gemeindeordnung 1990 die Landesregierung den Prüfungsbericht nach seiner Behandlung durch den Gemeinderat im Internet zu veröffentlichen.



Quelle: Eigene Darstellung, 2015.

Abb. 1. Öffnung und hierarchische Integration öffentlicher Budgets

Beitrag offene Budgetdaten im engeren Sinn (primär Voranschlag und Rechnungsabschluss) aller öffentlichen Einheiten (primär der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden) im Mittelpunkt, die eine wichtige erste Stufe einer Öffnung des Haushaltswesens darstellen. Hierfür wird nachfolgend näher auf die Abgrenzung öffentlicher Haushaltsdaten, Konzept und Kontext offener Haushaltsdaten und schließlich auf den Stand der Bereitstellung im Internet in Österreich eingegangen.

### 3.1 Haushaltsdaten des öffentlichen Sektors

Der Begriff „Offene Budgetdaten“ (Open Budget Data) geht von einem breiten Verständnis der Haushaltsdaten des öffentlichen Sektors aus.

In *institutioneller Sicht* umfasst dies die Haushaltsdaten aller institutionellen Einheiten des öffentlichen Sektors in der sektoralen Abgrenzung gemäß ESVG 2010:

- *Staatliche Einheiten:* Gebietskörperschaften und sonstige staatliche Einheiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, Sozialversicherungsträger (Sektor Staat),
- *Sonstige öffentliche Einheiten / öffentliche Unternehmen:* öffentlich kontrollierte Kapitalgesellschaften, die nicht dem Sektor Staat gemäß ESVG 2010 zugeordnet sind.

Neben Bund, 9 Ländern inkl. Wien und 2.100 Gemeinden umfasst der öffentliche Sektor in Österreich rund 5.800 weitere Einheiten (insgesamt 7.934 Einheiten, davon 6.634 auf Gemeindeebene, 737 auf Landesebene, Statistik Austria, 2015). Offene Haushaltsdaten beziehen sich grundsätzlich auf die Budgets der einzelnen öffentlichen Einheiten (insbesondere Gebietskörperschaften, Abbildung 1). Im föderalen System ist darüber hinaus eine hierarchische Integration der Budgetdaten vorzusehen, d.h. Bereitstellung und Aggregation der Gemeindedaten auf Landesebene und der Landesdaten auf Bundesebene (zum Teil im Rahmen der Gebarungsstatistik der Statistik Austria).

In *instrumenteller Sicht* beziehen sich offene Haushaltsdaten grundsätzlich auf die Daten des externen Rechnungswesens:

- *Voranschlag:* geplante Einnahmen, Ausgaben und Bestandsgrößen (Schulden, Haftungen, Vermögen, Personal) vor Beginn des Finanzjahres,
- *Rechnungsabschluss:* Einnahmen, Ausgaben und Bestandsgrößen nach Ende des Finanzjahres,
- *Mittelfristige Finanzplanung:* geplante Einnahmen und Ausgaben für 4 weitere Jahre, soweit möglich auch Bestandsgrößen,
- *Weitere Instrumente des Haushaltswesens:* etwa Finanzrahmen, Budgetprogramme/-berichte, Strategieberichte, Beteiligungsberichte, Förderberichte.
- *Jahresabschlüsse* sonstiger Einheiten / öffentlicher Unternehmen (GuV, Bilanzen, Geschäftsberichte).

Im weiteren Sinn können darunter einerseits auch Daten des internen Rechnungswesens (Monats- und Quartalsabschlüsse, Kosten-Leistungsrechnung) sowie andererseits weitere

Daten in enger Verknüpfung mit Budgetdaten, etwa Leistungen und Wirkungen, verstanden werden.

Die Bereitstellung der budgetären „Rohdaten“ im Internet kann 1. bei den Einnahmen, Ausgaben und Bestandsgrößen des Voranschlags und Rechnungsabschlusses in tiefster Gliederung ansetzen (Kontenebene als Standardfall), 2. bei haushaltsrechtlich definierten Übersichten, 3. bei Einnahmen-/Ausgaben-Summen auf Basis der ökonomischen und funktionellen Gliederungssystematik, 4. bei daraus abgeleiteten Haushaltskennzahlen, aber auch 5. bei weiteren Aggregaten in einzelnen Aufgabenbereichen, wenn diese auf Grund der politischen Relevanz oder auch der Komplexität institutionell aufgearbeitet vorliegen (Monitoring-/Satellitensysteme, beispielsweise Gesundheitsausgaben gemäß System of Health Accounts, Kulturausgaben, Finanzausgleich). Die Rohdaten für Open Budget Data müssen also nicht notwendigerweise bei den Kontendaten auf tiefster Ebene (Massendaten, bei Gemeinden z.B. insgesamt rund 2 Mio. Haushaltskonten pro Jahr) ansetzen, das Aggregationsniveau sollte jedoch nach einem einheitlichen Konzept für die verschiedenen öffentlichen Einheiten und Haushaltsgrößen festgelegt werden.

Die Budgetdaten können im Internet im Wesentlichen auf drei Ebenen veröffentlicht werden:

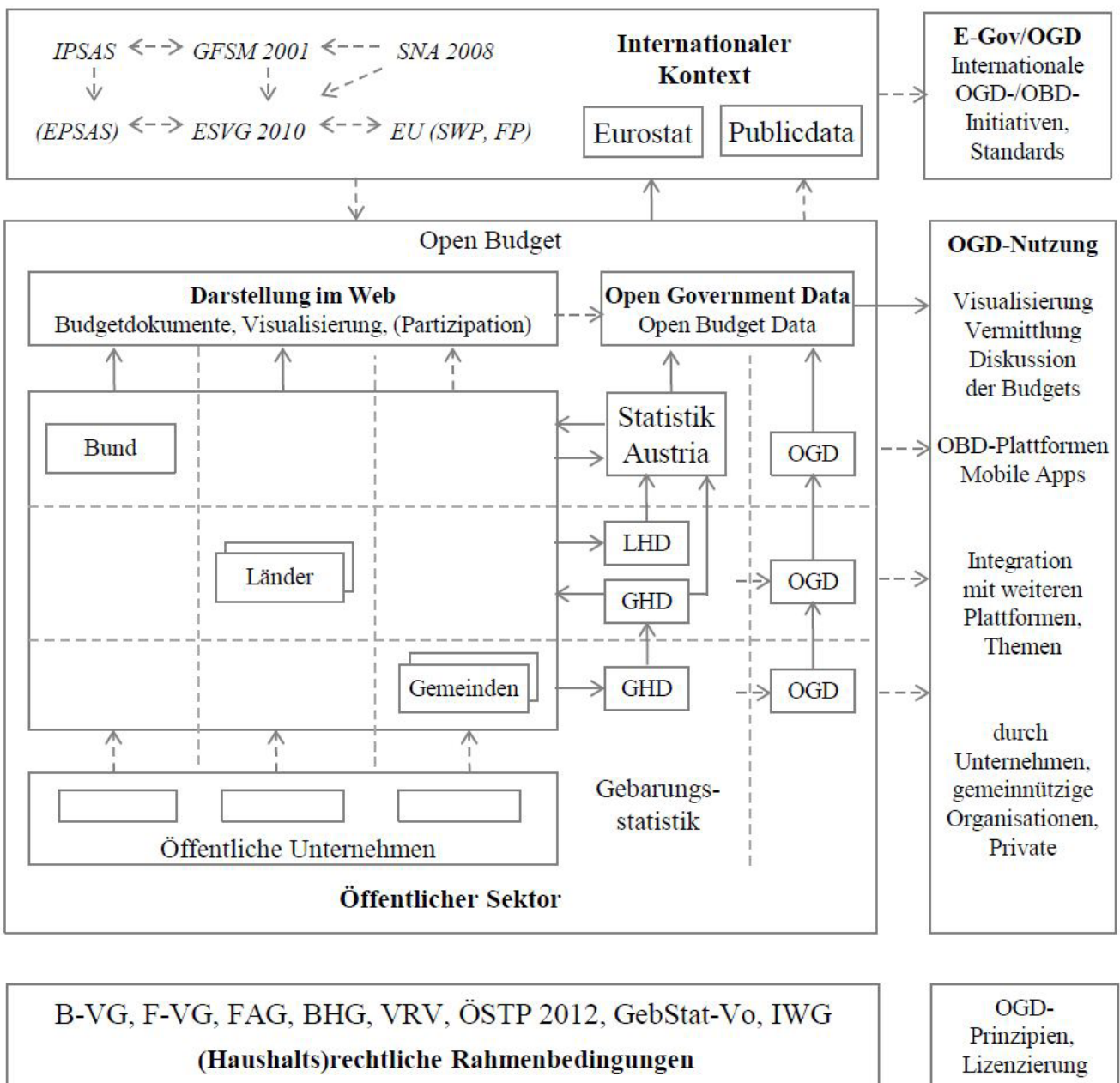
- *Budgetdaten:* Bereitstellung der strukturierten Haushaltsdaten (Einnahmen und Ausgaben in der gemäß Haushaltsrecht vorgesehenen tiefsten Gliederung sowie vollständige Daten zu allen Beilagen) für Download,
- *Dokumente:* Bereitstellung der vollständigen lesbaren Budgetdokumente mit Inhalt, Form und Gliederung gemäß Haushaltsrecht,
- *Visualisierung:* Aufbereitung der detaillierten Budgetdaten in jedweder Form (in der Regel Aggregation, Kennzahlenbildung, tabellarische und grafische Visualisierung).

### 3.2 Offene Haushaltsdaten

Das Konzept offener Haushaltsdaten (Open Budget Data) orientiert sich grundsätzlich an den Überlegungen zu Open Government Data. Offene Haushaltsdaten sind nach Lucke et al., 2011 (S. 6) demnach „jene Datenbestände des Haushaltswesens des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Haushaltsplandaten, Haushaltsbewirtschaftungsdaten, Haushaltsbelege und Haushaltsberichte von Gebietskörperschaften und Behörden ohne Personenbezug. Werden diese Haushaltsdatenbestände strukturiert und leicht maschinenlesbar in einem offenen Format von den zuständigen Behörden proaktiv bereit gestellt, lassen sie sich durchsehen, durchsuchen, filtern, aufbereiten, überwachen und weiterverarbeiten“.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über den Kontext von Open Budget Data in Österreich im Hinblick auf strategische Rahmenbedingungen, Anknüpfungspunkte und Datenflüsse. Eine Öffnung der Budgetdaten bedeutet, dass nur bestehende Datenbestände aufgegriffen und über einen möglichst





*Legende:* IPSAS: International Public Sector Accounting Standards; EPSAS: European Public Sector Accounting Standards; GFSM: Government Finance Statistics Manual; ESGV: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen; EU (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt), (weitere Abstimmung mit IAS – International Accounting Standard, IFRS – International Financial Reporting Standard, IFRIC – International Financial Reporting Interpretation Committee, SIC – Standing Interpretation Committee; UGB: Unternehmensgesetzbuch); LHD/GHD: Satzaufbau für Lieferung der Landes-/Gemeindehaushaltsdaten; OGD: Open Government Data; OBD: Open Budget Data.

Quelle: Eigene Darstellung, 2015.

**Abb. 2.** Kontext offener Haushaltsdaten in Österreich

kurzen Kanal online gestellt und dass somit in diesem Prozess keine neuen Daten oder Datenflüsse generiert werden. Hierzu sind folgende Anknüpfungspunkte zu beachten:

- *Closed Budget Data*: Haushaltsdaten und Budgetdatenflüsse innerhalb des öffentlichen Sektors, die gesetzlich geregelt für die Gebarungstatistik und weitere behördeninterne Zwecke (etwa Finanzausgleich, Gebarungsprüfung) produziert werden,
- *Darstellung im Web*: Bereitstellung der lesbaren Budgetdokumente (inkl. Beilagen) sowie Visualisierung im Sinne von Übersichten, graphische Aufbereitungen oder Erläuterungen im Web, etwa der Homepage der jeweiligen Einheit (auf Ansätze für Partizipation wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen<sup>5</sup>),
- *Open Government Data*: Aufbereitung der Budgetdaten nach OGD-Prinzipien und Bereitstellung der Daten (ohne weitergehende Visualisierung) über OGD-Portale,
- *Open Budget Data*: Plattformen für die Visualisierung der Budgetdaten, die im Regelfall auf die in OGD-Portalen verfügbaren Daten zurückgreifen.

<sup>5</sup> Einbindung von Bürger/innen in Haushaltsprozesse auf Basis sozialer Medien, etwa öffentliche Diskussion, Beratung, Feedback, Vorschläge bis hin zu Entscheidung über Teile des Budgets (Open Budget 2.0, siehe Lucke et al., 2011, S. 3 f. und z.B. buergerhaushalt.org, 2015).

### 3.3 Haushaltsdaten und -flüsse innerhalb des öffentlichen Sektors (Gebarungstatistik)

Eine Einschätzung der Potenziale und Umsetzungsperspektiven von Open Budget Data erfordert eine Auseinandersetzung mit den bestehenden Budgetdatenbeständen innerhalb des öffentlichen Sektors und mit den behördeninternen Datenflüssen („Closed Budget Data“ oder „Semi-Closed Budget Data“).

Den Ausgangspunkt öffentlicher Finanzdaten bilden die Haushaltssysteme des internen Rechnungswesens der Gebietskörperschaften und aller sonstigen Einheiten des öffentlichen Sektors. Wie oben erwähnt, ist hier von einer flächendeckenden Verfügbarkeit zeitgemäßer Buchhaltungssysteme, gleichwohl heterogenen Softwaresystemen auszugehen. Für die Bereitstellung strukturierter Budgetdaten aus den Haushaltssystemen sind inhaltlich und technisch standardisierte Schnittstellen erforderlich. Eine solche österreichweit einheitliche Schnittstelle existiert bereits seit mehr als 15 Jahren für Zwecke der Gebarungstatistik (Tabelle 1, siehe auch Bröthaler, 1996).

Die Gebarungstatistik liefert Informationen über die Finanzwirtschaft (Einnahmen, Ausgaben, Schulden, Vermögen, Personal) aller Einheiten des öffentlichen Sektors. Sie dient grundsätzlich als statistische Überblicksinformation für wirtschafts- und finanzpolitische Zwecke. Sie bildet weiters die Grundlage für die Erstellung der Finanzstatistik Sektor Staat als Teil der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR,

**Tab. 1.** Elektronische Erhebung der Landes-/Gemeindehaushaltsdaten (LHD/GHD)

Lieferung an Statistik Austria	Inhalt (exemplarisch)	Länder LHD-V3.7			Gemeinden GHD-V3.7	
		Jahr	Quartal	Monat	Jahr	Quartal
01 Allgemeine Land/Gemeinde-Daten	Informationen zur Einheit, Beschluss-/Lieferdatum	X	X	X	X	X
02 Haushaltskonten	RA t-1, VA t0, MFP t1-t4 (Einnahmen und Ausgaben nach Haushaltshinweis, Ansatz, Post)	X	X	X	X	X
03 Schulden und Verbindlichkeiten	Stand Anfang, Zugang, Abgang, Stand am Ende (t-1 bis t4), Gläubiger, Deckungsart, Laufzeit, Zinssatz	X	X		X	X
04 Finanzvermögen und Forderungen	Stand Anfang, Zugang, Abgang, Stand Ende, Instrument, Schuldner, Zinssatz, Laufzeit	X	X		X	X
05 Sachvermögen	Stand, Zugang, Abgang (unvollständig)				X	
06 Personalstand	Beschäftigte nach Verwendungsart, Ansatz				X	
07 Sonstige Kennzahlen	Hebesätze				X	
08 Beteiligungen	Detailinformationen zu Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen	X			X	
09 Haftungen	Stand Anfang, Zugang, Abgang, Ende (t-1 bis t4)	X			X	
91 Stabilitätspakt	Weitere Personaldaten, soweit gemäß ÖStP idgF erforderlich				X	

Quelle: LHD-V3.7, GHD-V3.7 Satzaufbau gemäß Statistik Austria (2014); eigene Zusammenstellung und Darstellung (2015).



ESVG); die internationalen Meldeverpflichtungen an Eurostat, Grundlageninformationen für den Finanzausgleich und für Berechnungen im Rahmen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes (Statistik Austria, 2012, S. 5). Und sie erfordert die vollständigen detaillierten Haushaltsdaten aller Einheiten des öffentlichen Sektors. Die Übermittlung der detaillierten Budgetdaten an Statistik Austria erfolgt auf elektronischem Wege (Statistik Austria, 2012, S. 12 f.):

- *Bund:* Die Daten des Bundesrechnungsabschlusses werden durch das BMF in Form von CSV-Datenbeständen und diversen Tabellen übermittelt (zudem dürfte ein direkter Zugriff zum Budgetinformationssystem des Bundes möglich sein).
- *Länder:* Die Daten werden gemäß „Satzaufbau für die Lieferung der Landeshaushaltsdaten“ (LHD, Statistik Austria, 2014) direkt an Statistik Austria geliefert (via Dateitransfer bzw. E-Mail).
- *Gemeinden:* Die Daten werden gemäß „Satzaufbau für die Lieferung der Gemeindehaushaltsdaten“ (GHD) bereitgestellt. Die Erhebung erfolgt in zwei Stufen: Gemeinden melden die Daten an die Gemeindeaufsicht des jeweiligen Landes (via Upload oder E-Mail) und diese liefern die gesammelten Daten an Statistik Austria (via Dateitransfer).

Im Erhebungsprozess ist eine weitgehend automatisierte mehrstufige Qualitätskontrolle der Haushaltsdaten integriert. Zentrale GHD-Prinzipien auf Gemeindeebene sind dabei:

- Eine Datenschnittstelle,
- Eine Datenlieferung je Berichtsperiode,
- Eine Adresse für die Datenlieferung,
- Eine Datenquelle für alle Finanzstatistiken (Single point of truth),
- Keine sonstige Erhebung zu den Gemeindehaushaltsdaten.

Zusammengefasst existiert eine behördeninterne Budgetdateninfrastruktur, in der sämtliche Anforderungen der nationalen und internationalen Finanzstatistiken abgebildet werden und die eine direkte Verknüpfung mit den Haushaltssystemen und eine weitgehende Automatisierung des Erhebungsprozesses bietet. Die erhobenen Budgetdaten werden von Statistik Austria nur in aggregierter Form weitergegeben, jedoch keine Einzeldaten veröffentlicht (auf Grundlage der Geheimhaltungsbestimmungen für Daten, die in §19 (2) und (3) im Bundesstatistikgesetz 2000 idgF geregelt sind). Ebenso sind gesammelte Finanzdaten der Gemeinden auf Gemeindeportalen einzelner Länder nur behördenintern verfügbar.

**Tab. 2.** Budgetdokumente des Bundes und der Länder im Web

Einheit	Zeitraum <sup>1)</sup>		Format <sup>2)</sup>			Anmerkung
	VA	RA	Dok	Tab	Abfrage	
BMF <sup>3)</sup>	2012	2006	Pdf	Xls	-	
<b>Länder<sup>1)</sup></b>						
Bgld	2005	2006	Pdf			
Ktn	2005	2004	Pdf	Xls		Xls ab VA 2015
NÖ	2002	2000	Pdf			
OÖ	2001	2001	Pdf		App	App ab 2009 (Auswahl Haushalt/Ansatz/Post, Textsuche)
Sbg	2002	2002	Pdf		App	App ab 2002 (Auswahl Haushalt/Ansatz/Ressort)
Stmk	2003	2005	Pdf		App	App ab 2003 (Auswahl Haushalt/Ansatz/Post/Bezeichnung)
Tir	2004	2011	Pdf	Xls		Xls ab VA 2013
Vlbg	2012	2010	Pdf	Doc		Bis VA 2011 / RA 2010 Kurzübersichten, Doc ab 2013
Wien <sup>4)</sup>	1999	1998	Pdf			Zusätzlich Statistiken, Zeitreihen (Html)

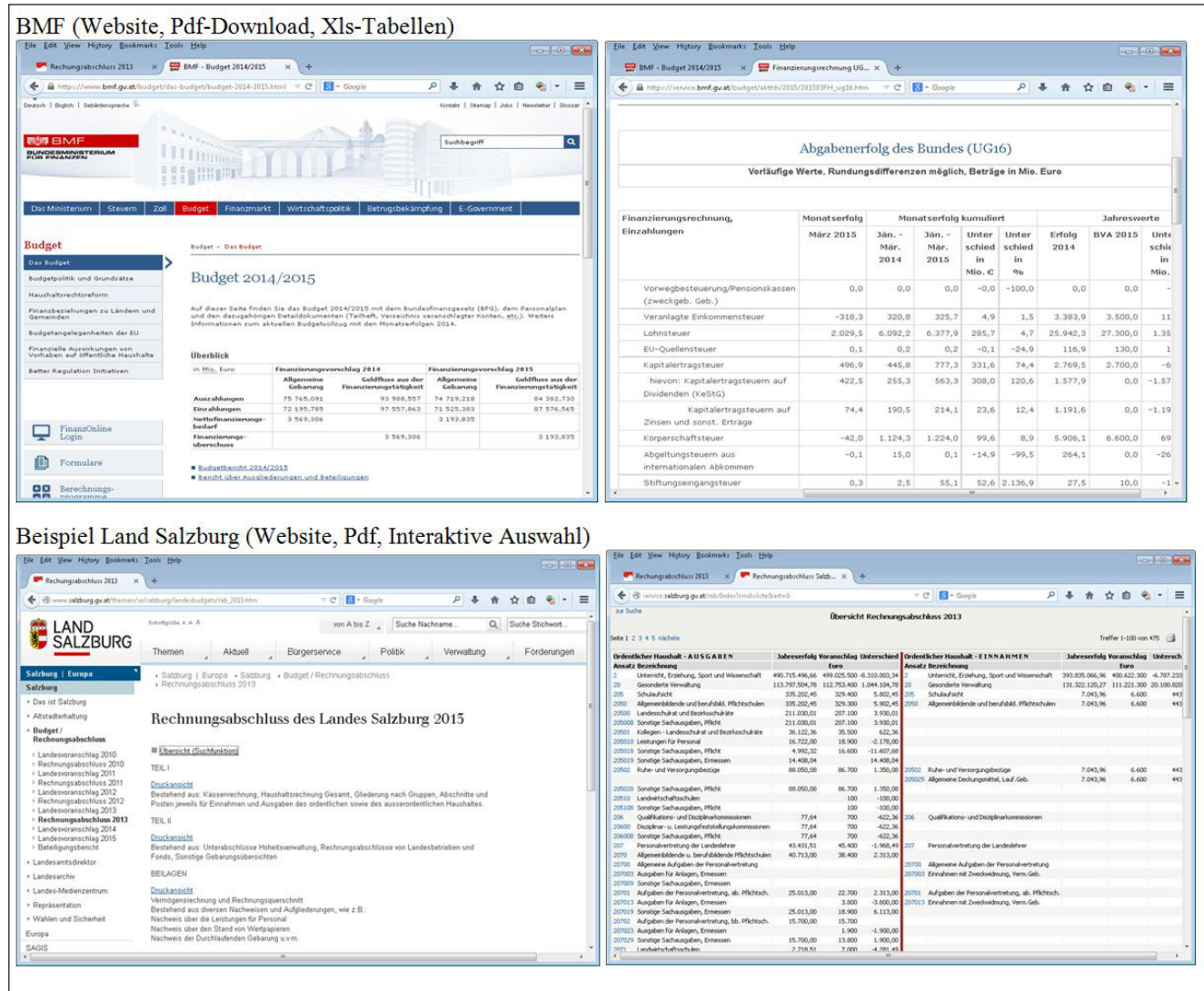
*Legende:* 1) Zeitraum: Bereitstellung der Voranschläge (VA) und Rechnungsabschlüsse (RA) ab dem angegebenen Finanzjahr; die Links finden sich auf [www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/rechnungsabschluesse-und-voranschlaege-der-laender.html](http://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/rechnungsabschluesse-und-voranschlaege-der-laender.html).

2) Format der bereitgestellten Daten: Pdf-Dokumente, Excel-Tabellen, dynamische Web-Applikationen für interaktive Filterung/Abfragen.

3) Bundesbudget ab Haushaltsreform 2013 nur mehr ab 2012 auf [bmf.gv.at](http://bmf.gv.at) online verfügbar (zuvor in längerer Zeitreihe vollständig verfügbar), Bundesrechnungsabschluss siehe [rechnungshof.gv.at](http://rechnungshof.gv.at).

4) Gemeindebudget der Stadt Wien (als Land und Gemeinde), zusätzlich Statistiken und Zeitreihen, siehe auch OBD-Plattformen.

*Quelle:* Homepages des BMF und der Länder inkl. Wien (siehe Links im Quellenverzeichnis); eigene Zusammenstellung (Mai 2015).



Quelle: bmf.gv.at und salzburg.gv.at (Screenshots, Mai 2015).

Abb. 3. Budgetdarstellung im Web (Beispiel BMF, Land Salzburg)

### 3.4 Budgetdarstellung im Web

Die Veröffentlichung der Budgetdokumente im Internet (Inhalt, Form, Gliederung gemäß Haushaltsrecht) bildet eine erste wesentliche Stufe von Open Budget Data:

- Darstellung der lesbaren vollständigen Budgetdokumente,
- ergänzende Analyse und Aufbereitung der Finanzlage,
- Interpretation, Erläuterung der Budgetentwicklung,
- interaktive dynamische Abfrage / Filterung der Budgetdaten,
- Download-Funktionalität für strukturierte Daten (Übersichtstabellen, Detaildaten),
- gegebenenfalls direkte Anbindung an das interne Budget-Informationssystem (in Echtzeit oder über periodischen Export von Daten, zu Anforderungen an Haushaltssysteme siehe insbesondere Worldbank, 2011).

Beim Bund und bei allen Ländern werden bereits seit 5–15 Jahren die Pdf-Dokumente des Voranschlags und des Rechnungsabschlusses inkl. Beilagen auf ihren Homepages leicht auffindbar veröffentlicht (Tabelle 2, exemplarische Veran-

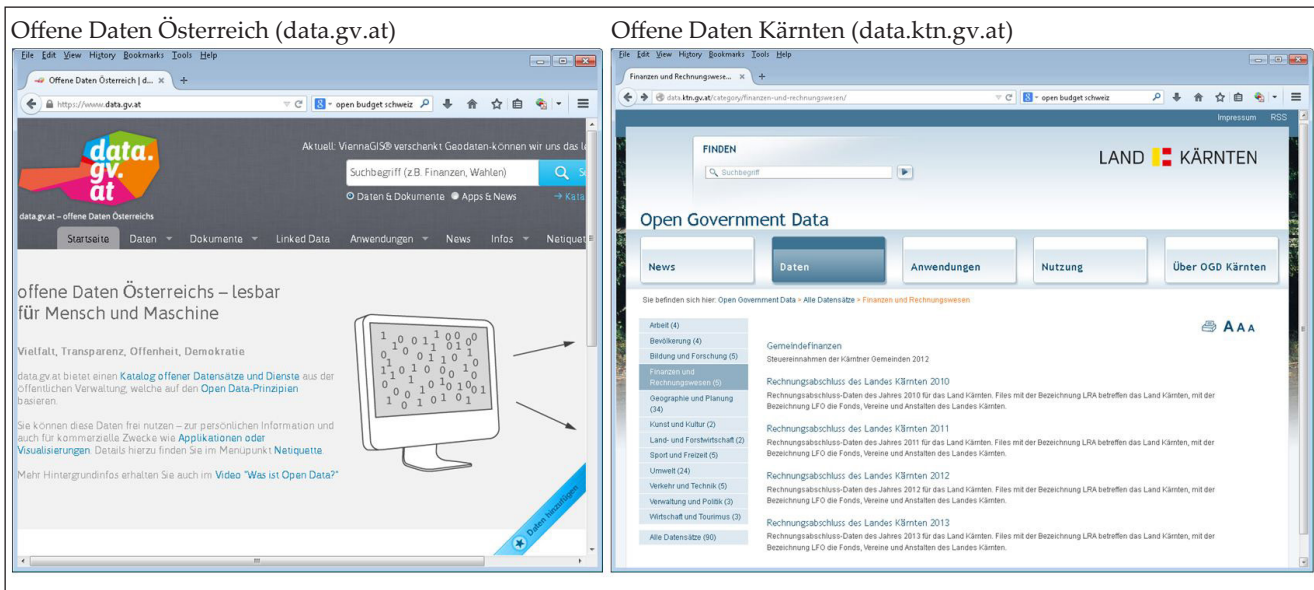
schaulichung siehe Abbildung 3). Ebenso wird dies bei den größeren Städten und Gemeinden seit längerer Zeit, bei kleineren Gemeinden jedoch noch nicht flächendeckend praktiziert. Neben den Pdf-Dokumenten bieten einzelne Bundesländer (OÖ, Sbg, Stmk) Online-Abfragen zum Voranschlag und Rechnungsabschluss (Filtern von Haushaltsstellen, freie Abfrage aus Basis der Haushaltsgliederung). Zum Teil werden die Daten zusätzlich im Excel-Format zum Download Format angeboten. Ergänzende Darstellungen im Web betreffen Budgetprogramme/-berichte, Beteiligungsberichte, Förderberichte, Berichte und Auswertungen der Landesrechnungshöfe, Prüfberichte der Gebarungsprüfung, Auswertungen und Berichte der Länder zu Gemeindefinanzstatistiken. Gerade für die rechtlich verbindlichen Budgetdokumente aller öffentlichen Einheiten wäre eine verpflichtende Bereitstellung bürgernahe auf der Homepage der Einheit zweckmäßig (elektronisch signierte Gesamtdokumente, die auch für die behördeninterne elektronische Übermittlung herangezogen werden könnten, allenfalls abrufbar unter einer normierten Adressen wie domain/budget).

**Tab. 3.** Budgetdaten der Gebietskörperschaften Österreichs im Rahmen von Open Government Data

Einheit	Portal (Link)	Anzahl <sup>1)</sup>		LHD <sup>2)</sup>	Voranschlag <sup>3)</sup>		Rechn. abschl. <sup>3)</sup>		Anmerkung
		gesamt	Budget		Dat.	ab	Daten	seit	
OGD-Portal	data.gv.at	1.600	168						Kategorien <sup>1)</sup>
BMF		1	-	-	-	-	-	-	Liste der Finanzämter
<b>Länder</b>									
Bgld	data.bgld.gv.at	0	0	-	-	-	-	-	(OGD nur für Geodaten)
Ktn <sup>4)</sup>	data.ktn.gv.at	90	5	2010	Kto	2010	Kto	2010	Links zu Pdf
NÖ	data.noee.gv.at	65	0	-	-	-	-	-	
OÖ	data.ooe.gv.at	124	5	-	Grp	2015	Grp	2013	
Sbg	data.salzburg.gv.at	78	1	-	-	-	Uab	2013	
Stmk	data.steiermark.at	65	0	-	-	-	-	-	
Tir	data.tirol.gv.at	81	1	-	-	-	-	-	Links zu Pdf ab 2012
Vlbg	data.vorarlberg.gv.at	9	0	-	Grp	2013	Grp	2013	Links zu Pdf/Doc
Wien <sup>5)</sup>	data.wien.gv.at	270	7	-	-	-	Kto	2001	
<b>Gemeinden</b>				<b>GHD</b>					
Linz	data.linz.gv.at	235	79	-	Kto	2013	Kto	2012	inkl. Beilagen
Graz	data.graz.gv.at	151	26	-	Kto	2009	Kto	2009	inkl. Beilagen (Txt), Pdf
Engerwitzdorf		132	22		Txt	2011	Txt	2012	Text-Dateien zu Pdf
Innsbruck	data.innsbruck.gv.at	84	9	-	Kto	2014	Kto	2012	
Klagenfurt		29	5	-	Kto	2013	Kto	2012	Pdf
Salzburg	data.stadt-salzburg.at	59	4	-	Kto	2013	Kto	2013	Pdf, Xls, Doc
Kremsmünster		4	2	-	-	-	Grp	2003	
Wolfsberg		2	1	-	Kto	2014	-	-	

*Legende:* 1) Gesamtzahl der Metadatenblätter (Datenbestände), davon Anzahl der Datenbestände im Bereich „Finanzen und Rechnungswesen“ (z.T. Budgets, z.T. einzelne Teile/Beilagen) auf data.gv.at (Stand Mai 2015): Verwaltung und Politik (306), Geographie und Planung (236), Umwelt (223), Bevölkerung (213), Finanzen und Rechnungswesen (168), Verkehr und Technik (133), Wirtschaft und Tourismus (113), Sport und Freizeit (101), Bildung und Forschung (69), Kunst und Kultur (63), Land- und Forstwirtschaft (19), Arbeit (10).  
 2) LHD/GHD: Satzaufbau für die Lieferung von Landes-/Gemeindehaushaltsdaten (bis 2013 Version V2.6, ab 2014 V3.7)  
 3) Daten zu Voranschlag und Rechnungsabschluss (ab Finanzjahr): Kto – Einn./Ausg. aggregiert nach Ansatz/Post, Grp – Ansatz-Gruppen (gemäß VRV 1997, Anlage 2/3).  
 4) Kärnten: Rechnungsabschluss (LHD) für das Land Kärnten und LHD für Fonds, Vereine und Anstalten des Landes Kärnten (vollständige strukturierte Detaildaten auf Kontenebene zu Einnahmen, Ausgaben und Bestandsgrößen).  
 5) Wien: Zeitreihen ab 2002 zu aggregierten Einnahmen/Ausgaben-Summen nach Ansatz-Gruppen und Querschnitt, eigene Abgaben. Seit dem Jahr 2014 RA-Daten nach Haushalt/Ansatz-Uab/Posten-Grp (Daten ab 2001).

*Quelle:* Open-Government-Data-Plattformen des Bundes (data.gv.at), der Länder und von Gemeinden (siehe Links); eigene Zusammenstellung (Mai 2015).



*Quelle:* data.gv.at und data.ktn.gv.at (Screenshots, Mai 2015).

**Abb. 4.** OGD-Plattform Österreich (data.gv.at) und Beispiel Kärnten (data.ktn.gv.at)



## 3.5 Budgetdaten im Rahmen der Open-Government-Data-Infrastruktur

Die Bereitstellung der detaillierten Budgetdaten im Rahmen eines Open-Government-Data-Portals wäre die Standard-Strategie für die Bereitstellung offener Haushaltsdaten. Mit Open Government Data zeichnet sich in der Verwaltung ein Generationswechsel im Umgang mit Daten ab. Als Teilbereich der Open Government Strategie rückt Open Government Data die Grundsätze „Transparenz, Innovation und Partizipation“ in der Verwaltung weiter in den Mittelpunkt. Offene Verwaltungsdaten (Open Government Data, OGD) sind nicht personenbezogene Daten, die von der öffentlichen Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit erhoben und in einem anerkannt offenen, maschinenlesbaren Format zur beliebigen, digitalen Weiterverarbeitung zur Verfügung gestellt werden. Die Weiterverwendung soll dabei durch allgemeine, international anerkannte Prinzipien sowie standardisierte und transparente Nutzungsbedingungen vereinfacht werden. Zentrale OGD-Prinzipien für die Veröffentlichung von Datensätzen sind (vgl. data.gv.at, 2015; Eibl et al., 2012, S. 7–8):

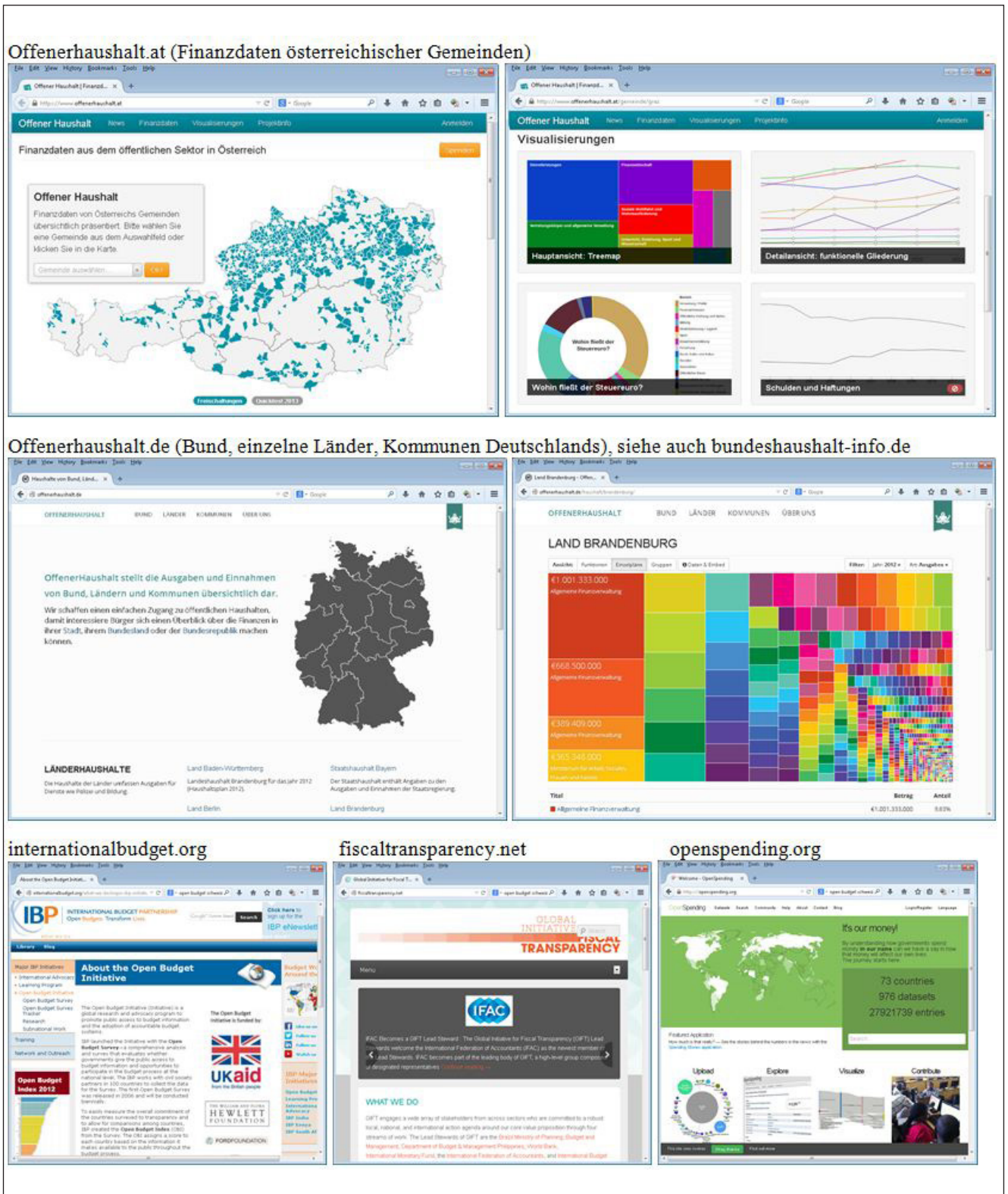
- *Vollständigkeit:* Die in der Verwaltung zu einem Thema verfügbaren Daten sind so vollständig wie möglich unter Beachtung von Datenschutz-, Sicherheits- und Zugangsbeschränkungen bereitzustellen (personenbezogene und sicherheitsrelevante, geheime Daten sind grundsätzlich ausgenommen).
- *Primärquellen:* Die Daten sollten von der Verwaltung an ihrem Ursprung gesammelt und im höchstmöglichen Detaillierungsgrad (möglichst nicht aggregiert oder sonstwie modifiziert) veröffentlicht werden.
- *Dokumentation:* Mit den Daten sind auch standardisierte Metadaten zur Beschreibung und Erklärung der Rohdaten und allfälliger Berechnungen bereitzustellen (in Österreich meist nach Metadatenstandard 2.1, siehe ref. gv.at, 2015).
- *Zeitliche Nähe:* Die Daten sind der Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraums möglichst aktuell (falls möglich über direkte Schnittstellen zu internen Verwaltungssystemen) zur Verfügung zu stellen.
- *Dauerhaftigkeit:* Bereitgestellte Rohdaten und Metadaten sollen über lange Zeit archiviert und zu finden sein.
- *Leichter Zugang:* Die Daten sollen möglichst einfach und barrierefrei ohne physische oder technische Hürden zugänglich sein.
- *Maschinenlesbarkeit:* Daten sind in etablierten Dateiformaten abzuspeichern, die leicht maschinenlesbar sind, sodass eine automatisierte, strukturierte Verarbeitung möglich ist.
- *Verwendung offener Standards:* Die Formate, in denen die Verwaltung Daten veröffentlicht, sind möglichst offene Standards, über die keine juristische Person die alleinige Kontrolle hat (bei alphanumerischen Daten meist Txt, Csv, Xml, Json).
- *Diskriminierungsfreiheit:* Jede Person soll zu jeder Zeit auf die Daten zugreifen können, ohne sich identifizieren oder rechtfertigen zu müssen.
- *Lizenzierung:* Es soll eine möglichst liberale Lizenzierung verwendet werden (in Österreich “Creative Commons Namensnennung 3.0 Österreich (CC BY 3.0 AT)”, die bei Nennung des Autors bzw. Rechteinhabers kommerzielle Nutzung, Vervielfältigung, Verbreitung, Abwandlung/Bearbeitung der Daten erlaubt).
- *Nutzungskosten:* Die Nutzung der Daten sollte möglichst kostenfrei (andernfalls nicht diskriminierend kostenpflichtig) sein.

In Österreich wurden ab dem Jahr 2011 die Rahmenbedingungen und einheitliche Standards für eine Open-Government-Data-Infrastruktur von der Cooperation Open Government Data Österreich (Bundeskazleramt gemeinsam mit den Städten Wien, Linz, Salzburg und Graz sowie Bundesrechenzentrum) und externen Experten/innen erarbeitet. Mit dem bundesweiten OGD-Portal „Offene Daten Österreich“ (data.gv.at, 2015) wurde eine zentrale Plattform geschaffen, die eine umfassende Sicht auf frei zugänglich gemachte, nationale Daten der öffentlichen Verwaltung ermöglichen und gemeinsam mit Ländern, Städten und Gemeinden laufend erweitert werden soll. Auf data.gv.at sollen alle in Österreich als offene Verwaltungsdaten zugänglich gemachten Datensätze zentral auffindbar sein. Die Plattform soll als zentraler „Österreich“-Katalog die Metadaten der dezentralen Datenkataloge in Österreich in sich aufnehmen und manuell wie automatisiert abrufbar halten. Dieses Portal dient auch zum Abgleich mit europäischen Metaportalen (z.B. publicdata.eu). Die in den letzten Jahren aufgebauten OGD-Portale der Länder sind technisch und inhaltlich mit dem nationalen OGD Portal harmonisiert und verlinkt (vgl. z.B. data.ktn.gv.at, 2015).

Von 34 dateneinbringenden Stellen werden derzeit insgesamt rund 1.600 Datenbestände nach OGD-Prinzipien bereitgestellt, die schwerpunktmäßig den Kategorien Politik (Wahlergebnisse, Gemeinderatsprotokolle), Geodaten, Umwelt und Demografie zuzuordnen sind. Insgesamt 168 Datenbestände sind der Kategorie „Finanzen und Rechnungswesen“ zugeordnet. Diese Anzahl ist allerdings nicht aussagekräftig, da die „Datenbestände“ unterschiedlich gestaltet sind – ein Datenbestand umfasst teils Budgets mehrerer Jahre, teils das Budget eines Jahres, teils einzelne Teile/Beilagen eines Budgets.

Einen Überblick über die bislang auf OGD-Portalen veröffentlichten Budgetdaten der Gebietskörperschaften Österreichs zeigt Tabelle 3. Zum Budget des Bundes wurden bisher keine offenen Daten eingebracht. Das BMF ist bislang mit 1 Datensatz, der Liste der Finanzämter, vertreten (allerdings werden laut Stellungnahme des BMF zur Konsultation „Grundsatzüberlegungen zur Entwicklung einer IKT-Strategie für Österreich 2014–2018“ weitere Datensätze folgen, kig.gv.at, 2015).

Fünf Länder und lediglich acht Gemeinden stellen auf den OGD-Portalen derzeit Daten zu den Budgets bereit, auf Länderebene primär hochaggregierte Budgetübersichten (Einnahmen/Ausgaben nach Ansatz-Gruppen), bei den Gemeinden zum Teil detailliertere Daten (leicht aggregiert, jedoch nicht auf tiefster Ebene), nur in wenigen Fällen inkl. Daten



Quelle: Siehe Links (Screenshots, Mai 2015).

Abb. 5. Beispiele zu Open-Budget-Data-Plattformen und -Initiativen

zu den Beilagen (Bestandsgrößen). Positiv hervorzuheben ist insbesondere das Land Kärnten, dass als einzige Einheit die vollständigen Detaildaten zum Rechnungsabschluss in Form der LHD-Schnittstelle (siehe Tabelle 1) ab dem Finanzjahr 2010 bereitstellt, sowie die Städte Linz und Graz mit vollständigen Daten.

Der derzeitige Stand von OGD im Bereich „Finanzen und Rechnungswesen“ kann als „Initialphase“ bezeichnet werden, in der exemplarisch erste Budgetdatenbestände identifiziert und veröffentlicht werden (vgl. Entwicklungsphasen auf [opengovguide.com](http://opengovguide.com), 2015, zum Thema Open Government Data). Wesentliche Probleme bei den bislang nach OGD-Prinzipien veröffentlichten Budgetdaten sind, dass zum Teil unstrukturierte Daten (Pdf-Dokumente im Textformat), zum Teil nur stark aggregierte (Test-)Datenbestände bereitgestellt wurden, die detaillierteren Datenbestände keine einheitliche Struktur und Nomenklatur aufweisen und vor allem meist nur Teile der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse veröffentlicht wurden (vollständigere Daten bieten wie erwähnt nur das Land Kärnten, Linz und Graz). In die OGD-Infrastruktur sollten nur strukturierte Daten in tiefster Gliederung sowie Verlinkungen zu weiteren Informationsangeboten eingebracht werden. Die Rohdaten zum Voranschlag, Rechnungsabschluss und Mittelfristigen Finanzplan (inkl. Beilagen) sind klar – sie entsprechen jenen der Gebarungsstatistik (LHD und GHD für Länder bzw. Gemeinden sowie noch un spezifiziert BHD für den Bund). Auf welcher Aggregationsstufe Daten dann öffentlich gestellt werden (z.B. auf Ebene der verbindlichen Gliederung), wäre noch abzuwägen. Die Anwendung der OGD-Prinzipien auf den Budgetbereich würde bedeuten, dass Daten der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse (inkl. Daten zu Beilagen) in strukturierter Form, in tiefster Gliederung, bereinigt um personenbezogene Kontenbezeichnungen und zeitnah unmittelbar nach Beschlussfassung bereitgestellt werden.

Es fehlt derzeit noch ein integrierter Rahmen für eine offene Budgetdaten-Infrastruktur, wie er in den letzten Jahren etwa für den Bereich Geodaten entwickelt wurde. Mit INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) wird der grundlegende Rahmen für den Auf- und Ausbau einer europäischen Geodateninfrastruktur vorgegeben. Das Ziel dieser Initiative ist die Schaffung einer europäischen Geodaten-Basis mit integrierten raumbezogenen Informationsdiensten. Im Sinne einer Gesamtarchitektur soll durch technische Umsetzungsempfehlungen, Standards und Normen eine homogene Implementierung für Such-, Download-, Transformations-, Darstellungs- und Abrufdienste gewährleistet werden (Metadaten, Datenspezifikationen, Netzdienste, Monitoring, Reporting, Daten- und Dienstzugriffe). Es sollen damit interoperable Meta- und Geodaten zu verschiedenen Themen (34 Themenbereiche mit Umweltbezug, darunter auch Versorgungswirtschaft und staatliche Dienste<sup>6</sup>) zur Verfügung gestellt werden und damit der Zugang und die Nutzung von Geodaten für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung vereinfacht

<sup>6</sup> Versorgungseinrichtungen wie Abwasser- und Abfallentsorgung, Energieversorgung und Wasserversorgung; staatliche Verwaltungs- und Sozialdienste wie öffentliche Verwaltung, Katastrophenschutz, Schulen und Krankenhäuser (GeoDIG, Anhang III).

werden (siehe hierzu GeoDIG, INSPIRE, 2015 sowie auch Kalasek/Weninger, 2015, in diesem Heft). Im Unterschied zum Bereich Geodaten, bei dem auch eine grenzüberschreitende Nutzung von Geodaten in Europa im Vordergrund steht, wäre für den Budgetbereich derzeit in erster Linie ein einheitlicher Rahmen für eine nationale Budgetdaten-Infrastruktur, die sich gleichwohl an internationalen Standards orientiert, vorrangig. In Bezug auf die Haushaltsdaten der Länder und Gemeinden ist empfehlenswert, den Beschluss einer neuen VRV 2015 und die entsprechende Weiterentwicklung der LHD-/GHD-Schnittstellen abzuwarten.

### 3.6 Visualisierung offener Haushaltsdaten

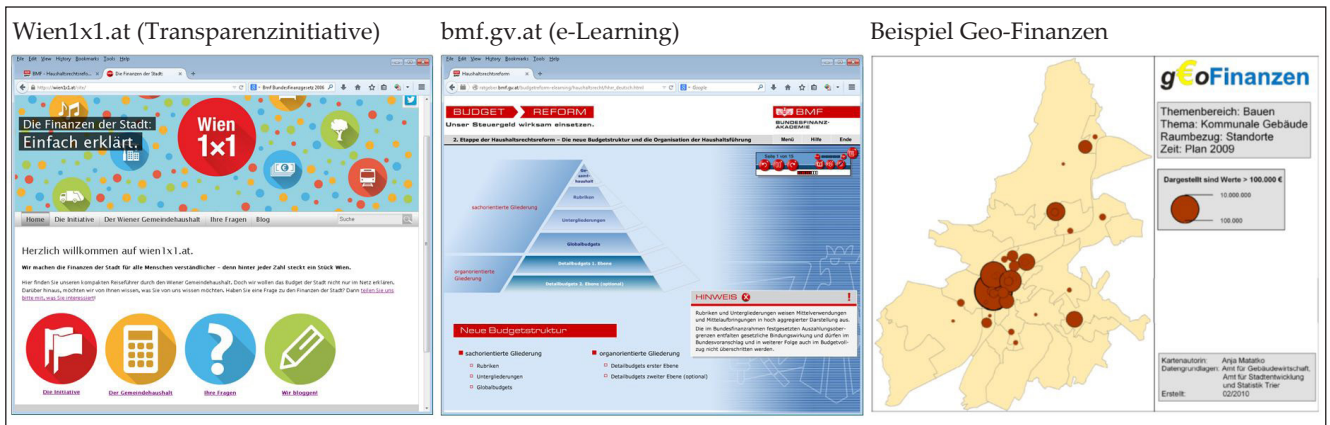
Die dauerhafte Bereitstellung detaillierter Haushaltsdaten ist eine Voraussetzung, um die Entwicklung von Web-Anwendungen zur Budgetvisualisierung durch öffentliche oder private Akteure voranzutreiben. Auf Basis vernetzter offener Budgetdaten können Visualisierungsdienste und Analysewerkzeuge für Budgetdaten entwickelt und auf Open-Budget-Data-Plattformen angeboten werden (Veranschaulichung siehe Abbildung 5). Bestehende Plattformen wurden meist von gemeinnützigen Organisationen oder in ehrenamtlichen Projekten entwickelt (siehe z.B. [offenerhaushalt.de](http://offenerhaushalt.de), 2015).

Die aktuellen vielfach noch experimentellen Plattformen zur Budget-Visualisierung bauen stark auf internationale Open Source Software und bieten anschauliche Darstellungen und interaktiven Graphiken (Visual Treemaps, Bubble-Views sowie klassische Diagramme und Tabellen mit Drill-Down-Funktionalität, siehe etwa [openspending](http://openspending.org), 2015). Für einen Überblick über internationale Beispiele zu Open-Budget-Data-Visualisierungen siehe insbesondere Lucke (2015).

In Österreich hat in diesem Bereich etwa das KDZ Pionierarbeit mit der Plattform [offenerhaushalt.at](http://offenerhaushalt.at) (2015) geleistet (siehe auch Krabina, 2012 und Krabina, 2015). Die Plattform bietet u.a. die folgenden Funktionen zu den Finanzen ausgewählter Gemeinden an:

- Visualisierung der Rechnungsabschlüsse (Treemaps) inklusive Daten als Tabelle,
- Rechnungsquerschnitt (Zerlegung bis auf die Ebene der Unterabschnitte),
- Detailansicht mit der Entwicklung über Jahre,
- Darstellung „Wohin fließt der Steuereuro?“ basierend auf 1.000 Euro bezahlter Steuern,
- Darstellung der Gesamtschulden (nach Deckungsart) und Summe der Haftungen.
- Aktuelle Rechnungsabschlüsse bzw. Voranschläge können von Gemeinden selbst hochgeladen werden.
- Gemeinden können Kommentare zu den Daten eingeben, sowie Verlinkungen zur Gemeindehomepage durchführen und PDF-Dokumente hochladen.
- Ausgewählte (leicht aggregierte) Daten aus Rechnungsabschluss und Voranschlag stehen zum Teil als CSV-Download zur Verfügung.





Quelle: Wien 1x1 (2015); BMF (2015); Matatko (2010) (eigene Screenshots, Mai 2015).

Abb. 6. Beispiele zur verständlichen Vermittlung der Budgets

### 3.7 Verständliche Vermittlung offener Budgets

Neben der Verfügbarkeit der Budgetdaten und der Bereitstellung interaktiver Dienste zur Visualisierung der Budgetdaten spielt schließlich auch die verständliche Vermittlung der Budgets an interessierte Bürger/innen eine wesentliche Rolle. Dazu gehören etwa bessere Lesbarkeit der Budgetdokumente, textliche Erläuterungen zur Haushaltsentwicklung, ansprechende Aufbereitung in Form von Präsentationen bis hin zu expliziten Initiativen zur Vermittlung der Budgetgrundlagen, E-Learning oder budgetbezogene Spiele. Beispiele sind hier etwa offene E-Learning-Programme zur Haushaltsrechtsreform (siehe z.B. bmf.gv.at, 2015; stmk.gv.at, 2015) oder die Initiative Wien1x1 – Transparenzinitiative zum Gemeindehaushalt mit Fragen, Blog, Glossar, Präsentationen, Animationen, Broschüren zum Wiener Budget (Abbildung 6), ebenso Informationen, Analysen, Studien zu budgetrelevanten Themen (z.B. Budgetdienst, 2015; Fiskalrat, 2015). Darüber hinaus bestehen zahlreiche weitere Ansatzpunkte für die verständliche, bürgernahe Vermittlung der Budgets durch Verknüpfung mit weiteren Datenbereichen, etwa Leistungen und Wirkungen, detailliertere Angaben zu geplanten Projekten und deren Finanzierung, Verortung der Budgets, etwa einzelner Investitionen, durch Georeferenzierung der Budgetdaten und raumbezogene Informationsvermittlung (siehe Bereich „GeoFinanz“, z.B. Matatko, 2010).

## 4. Schlussfolgerungen

Offene Haushaltsdaten können einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung zu einem offenen, transparenten und vergleichbaren öffentlichen Haushaltswesen liefern. Der aktuelle Stand von Open Budget Data (OBD) in Österreich kann zusammenfassend als erste Initialphase (2012–2015) bezeichnet werden, in der vieles prototypisch entwickelt wurde und Initiativen von einzelnen Ländern, Städten und Gemeinden sowie privaten Akteuren (insbesondere KDZ) gestartet wurden mit wertvollen ersten Erfahrungen der konkreten Umsetzung. Zusammenfassend kann hierzu festgestellt werden:

- *OBD im Web:* Die vollständigen Budgetdokumente zum Voranschlag und Rechnungsabschluss werden von Bund und Ländern sowie größeren Städten bereits seit 5–15 Jahren im Web bereitgestellt. Zweckmäßig wäre eine verpflichtende Bereitstellung der lesbaren Budgetdokumente für alle Gemeinden und sonstigen öffentlichen Einheiten (auf ihrer Homepage, etwa in Form elektronisch signierter Pdf-Dokumente). Wesentliche Herausforderung ist hier eine durch das Haushaltsrecht bestimmte verständliche Darstellung sowie ergänzend eine stärker interaktive Darstellung mit direkter Verknüpfung zu den internen Haushaltssystemen.
- *OBD auf OGD:* Während in den letzten Jahren bereits eine österreichweite ausgereifte institutionelle Open-Government-Data-Infrastruktur aufgebaut wurde, so ist die Bereitstellung von Budgetdaten im Rahmen der OGD-Infrastruktur noch eher unausgereift, uneinheitlich und nur von wenigen öffentlichen Einheiten umgesetzt (als positive Ausnahmen sind hier etwa das Land Kärnten und größere Städte wie Graz und Linz zu nennen mit vollständigeren offenen Datensätzen). Es fehlt vor allem ein OBD-Gesamtkonzept, das von den Gebietskörperschaften gemeinsam getragen und entwickelt wird und mit der Statistik abgestimmt ist.
- *OBD-Plattformen:* Initiativen für OBD-Plattformen zur Integration und Visualisierung der Budgetdaten, wie etwa jene von offenerhaushalt.at, zeigen erfolgreich das technische Potenzial solcher Plattformen. Es sind aber noch verschiedene organisatorisch-strategische Fragen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung zu klären, wie etwa Abstimmung mit Open-Budget-Data-Plattformen, Vereinheitlichung oder Finanzierung.

Wesentlich wäre ein in Österreich bislang fehlendes Konzept für eine einheitliche (vorerst nationale) Open-Budget-Data-Strategie, vor allem in zweierlei Hinsicht:

- *Open-Budget-Governance:* Schaffung der rechtlichen und strategischen Rahmenbedingungen für eine Öffnung der Haushaltsdaten analog zur Entwicklung von E-Governance für E-Government sowie
- *Open-Budget-Data-Infrastruktur:* Schaffung eines technischen und organisatorischen Rahmens für eine offene

Budgetdaten-Infrastruktur, wie sie etwa in den letzten Jahren bereits europaweit harmonisiert für den Bereich Open GeoData (INSPIRE, 2015) entwickelt wurde.

Eine Öffnung des öffentlichen Haushaltswesens kann zweckmäßig in mehreren Stufen erfolgen:

1. Online-Verfügbarkeit der lesbaren vollständigen Budgetdokumente (Pdf),
2. Online-Verfügbarkeit strukturierter Budgetdaten (ohne OGD- und Einheitlichkeitsanspruch, z.B. Excel),
3. Online-Verfügbarkeit standardisierter Budgetdaten nach OBD-/OGD-Standards,
4. Online-Visualisierung und verständliche Vermittlung offener Budgetdaten über OBD-Plattformen,
5. Verknüpfung mit weiteren Bereichen (Leistungen, Wirkungsorientierung).

Die Voraussetzung für eine gedeihliche, kurz- bis mittelfristige Entwicklung von Open Budget Data in Österreich sind jedoch günstig. Zum einen wurden im letzten Jahrzehnt bereits wesentliche Voraussetzungen im Bereich der Verwaltung (Modernisierung und generell Öffnung), der Gebarungsstatistik (Schnittstellen zu Haushaltssystemen) und der Informationstechnologie (E-Government, Aufbau einer Open-Government-Data-Infrastruktur) geschaffen. Zum anderen wurde im Bereich des öffentlichen Haushaltswesens eine grundlegende Reform des Haushaltsrechts des Bundes und absehbar der Länder und Gemeinden angegangen. Zudem bestehen in Österreich vergleichsweise günstige institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen für eine Einheitlichkeit des subnationalen Haushaltswesens.

Das Potenzial für eine umfassende OBD-Infrastruktur in Österreich ist zudem äußerst groß. Dies deshalb, weil behördenintern eine flächendeckende und stark automatisierte Budgetdaten-Infrastruktur bereits seit mehr als einem Jahrzehnt besteht. Vor allem mit der aktuellen Reform der Gebarungsstatistik (flächendeckende Lieferung erweiterter Jahres- und Quartalsdaten) wurde in diesem Jahr ein weiterer wichtiger Schritt gesetzt. Mit der bisherigen und geplanten Reform des gesamten öffentlichen Haushaltswesens sollten kurz- bis mittelfristig die wesentlichen Voraussetzungen für den systematischen Aufbau der OBD-Infrastruktur gegeben sein. Es lässt sich nicht ohne Weiteres daraus ableiten, dass die Daten in der behördenintern verfügbaren Form einfach öffentlich gestellt werden sollen. Auch Komplexität und Umfang dieser Daten könnten dagegen sprechen. Zahlreiche offene Punkte könnten jedoch zentral aufgegriffen werden

- Transformation der behördeninternen Budgetdaten-Infrastruktur in eine für OBD geeignete Form (etwa Bereinigung um personenbezogene Informationen, Ergänzung um Metadaten nach OGD-Standards),
- Zentrale Verwaltung offener Budgetdaten auf OBD-Plattformen (z.B. Harmonisierung der Daten im Zeitablauf wie etwa rückwirkende Anpassung bestehender OBD-Daten bei Gemeindefusionen oder haushaltsrechtlichen Änderungen),
- Integration und Aggregation dezentraler OBD-Daten (im Sinne der Gebarungsstatistiken),

- Weiterentwicklung der OBD-Infrastruktur (Anpassung an internationale OBD-Standards, Weiterentwicklung in Richtung Linked Open Budget Data).

Es verbleiben in nächster Zukunft noch vielfältige Herausforderungen im Hinblick auf Organisation, Nutzen, Finanzierung und strategische Ausrichtung einer nachhaltigen Open-Budget-Data-Infrastruktur.

## Quellenverzeichnis

Alesina, A., Perotti, R. (1996), Budget deficits and budget institutions, Working Paper 5556, NBER Working Paper Series, Cambridge.

bgld.gv.at (2015), Website des Landes Burgenland, Abteilung 3 – Finanzen und Buchhaltung, [www.burgenland.at/landpolitik-verwaltung/politik-verwaltung/landesverwaltung/abteilung-3/](http://www.burgenland.at/landpolitik-verwaltung/politik-verwaltung/landesverwaltung/abteilung-3/), Eisenstadt.

BHG 2013, Bundeshaushaltsgesetz 2013, Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes, BGBl. I Nr. 139/2009 idF BGBl. I Nr. 62/2012.

bmf.gv.at (2015), Website des Bundesministeriums für Finanzen, Budget (Budgetdokumente), Budgetpolitik und grundsätze, Haushaltsrechtsreform (E-Learning-Programm), Finanzbeziehungen zu Länder und Gemeinden (Links zu Budgets der Länder), [www.bmf.gv.at/budget](http://www.bmf.gv.at/budget) (Mai 2015), Wien.

BMF (2015b), Bundesministerium für Finanzen, Entwurf für eine Neuregelung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015, inkl. Anlagen und Erläuterungen, Stand April 2015), [www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden](http://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden) (Mai 2015), Wien.

Bröthaler, J. (1996), Konzeption einer zeitgemäßen kommunalen Finanzstatistik - Von der Finanzstatistik hin zu einem Informationssystem der Haushalte aller österreichischen Gemeinden, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 3/4 1996, S. 87–144.

Bröthaler, J., Bauer, H., Schönback, W. (2006), Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Springer, Wien - New York.

Bröthaler, J. (2014), Rahmenbedingungen und Perspektiven des kommunalen Haushaltswesens in Österreich, in: Blas, W., Bröthaler, J., Getzner, M., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Hrsg. (2014), Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung – Zwischen budgetärer Knappheit und integrativem Anspruch, Verlag Österreich, Wien, S. 219–259.

Budgetdienst (2015), Budgetdienst des Parlaments, Parlament aktiv – Budget-Analysen, Budgetthemen, [www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG](http://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG) (Mai 2015), Wien.

buergerhaushalt.org (2015), Bürgerhaushalt: Informieren – Debattieren – Vernetzen, [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org) (Mai 2015), Bonn.

Bundesrat (2009), Schweizerische Eidgenossenschaft, Der Bundesrat, Kostentransparenz für staatliche Leistungen, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 04.3445 der

- Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 21. September 2004 (Juni 2009), [www.admin.ch](http://www.admin.ch) (März 2014), Bern.
- Bundesstatistikgesetz 2000, Bundesgesetz über die Bundesstatistik BGBl. I Nr. 163/1999 idF BGBl. I Nr. 40/2014.  
B-VG, Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.
- [data.gv.at](http://data.gv.at) (2015), Offene Daten Österreichs, [www.data.gv.at](http://www.data.gv.at) (Mai 2015), BKA/BMF, Wien.
- [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) (2015), Fiscal governance in the EU Member States, numerical fiscal rules, independent fiscal institutions, budgetary framework, [ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance) (Mai 2015), Brüssel.
- Eibl, G., Höchtl, J., Lutz, B., Parycek, P., Pawel, S., Pirker, H. (2012), Rahmenbedingungen für Open Government Data Plattformen, White Paper (1.1.0), [www.ref.gv.at/uploads/media/OGD-1-1-0\\_20120730.pdf](http://www.ref.gv.at/uploads/media/OGD-1-1-0_20120730.pdf), Wien.
- EK (2013), Europäische Kommission, Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentliche Sektor in Mitgliedstaaten, Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten, COM(2013) 114 final vom 6. 3. 2013, Brüssel.
- EK (2015), Digital Agenda for Europe, [ec.europa.eu/digital-agenda](http://ec.europa.eu/digital-agenda) (Mai 2015), Brüssel.
- EPSAS (2015), Harmonisierte europäische Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor, [www.epsas.eu](http://www.epsas.eu) (Mai 2015), Hamburg.
- Fiskalrat (2015), Website des Fiskalrates, [www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at) (Mai 2015), Wien.
- F-VG 1948, Finanzverfassungsgesetz 1948, Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, BGBl. Nr. 45/1948 idF BGBl. I 51/2012.
- Gebarungstatistik (2015), Statistik Austria, Haushaltsdaten aller Gebietskörperschaften und sonstigen Einheiten des öffentlichen Sektors, elektronische Daten (aller Gemeinden), Datenbank STATcube und Publikationen, [www.statistik.at](http://www.statistik.at) (Mai 2015), Wien.
- Gebarungstatistik-VO 2014, Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Statistik der Gebarung im öffentlichen Sektor 2014, BGBl. II Nr. 345/2013.
- GeoDIG, Geodateninfrastrukturgesetz, Bundesgesetz über eine umweltrelevante Geodateninfrastruktur des Bundes, BGBl. I Nr. 14/2010.
- GIFT (2015), Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), [fiscaltransparency.net](http://fiscaltransparency.net) (Mai 2015), o.O.
- Haushaltssteuerung (2015), Burth, A., Gnädinger, M. (Betr.), Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (in Deutschland), [www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de) (März 2015), Hamburg.
- Hauth, E. (2009), Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern, Eine kritische Analyse, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, [www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at) (Sonstige Publikationen, Mai 2015), Wien.
- Heiligenbluter Vereinbarung (1974), Präambel zum Schlussprotokoll vom 28. Juni 1974 (VR-Komitee, 2010, S. I), Heiligenblut.
- IFRS (2014), International Accounting Standards und International Financial Reporting Standards, [ec.europa.eu/internal\\_market/accounting](http://ec.europa.eu/internal_market/accounting) und [www.ifrs.org](http://www.ifrs.org) (März 2014).
- INSPIRE (2015), Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (Infrastructure for Spatial Information in the European Community, INSPIRE), [www.inspire.gv.at](http://www.inspire.gv.at) (Mai 2015) bzw. [Inspire.ec.europa.eu](http://Inspire.ec.europa.eu) (Mai 2015), Wien/Brüssel.
- [internationalbudget.org](http://internationalbudget.org) (2015), International Budget Partnership (IBP), Open Budgets. Transform Lives., [internationalbudget.org](http://internationalbudget.org) (Mai 2015), Washington.
- IPSAS (2014), International Public Sector Accounting Standards, International Federation of Accountants (IPSAS-Board), [www.ifac.org/public-sector](http://www.ifac.org/public-sector) (März 2014).
- IWG, Informationsweiterverwendungsgesetz, Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, BGBl. I Nr. 135/2005.
- K-AGO, Kärntner (Allgemeine) Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 idF LGBl.Nr. 3/2015.
- Kalasek, R., Weninger, K., Open GeoData, in: Der öffentliche Sektor – The Public Sector, 41. Jahrgang, Heft 1/2015, Wien.
- Kaltenböck, M., Thurner, T., Hrsg. (2011), Open Government Data Weißbuch, Donau-Universität Krems, Wien.
- KDZ (2010), KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Mitterer, K.), Finanzielle Belastungen der Städte durch den ÖPNV, [www.kdz.eu](http://www.kdz.eu), Wien.
- [kig.gv.at](http://kig.gv.at) (2015), Kompetenzzentrum Internetgesellschaft, Entwicklung IKT-Strategie, Stellungnahmen zum Konsultationsdokument „Grundsatzüberlegungen zur Entwicklung einer IKT-Strategie für Österreich 2014–2018“, [www.kig.gv.at](http://www.kig.gv.at) (Mai 2015), Wien.
- Krabina, B. (2012), Offener Haushalt: Visualisierungen von offenen Haushaltsdaten führen nicht zwangsläufig zu mehr Transparenz, Forum Public Management 2012, 4, S. 14–16, Wien.
- Krabina, B. (2015), OffenerHaushalt.at – Open Budgets der österreichischen Kommunen, Bern Workshop on Open Finance and Participatory Budgeting (21. Jänner 2015), Bern.
- [ktn.gv.at](http://ktn.gv.at) (2015), Website des Landes Kärnten, [www.ktn.gv.at](http://www.ktn.gv.at) (Abt. 2 Finanzen, Themen – Budget & Finanzen, Mai 2015), Klagenfurt.
- Lucke, J. v., Geiger, Ch., Hoose, A., Schreiner, M. (2011), Open Budget 2.0 & Open Budget Data, Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten, Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Zeppelin Universität, [www.zu.de/info-de/institute/togi/assets/pdf/TICC-111024-Open-Budget-V1.pdf](http://www.zu.de/info-de/institute/togi/assets/pdf/TICC-111024-Open-Budget-V1.pdf) (Mai 2015), Friedrichshafen.
- Lucke, J. v. (2015), Impulse zur Öffnung von öffentlichen Finanzen und Haushaltsbeteiligung, Workshop on Open Finance and Participatory Budgeting 2015, Universität Bern, [www.iwi.unibe.ch/content/digitale\\_nachhaltigkeit/veranstaltungen/workshop\\_on\\_open\\_finance\\_and\\_participatory\\_](http://www.iwi.unibe.ch/content/digitale_nachhaltigkeit/veranstaltungen/workshop_on_open_finance_and_participatory_)



budgeting (Mai 2015), Bern.

Matatko, A. (2010), GeoFinanzen: Unterstützung kommunaler Entscheidungsprozesse durch kartographische Präsentation von Finanzdaten, in: Real Corp 2010, Tagungsband, www.corp.at (Mai 2015), Wien.

noe.gv.at (2015), Website des Landes Niederösterreich, Budget, www.noe.gv.at/Land-Zukunft/Budget-des-Landes-NOe.html (Mai 2015), St. Pölten.

NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-0 idF LGBl. 1000-23. OECD (2007), Survey of Fiscal Design Across Levels of Government, 2000; Questionnaire On Fiscal Equalisation in OECD Countries, Indicators of Spending Power; Market Mechanisms in Public Service Provision on State/Regional/Local Level, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, www.oecd.org/ctp/federalism (April 2015), Paris.

offenerhaushalt.at (2015), Finanzdaten aus dem öffentlichen Sektor Österreichs (Gemeindefinanzen österreichischer Gemeinden), KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, www.offenerhaushalt.at (Mai 2015), Wien.

offenerhaushalt.de (2015), Ausgaben und Einnahmen von Bund, Länder und Kommunen, ehrenamtliches Projekt der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V, www.offenerhaushalt.de (Mai 2015), Berlin.

ooe.gv.at (2015), Website des Landes Oberösterreich, Budget, www.ooe.gv.at/budget (Mai 2015), Linz.

opengovguide.com (2015), Open Government Guide, Topic Budget und Topic Open Government Data, www.opengovguide.com/topics (Mai 2015), London.

Openspending (2015), Webplattform, Open-Source-Software zur Erfassung und Visualisierung von Finanzdaten öffentlicher Institutionen, www.openspending.org, (März 2015), o.O.

ÖStP 2012, Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt, BGBl. I Nr. 30/2013.

Parlament (2015), Website Republik Österreich Parlament, Parlament erklärt, Budget-Glossar, www.parlament.gv.at (Mai 2015), Wien.

PDÖ (2015), Plattform Digitales:Österreich, www.digitales.oesterreich.gv.at (Mai 2015), Wien.

PSI (2003/2013), Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors sowie Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Brüssel.

Rechnungshof (2014), Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg, Kärnten 2014/3, Salzburg 2014/2, rechnungshof.gv.at (Mai 2015), Wien.

ref.gv.at (2015), E-Government Bund, Länder, Gemeinden, OGD-Metadaten, veröffentlichte Informationen, ref.gv.at (April 2015), Wien.

salzburg.gv.at (2015), Website des Landes Salzburg, Budget / Rechnungsabschluss, http://www.salzburg.gv.at/themen/se/salzburg/landesbudgets.htm (Mai 2015), Salzburg.

Schönbäck, W., Hrsg. (1994), Neuordnung der Kompetenzen und Finanzierungsmöglichkeiten im Verkehrswesen Österreichs, Böhlau-Verlag, Wien.

Statistik Austria (2012), Standard-Dokumentation, Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zur Gebarungsstatistik, www.statistik.at – Dokumentation (Mai 2015), Wien.

Statistik Austria (2014), Satzaufbau für die Lieferung der Gemeindehaushaltsdaten, GHD-V3.7 (14. Mai 2014), Satzaufbau für die Lieferung der Landeshaushaltsdaten, LHD-V3.7 (29. August 2014), www.statistik.at (Fragebögen, Sept. 2014), Wien.

Statistik Austria (2015), Website der Statistik Austria, Statistiken im Web, Öffentliche Finanzen und Sektor Staat, Öffentlicher Sektor, www.statistik.at (Mai 2015), Wien.

stmk.gv.at (2015), Website des Landes Steiermark, Abteilung 4 – Finanzen, Landesbuchhaltung, verwaltung.steiermark.at (Mai 2015), Haushaltsreform (E-Learning), media.steiermark.at/haushaltsreform (Mai 2015), Graz.

tirol.gv.at (2015), Website des Landes Tirol, Budget, www.tirol.gv.at/landesbudget (Mai 2015), Innsbruck.

TU Wien (2015), Volkswirtschaftliche Effekte des öffentlichen Personenverkehrs in Oberösterreich, Studie der TU Wien, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (J. Bröthaler, G. Grüblinger, M. Getzner) im Auftrag des Amtes der OÖ Landesregierung, Wien.

vlbg.gv.at (2015), Website des Landes Vorarlberg, Finanzen und Abgaben, Landesbudget, www.vorarlberg.at/vorarlberg/finanzen\_abgaben/finanzen\_abgaben.htm (Mai 2015), Bregenz.

VRV 1997, Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997, Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden, BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

VRV 2015, Entwurf VRV 2015, Verordnung des Bundesministers für Finanzen: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (Stand 17. 4. 2015).

Worldbank (2013), Financial Management Information Systems and Open Budget Data, Do Governments Report on Where the Money Goes?, A world bank study, Washington, D.C.

wien.gv.at (2015), Website der Stadt Wien, Finanzen, www.wien.gv.at/finanzen (Mai 2015), Wien.

wien1x1.at (2015), Die Finanzen der Stadt: Einfach erklärt, www.wien1x1.at (Mai 2015), Wien.