

Das gefährliche Dezemberfieber grassiert

Hektische Ausgaben der öffentlichen Hand
zum Jahresende

Highlights

Michael Christl,
Monika Köppl-Turyna,
14.12.2017

Redaktion:
Katharina Lotter

– In den öffentlichen Haushalten ist pünktlich im Dezember ein interessantes Phänomen zu beobachten: Die staatlichen Ausgaben schnellen im letzten Monat des Jahres regelrecht in die Höhe. In der Literatur wird der Ausgabenrausch gegen Jahresende als „Dezemberfieber“ bezeichnet.

– Im Dezember wird vom Bund um 17 Prozent mehr ausgegeben als im Jahresdurchschnitt. Für keinen anderen Monat ist eine so starke Abweichung feststellbar. Der Grund: Die Budgetrahmen werden von den Ressorts noch voll ausgeschöpft, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die öffentlichen Haushalte auch mit weniger Geld auskämen. Was Budgetkürzungen zur Folge haben könnte.

– In Österreich wollte man im Jahr 2009 durch eine Haushaltsreform das Dezemberfieber aus der Welt schaffen. Nicht zuletzt mit der Erlaubnis, aus nicht ausgegebenen Geldern Rücklagen zu bilden, die in den folgenden Jahren verbraucht werden können.

– Das Dezemberfieber wurde dadurch zwar gesenkt, es entstand aber ein neues Problem: Die Rückla-

gen türmten sich rasant auf und erreichten die Summe von knapp 18 Milliarden Euro, entwickelten sich damit also zu einer Art „Budget-Bombe“, die es zu entschärfen gilt.

– Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Haushalte in jenen Ländern, die eine sehr knappe Budgetplanung verfolgen, am ehesten ausgeglichen sind.

– Das Dezemberfieber liefert zweckdienliche Hinweise auf die Therapie. Aus den Dezember-Ausgaben der vergangenen Jahre lässt sich ein Einsparungspotential ablesen. Diese Informationen sollten in der Budgetplanung berücksichtigt werden.

– Zudem sollten die Ressorts künftig die tatsächlichen Effizienzsteigerungen behalten beziehungsweise Rücklagen (in der Höhe von maximal drei Prozent) bilden und über diese auch frei verfügen dürfen.

Einleitung

Zum Jahresende hin geben nicht nur die Bürgerinnen und Bürger etwas mehr Geld aus als in anderen Monaten, sondern auch Unternehmen und öffentliche Institutionen. Der Grund hierfür ist bei diesen freilich ein anderer: Nicht die Freude am Schenken, sondern die Last des Ungewissen geben den Ausschlag für Unternehmensabteilungen und Teilbereiche öffentlicher Institutionen. Geld, das nicht ausgegeben wurde, kann nicht gespart werden, sondern geht „verloren“: Es muss an die geldgebende Stelle zurückbezahlt werden. Damit wird aber offensichtlich, dass der Bedarf der jeweiligen Abteilung in Wahrheit viel geringer war. Ganz vereinfacht gilt also: Nur wer viel ausgibt, bekommt fürs nächste Jahr auch wieder viel zugeteilt.

In der Literatur nennt man dieses Phänomen der verstärkten Ausgaben zugewiesener Finanzmittel am Jahresende das „Dezemberfieber“. Dass zum Jahresende hin noch einmal kräftig Geld ausgegeben wird, kann durchaus nachvollziehbare Gründe haben. Gegen Ende des Jahres wird Inventur gemacht, die Liste mit offenen Bestellungen durchgegangen, Firmen und Auftraggeber werden daran erinnert, dass sie die vereinbarten Leistungen endlich noch erbringen sollen, und Unternehmen, die ihre Leistung schon erbracht, aber noch keine Rechnung gestellt haben, werden darauf ebenfalls hingewiesen. Die Haushalte wollen nicht mit zahlreichen offenen Fällen in den Jahresabschluss gehen und wollen deshalb zum Jahresende hin „einen sauberen Strich ziehen“. Möglich ist auch, dass das Budget einer Institution so klein ist, dass immer eine Reserve für unerwartete Ausgaben wie etwa Schäden an Maschinen oder Gebäuden vorgehalten werden muss. Notwendige Investitionen werden dann so lange aufgeschoben, bis das Jahr fast vorbei ist und es unwahrscheinlich wird, dass noch größere Schäden auftreten. Dann wird die nun voraussichtlich nicht mehr benötigte Reserve rasch für diverse andere notwendige Beschaffungen ausgegeben.

Eine breite wirtschaftstheoretische Literatur sowie eine wachsende empirische Evidenz zeigen jedoch, dass jene Aufgaben, die im Dezemberfieber getätigt werden, durchaus ineffizient oder von niedriger Qualität sein können. Liebman und Mahoney (2017) etwa haben berechnet, dass die Ausgaben in der letzten Woche

des Jahres fünfmal höher sind als der Durchschnitt und es gleichzeitig fünfmal wahrscheinlicher ist, dass die Qualität der Beschaffungen unter der sonstigen durchschnittlichen Qualität liegt.

Gibt es das Dezemberfieber auch in Österreich?

Das Dezemberfieber ist, auch nach Angaben des Bundesfinanzministeriums, ein bekanntes Phänomen, das in Österreich im Jahr 2009 zu einer Haushaltsreform führte, um das Problem erhöhter Temperatur gegen Jahresende aus der Welt zu schaffen¹. Nicht zuletzt dadurch, dass für vier Jahre Ausgabenobergrenzen festgesetzt werden mussten, verbunden mit der Erlaubnis, für nicht ausgegebene Gelder Rücklagen zu bilden, die in den folgenden Jahren verbraucht werden können. Damit sollte vermieden werden, dass noch im Dezember jede Menge Geld sinnlos verpulvert wird. Das funktionierte auch: im Jahr 2009 wurden nur 88,5 Prozent des Finanzrahmens des Bundes ausgenutzt. Mit anderen Worten: 11,5 Prozent des Budgets wurden de facto nicht ausgegeben und als Rücklagen verbucht².

Die neue Vorgangsweise verursachte allerdings ein neues Problem: Bereits im Jahr 2014 hatten die Ministerien Rücklagen in Höhe von 18,4 Milliarden Euro angehäuft³. Das waren keine „Cash“-Positionen, sondern nicht ausgeschöpfte Budgetrahmen. Das Finanzministerium hatte also plötzlich ein großes Problem: Hätten die Ministerien die gesamten 18,4 Milliarden Euro abgerufen, wäre das Budgetdefizit explodiert und der Schuldenstand sprunghaft gestiegen. Das sollte im Jahr 2014 insofern verhindert werden, als die Auflösung dieser „Rücklagen“ an die Zustimmung des Finanzministers geknüpft wurde⁴. Statt weiterhin Rücklagen zu bilden wurden die Finanzrahmen wieder stärker ausgeschöpft (2014 zu knapp 97 Prozent), womit das Dezemberfieber wieder stärker grassierte.

Das Dilemma beginnt also schon einmal damit, dass diese Rücklagen keine Rücklagen im eigentlichen Sinne sind. Sondern nicht abgerufene Schulden. Deren Höhe ergibt sich aus der Differenz der Ausgabenobergrenzen

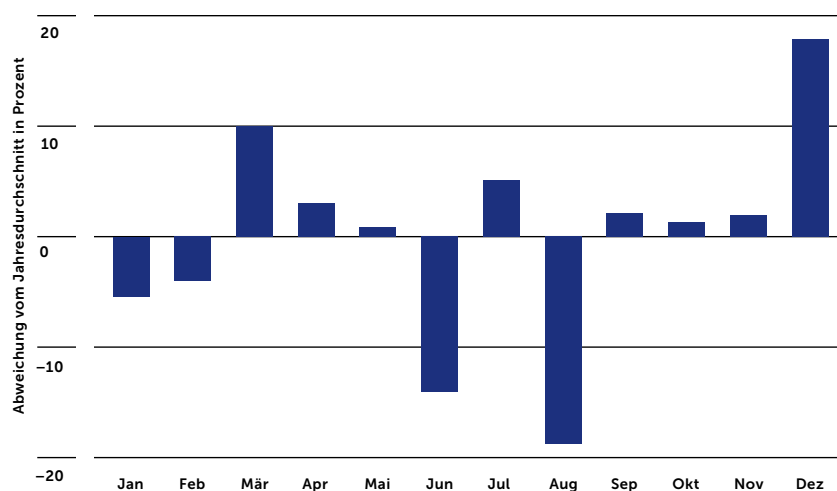
¹ Siehe z.B., Die Presse vom 21.01.2008 „Ein Mittel gegen das ‚Dezemberfieber‘“

² Siehe Rechnungshof (2016).

³ Siehe Rechnungshof (2016).

⁴ Siehe BMF (2015b).

Abbildung 1
Gesamtausgaben nach Monaten (Durchschnitt 2013-2016)



Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Anmerkung: Gesamtausgaben aller Ministerien sowie der Präsidentschaftskanzlei, der Parlamentsdirektion, der Volksanwaltschaft, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes.

(des Budgetrahmens) und der tatsächlichen Ausgaben.

Abbildung 1 zeigt, nach Monaten gegliedert, die durchschnittlichen Auszahlungen aus der Finanzierungsrechnung der Jahre 2013 bis 2016 (aufgrund der Haushaltsreform sind Zahlen für die Jahre vor 2013 nur bedingt vergleichbar). Um zu verdeutlichen, ob wir von einem Trend zum Dezemberfieber sprechen können, zeigen wir für jeden Monat die prozentuale Abweichung vom Jahresdurchschnitt.

Die Abweichung vom Jahresdurchschnitt im Dezember liegt bei knapp 17 Prozent. Für keinen anderen Monat ist eine so starke Abweichung festzustellen. Im Schnitt werden also 6,3 Milliarden Euro pro Monat ausgegeben. Im Dezember sind es 7,4 Milliarden Euro. Außerdem zeigt Abbildung 2, dass das Dezemberfieber seit 2012 wieder deutlich stärker ausgeprägt ist.

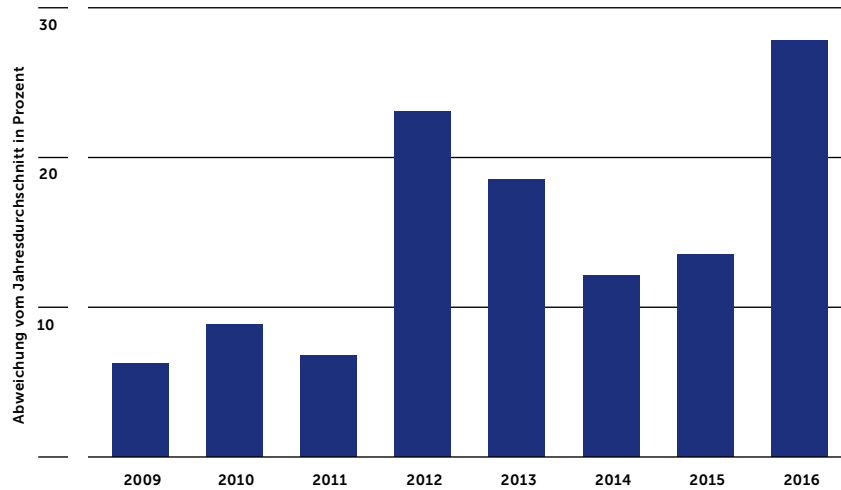
Die Gründe für diese hohe Abweichung sind vielfältig, und viele von ihnen mögen ganz harmlos sein. Es lohnt sich daher auch ein Blick auf die Frage nach dem Ausgaben-Zweck.

Abbildung 3 zeigt die Abweichungen der Auszahlungen nach ihrem jeweiligen Zweck und unterscheidet dabei zwischen Investitionen,

Darlehen, Verwaltungsaufgaben und Transfers. Hier wird deutlich: Gerade der Anteil der Investitionen nimmt im Dezember stark zu. Die Ausgaben, die diesem Zweck zugeordnet werden, liegen bei mehr als dreihundert Prozent über dem Jahresdurchschnitt. Verwaltungsausgaben sowie Transfers sind über das Jahr hinweg relativ gleichmäßiger verteilt, während Ausgaben für Darlehen zum Schuldenausgleich halbjährig getätigt werden.

Insgesamt gaben die Bundesministerien im Jahr 2016 etwa 482 Millionen Euro für Investitionen aus, die Hälfte davon - 241 Millionen - im Monat Dezember. Anders ausgedrückt: In einem durchschnittlichen Monat wurden etwa 22 Millionen investiert, und im Dezember das Elfache dieses Betrags. Solche Abweichungen, vor allem im Bereich der Investitionsausgaben, sind in jedem Jahr sichtbar - es handelt sich dabei also nicht um einmalige Effekte. Treiber der Investitionsausgaben sind Sachanlagen (siehe Abbildung 4). Für diese Kategorie sind die stärksten Abweichungen im Dezember zu beobachten. Darunter fallen: Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, Bauten, Werk- und Fahrzeugen, sowie Amts-, Betriebs- und Geschäftsausstattung.

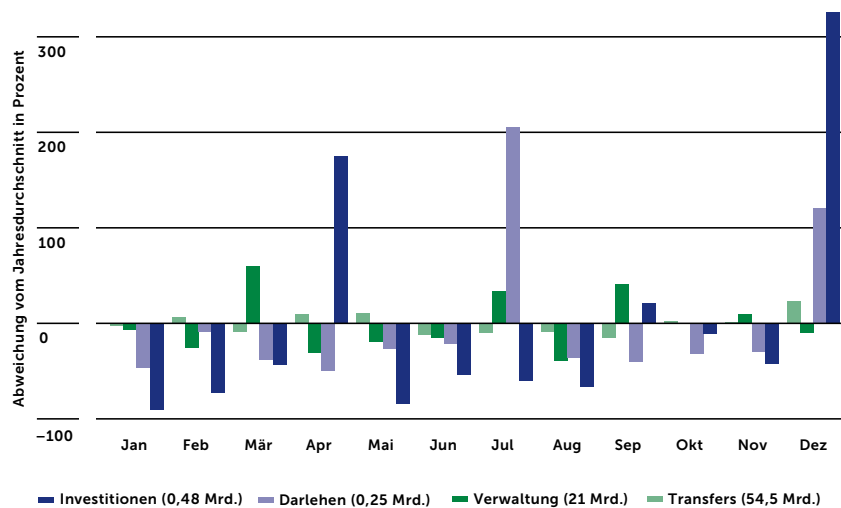
Abbildung 2
Dezemberfieber (Gesamtausgaben) 2009 bis 2016



Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Anmerkung: Aufgrund des Zeitbruchs in der Serie (Haushaltsreform von 2013) ist es nur möglich die Gesamtausgaben zu vergleichen.

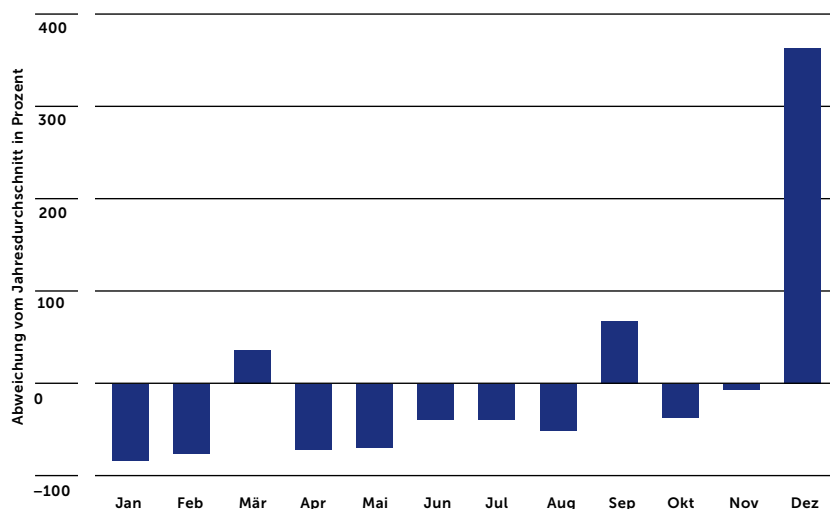
Abbildung 3
Kategorien der Ausgaben nach Monaten (Durchschnitt 2013-2016)



Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Anmerkung: Gesamtausgaben aller Ministerien sowie der Präsidentschaftskanzlei, der Parlamentsdirektion, der Volksanwaltschaft, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes. Positive Abweichung im April betrifft einmalige Ausgaben des BMF für Finanzmarktstabilität im Jahr 2014.

Abbildung 4
Ausgaben für Sachanlagen nach Monaten (Durchschnitt 2013-2016)



Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Die tatsächlichen durchschnittlichen Ausgaben sind in der Tabelle 1 ersichtlich.

Tabelle 1
Sachanlagen nach Monaten (Durchschnitt 2013-2016)

Monat	Zugang von Sachanlagen (2013 - 2016, Mio Euro)
Jänner	6,1
Februar	8,0
März	50,5
April	9,7
Mai	11,0
Juni	21,5
Juli	21,3
August	17,3
September	61,3
Oktober	21,1
November	31,9
Dezember	152,7
Durchschnitt aller Monate	34,36

Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Während die durchschnittliche Ausgaben für den Erwerb von Sachanlagen monatlich etwas mehr als 34 Millionen Euro betragen, liegen diese im Dezember im Schnitt bei knapp 153 Millionen Euro – und liegen damit um 90 Millionen Euro über dem zweithöchsten Monat September.

Aus den verfügbaren Daten können keine Rückschlüsse gezogen werden, ob es sich bei den im Dezember getätigten Ausgaben um Ermessensausgaben (über die Ressorts frei verfügen können) handelt, oder ob ihre Häufung Ausdruck einer üblichen Buchungspraxis sind. Die Schwankungen von etwa vierhundert Prozent sind allerdings erheblich. Während in den Monaten zwischen Jänner und November im Schnitt 23,6 Millionen Euro ausgegeben werden (zwischen 4,1 und 106,6 Millionen), liegen die Ausgaben im Dezember zwischen 104,2 und 218,2 Millionen. Das bedeutet, dass selbst der „niedrigste Dezember“ so hoch ist wie der höchste aller anderen Monate.

Würden die Ministerien im Dezember nur so viel ausgeben wie in allen anderen Monaten im Jahresverlauf, macht das, summiert über die Jahre 2013 bis 2016, einen Unterschied von immerhin 516 Millionen Euro.

Diese sehr plakative Darstellung zeigt, dass das Dezemberfieber trotz der beiden Haushaltsreformen offenbar noch immer nicht verhindert werden kann. So sehen das die Experten im Finanzministerium (BMF, 2015a), wie auch die Budgetverantwortlichen in den heimischen Ministerien. Nur etwa ein Drittel der Befragten ist der Meinung, dass die derzeitigen Regelungen, im Speziellen die Rücklagenbildung betreffend, zu einer höheren Ausgabendisziplin führen (BMF, 2015b). Das Verfahren zur Rücklagenentnahme wird durch fast alle Befragten kritisch gesehen. Wenngleich aus unterschiedlicher Perspektive: Die Ministerien würden gerne über die Rücklagen frei verfügen, was das Finanzministerium derzeit aus nachvollziehbaren Gründen verhindert und auch in Zukunft verhindern will.

Wie kann man dem Dezemberfieber vorbeugen?

Das sogenannte „Carry-over“, also die Möglichkeit, für nicht ausgeschöpfte Budgetrahmen Rücklagen in den einzelnen Ministerien zu bilden, wird oft als geeignetes Mittel gegen das Dezemberfieber gesehen. Den Ministerien wird erlaubt, nicht ausgegebenes Geld in die nächste Budgetperiode mitzunehmen, um einen ineffizienten Umgang mit Steuergeldern zu vermeiden.

Die Auffassung, dass nicht ausgeschöpfte Budgetrahmen eine verlorene Möglichkeit sind, Geld auszugeben, ist weit verbreitet. Wird die Bildung von Rücklagen nicht erlaubt, ist das aus Sicht des Budgetverantwortlichen auch zutreffend. Zudem würde ein hoher ungenutzter Teil des Budgets signalisieren, dass zuviel Geld zur Verfügung stand. Dem Finanzministerium würde also signalisiert, dass es bei der nächsten Budgetverhandlung restriktiver vorgehen sollte. Dem könnte die Bildung von Rücklagen entgegenwirken. So wäre es vernünftig, Rücklagen bilden zu können, um eine im Dezember teure Investition auf Jänner oder Februar des nächsten Jahres zu verschieben, sofern sich günstigere Preise abzeichnen.

Die sechs Voraussetzungen für eine sinnvolle Rücklagenbildung

Zu lösen ist folgendes Dilemma: Erstens ist zu verhindern, dass Budgetverantwortliche gegen Ende des Jahres mit beiden Händen Geld aus den öffentlichen Fenstern werfen, um den

Budgetrahmen voll auszuschöpfen. Zweitens ist sicherzustellen, dass sparsame Ressorts für den effizienten Umgang mit öffentlichen Geldern belohnt werden, also einen Anreiz haben, den Budgetrahmen nicht voll auszuschöpfen.

Dazu braucht es die Möglichkeiten, Rücklagen zu bilden. Allerdings nur unter folgenden Voraussetzungen:

Knappe Budgetierung: Entscheidend ist, dass die ursprüngliche Budgetierung in den einzelnen Teilbereichen bereits knapp für die entsprechenden Aufgaben gewählt wurde. Der Finanzminister muss sicher sein, dass nicht verwendetes Geld aus Effizienzgewinnen stammt und nicht aus einer Überbudgetierung. Das bedeutet: Es dürfen nur dann Rücklagen gebildet werden, wenn sie Ergebnis von tatsächlichen Einsparungen sind, etwa im Bereich der Personalkosten. Wenn es eine Überbudgetierung gibt, dann sollte man keine allzu großen Rücklagen erlauben. Hohe Ausgaben im letzten Monat sind generell ein Anzeichen für eine Überbudgetierung.

Ein gutes Bilanzierungssystem und Berichtswesen: Eine schnelle und transparente Budgetierung ist notwendig, um den Budgetverantwortlichen möglichst unkompliziert alle notwendigen Informationen über bestehende Rücklagen zu geben. Eine Voraussetzung, die in Österreich mittlerweile weitgehend erfüllt ist.

Finanzierungsmöglichkeit: Die Rücklagen müssen finanzierbar sein. Zweifel über die Finanzierung der Rücklagen machen das System instabil.

Kontrollmechanismen: Die Verwendung der Rücklagen muss genau kontrolliert werden. Ansonsten werden unnötige Ausgaben zum Ende des Jahres nur zu unnötigen Ausgaben im nächsten Jahr.

Dezentralisierung der Budgethoheit: Ein gewisser Grad an Dezentralisierung der Budgetverantwortlichkeit muss gegeben sein. Weil es dem Finanzministerium nicht möglich ist, jede Kostenstelle aller Ministerien vorzugeben. Zudem können Einsparungspotenziale auf unterster Ebene leichter erkannt werden. Die Budgetverantwortlichen sollten auch selbst entscheiden können, welche Ausgaben sie kürzen würden. Voraussetzung dafür ist allerdings

eine knappe Budgetierung, die den sorgsamsten Umgang mit Steuergeld garantiert.

Langfristige Fiskalpolitik: Sollte die Regierung gezielt auf eine kurzfristige Fiskalpolitik setzen, so wird die Rücklagenbildung nicht die gewünschten Effekte erzielen, weil die Budgetverantwortlichen dann damit rechnen müssen, dass ihnen das Budget im Falle von Rücklagen gekürzt wird.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich ist zu beachten, dass der Begriff Rücklagen im fiskalpolitischen Sinn mit Vorsicht zu genießen ist. Es handelt sich dabei nicht um „Cash“-Reserven, die auf die hohe Kante gelegt werden. Es handelt sich um nicht ausgenutzte Budgetrahmen – also um nicht abgerufene Schulden. Die Ausnutzung des Finanzrahmens ist in Österreich seit 2009 von 88,5 Prozent auf 96,8 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg geht mit dem Wiedererstarken des Dezemberfiebers einher.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Haushalte in jenen Ländern, die eine sehr knappe Budgetplanung verfolgen, am ehesten ausgeglichen sind. So werden etwa in Schweden die Ausgaben Grenzen im Budgetplan für drei Jahre festgelegt. Die Budgetobergrenzen können außerdem nur im Falle einer Regierungsumbildung geändert werden. Bei Überschreitung der geplanten Ausgabenhöhe sind die Budgetverantwortlichen in den Ressorts verpflichtet, einzugreifen⁵.

Zudem hat Schweden bereits seit 1997 eine Ausgabenbremse – damit wird verhindert, dass die Ressorts überbudgetieren. Die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, sind im schwedischen Modell in der Höhe auf maximal drei Prozent des Budgets beschränkt. Ähnliches gilt für die Niederlande, wo bereits 1994 eine Ausgabenbremse eingeführt wurde. Dort dürfen die gesamtstaatlichen Ausgaben nicht oberhalb des Anstiegs der Inflation liegen.

Am schwedischen Weg sollte sich die österreichische Budgetplanung für die kommenden Jahre ein Beispiel nehmen. Das wiederum erfordert eine äußerst knappe Budgetierung. Welche Mittel gestrichen werden können, lässt

sich aus den Dezember-Ausgaben der vergangenen Jahre ablesen. Das Dezemberfieber liefert also zweckdienliche Hinweis auf die Therapie.

Zudem sollten die Ressorts die tatsächlichen Effizienzsteigerungen behalten beziehungsweise Rücklagen bilden und über diese auch frei verfügen dürfen. Das wäre ein Anreiz für alle Budgetverantwortlichen, besser mit dem Geld der Bürger umzugehen. Die Höhe der Rücklagen sollte auf drei Prozent des jährlichen Budgets beschränkt werden, damit nicht plötzlich zu hohe Summen aus dem Budget abgerufen werden können.

Viele OECD-Länder erlauben ihren Ministerien, Rücklagen zu bilden. Das lässt vermuten, dass die Vorteile gegenüber den Nachteilen überwiegen. Dennoch sollten die oben genannten sechs Voraussetzungen für eine Rücklagenbildung erfüllt sein.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Finanzen, 2015a. Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018.

Bundesministerium für Finanzen, 2015b. Maßnahmenvorschläge aus der Erhebung: Beilage zum Bericht über die Evaluierung der Haushaltsrechtsreform gemäß Arbeitsprogramm der österr. Bundesregierung 2013-2018.

Die Presse, 21.01.2008. "Ein Mittel gegen das 'Dezemberfieber'". <http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/356886/Ein-Mittel-gegen-das-Dezemberfieber>

Dietrichson, J. und Ellegård, L.M., 2015. Institutions improving fiscal performance: evidence from Swedish municipalities. *International Tax and Public Finance*, 22(5), pp.861-886.

Eichenauer, V.Z., 2017. December fever in public finance. In PEIO (Political Economy of International Organizations), 10th Annual Conference on The Political Economy of International Organizations, Bern.

Fichtner, J.J. und Greene, R., 2014. Curbing the Surge in Year-End Federal Government Spending: Reforming "Use It or Lose It" Rules. *Mercatus Working Paper*, Mercatus Center at

⁵ Siehe Sherwood (2015).

George Mason University, Arlington, VA.

Liebman, J.B. und Mahoney, N., 2017. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107(11), pp.3510-3549.

Lienert, I. und Ljungman, G., 2009. Carry-over of budget authority. International Monetary Fund.

Rechnungshof, 2016. Bericht des Rechnungshofes betreffend Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes - Reihe Bund 2016/14 (III-303 d.B. (XXV. GP))

Sherwood, M., 2015. Medium-term budgetary frameworks in the EU member states. Discussion Paper no. 021. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Dezember 2017

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.