

Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen

Von Dr.ⁱⁿ **Margit Kraker***

* Dieser Band der ÖHW enthält die schriftlichen Ausführungen zu den Vorträgen der vom Rechnungshof organisierten Veranstaltung „Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen“ im Parlament vom 4. Juli 2023.

Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 260.

1 Einleitung

Vor zehn Jahren, am 1. Jänner 2013, trat die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes in Kraft. Seit zehn Jahren wird nach diesen neuen Vorschriften budgetiert, vollzogen und bilanziert. Die Ministerien, die obersten Organe und – als externe Finanzkontrolle – auch der Rechnungshof haben weitreichende Erfahrungen damit gemacht. Überdies liegen Ergebnisse einer umfassenden Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vor.¹

Vor diesem Hintergrund und um die *Diskussion zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts* wieder aufzunehmen, organisierte der Rechnungshof am 4. Juli 2023 eine Veranstaltung unter dem Motto „Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen“ im Hohen Haus. Geladen waren rund 100 Gäste, unter ihnen die Budgetsprecherinnen und -sprecher, die Sprecherinnen und Sprecher des Rechnungshofausschusses sowie Expertinnen und Experten aus den Bereichen Budget und Finanzen.

Die Veranstaltung sollte beleuchten, inwieweit die Ziele der Haushaltsrechtsreform, nämlich über das Budget die Ausgaben und Leistungen so zu steuern, dass eine maximale Wirkung erzielt wird und den Bürgerinnen und Bürgern vollständige und aussagekräftige Informationen über den Umgang mit Steuergeld zur Verfügung stehen, erreicht worden sind. Außerdem sollte hinterfragt werden, ob der Bund das Steuergeld wirksam einsetzt und ob dies im Rechnungswesen transparent und klar ausgewiesen wird. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie und des Ukraine-Krieges hinterfragt der Rechnungshof zudem, inwieweit das derzeitige Haushaltsrecht „Krisen“ ausreichend transparent darstellen kann und ob es den erforderlichen flexiblen Rahmen dafür bietet.

¹ Siehe FN 6.

2 Ziele der Haushaltsrechtsreform

Mit der Haushaltsrechtsreform sollten die bis dahin vorherrschende Einjährigkeit in der Budgetplanung, die alleinige Einnahmen-Ausgaben-Rechnung sowie das reine Input-Denken von einer mehrjährigen verbindlichen Planung und vom Fokus auf die Wirkungen, die Ressourcen und die Steuerung abgelöst werden. Die Haushaltsrechtsreform war demnach nicht nur als bloße Reform des Rechnungswesens in Österreich gedacht und konzipiert worden, sondern sie sollte einen „Kulturwandel“ in der gesamten Bundesverwaltung und auch in der Politik bewirken.

Mit dieser auch international überaus beachteten Reform wurden mehrere Ziele verfolgt:²

- eine mehrjährige verbindliche Planung des Bundes,
- die Integration von Wirkungen und Leistungen in das Budget,
- eine größere Übersichtlichkeit und Transparenz durch eine neue Budgetstruktur und ein neues Berichtswesen sowie
- ein integriertes, doppisches Rechnungswesen mit einer Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung.

Ein weiteres Ziel der Haushaltsrechtsreform war auch, den Budgetvollzug effizienter und flexibler zu gestalten, sodass den haushaltsleitenden Organen mehr Eigenverantwortung etwa durch ein attraktives Rücklagensystem zukommen sollte.

Die Rolle der Finanzministerin bzw. des Finanzministers sollte es sein, eine nachhaltige Budget- und Ausgabendisziplin durch einen mehrjährigen verpflichtenden Finanzrahmen zu verfolgen. Durch den doppelten Ansatz sollte sie bzw. er dafür über aussagekräftige Informationen verfügen können.

² Siehe z.B. *Schilhan*, Das neue Bundeshaushaltsrecht – Rechtliche Grundlagen (2010), 9 f (abrufbar unter https://www.bmf.gv.at/dam/bmf/vat/budget/haushaltsrechtsreform/praesentationen-literatur/Schilhan_Das_neue_Bundeshaushaltsrecht_Rechtliche_Grundlagen.pdf).

Der Nationalrat sollte im Wege des Budgetdienstes profunde Analysen über den laufenden Budgetvollzug erhalten. Dem Budgetausschuss kommt dabei eine besondere Funktion zu, weil ihm gegenüber Berichtspflichten zu Mittelverwendungsüberschreitungen bestehen und ihm die Mitwirkung des Nationalrates an der Haushaltsführung des Bundes übertragen ist.

3 Rolle des Rechnungshofes

Dem Rechnungshof kommt eine besondere Rolle bei der *Transparenz und Prüfung* der öffentlichen Finanzen zu:

- Der Rechnungshof hat gemäß Art. 121 Bundes-Verfassungsgesetz den *Bundesrechnungsabschluss* zu verfassen und ihn dem Nationalrat bis zum 30. Juni eines jeden Jahres vorzulegen.
- Darüber hinaus hat er gemäß § 9 Abs. 1 Rechnungshofgesetz 1948 die *Abschlussrechnungen* des Bundes zu prüfen.
- Auch beim Bundeshaushaltsrecht, nämlich bei der Bundeshaushaltsverordnung 2013 und der Rechnungslegungsverordnung 2013, kommt ihm eine maßgebliche Rolle zu. Der Rechnungshof wirkt damit an der „*Ordnung*“ des *Rechnungswesens* mit.
- Schließlich erfüllt der Rechnungshof als externe Finanzkontrolle auch die wichtige Aufgabe der unabhängigen Prüfung der öffentlichen Leistungserbringung durch seine *Gebarungsüberprüfungen*.

Der Rechnungshof nimmt diese unterschiedlichen Aufgaben in engem Austausch bzw. enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen wahr; und auch mit dem Budgetdienst kooperiert er regelmäßig.

4 Krisenfestigkeit des Bundeshaushalts? – Rolle des Haushaltsrechts

Der Rechnungshof legte am 29. Juni 2023 dem Nationalrat den Bundesrechnungsabschluss 2022 vor, in dem er die Abschlussrechnungen für das Jahr 2022 veröffentlichte.³ Der Bundesrechnungsabschluss zeigt jährlich die Lage der öffentlichen Finanzen auf Bundesebene:

Sowohl der Ergebnis- als auch der Finanzierungshaushalt verzeichneten im Jahr 2022 mit -12,74 Mrd. EUR bzw. -20,76 Mrd. EUR weiterhin ein hohes Defizit. Dies war auf die anhaltenden Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie sowie auf Entlastungsmaßnahmen zum Teuerungsausgleich zurückzuführen. Die Finanzschulden des Bundes stiegen auf 270,9 Mrd. EUR an und das negative Nettovermögen lag bei minus 205,6 Mrd. EUR. Die sprunghafte Ausweitung des Bundeshaushalts seit 2020 war auf krisenhafte Ereignisse durch die Pandemie ab 2020 und den Krieg in der Ukraine mit der einhergehenden Energie- und Teuerungskrise zurückzuführen.⁴ Diese Ereignisse führten zur Aussetzung der europäischen Stabilitätskriterien, wie auch schon bei der Migrationskrise im Jahr 2015.

Vor diesem Hintergrund stellt sich der Rechnungshof die Frage, inwiefern das Haushaltsrecht des Bundes für eine Krise geeignet ist. Kann das derzeitige Haushaltsrecht „Krisen“ ausreichend transparent darstellen und bietet es den erforderlichen flexiblen Rahmen? Diesbezüglich empfahl der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung des Krisenbewältigungsfonds als Teil der Abschlussprüfung 2020 u.a., dass Sachverhalte, die bestimmenden Einfluss auf die finanzielle Lage der öffentlichen Finanzen haben und von öffentlichem Interesse sind, wie etwa die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise, in den Abschlussrechnungen gesamthaft und *transparent dargestellt* werden.

³ Bundesrechnungsabschluss 2022, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/news_3/Bundesrechnungsabschluss_2022_Starker_Anstieg_Finanzschulde.html.

⁴ Für die Entwicklung der Budgetsummen über ein Jahrzehnt siehe *Lust*, Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundeshaushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024, ÖHW 2023, 219 (222 und 225, in diesem Heft).

Der Rechnungshof hat diese Empfehlung im Hinblick auf die jüngsten Anti-Teuerungsmaßnahmen im aktuellen Rechnungsabschluss erneuert.⁵

Die Rolle des Finanzministeriums besteht seit jeher darin, sich als Ministerium, das die Steuern einhebt, als Hüter der Budgetdisziplin zu sehen. In den letzten Krisenjahren nahm das Finanzministerium allerdings immer mehr auch die Rolle einer Stelle, die selbst finanzielle Hilfsleistungen gewährte, ein. Dieses innere Spannungsfeld zwischen Budgetüberwachung und Ausgabenorientierung wäre aus Sicht des Rechnungshofes zu klären.

Der Rechnungshof befasst sich zudem mit der Frage, wie trotz der Krisen eine stabile mittelfristige Finanzplanung und eine wirkungsorientierte Haushaltsführung sichergestellt werden können. Außerdem streicht er hervor, wie der Staat zurück auf den Weg einer *nachhaltigen Budgetpolitik*, der die Interessen der nächsten Generationen berücksichtigt, gelangen kann. Dieses Thema verfolgt er mit seinem mittelfristigen Prüfungsschwerpunkt: „Next Generation Austria. Überlassen wir der nächsten Generation mehr als Schulden? Zur Rolle des Staates für die nächste Generation.“

Abschließend ist aus Sicht des Rechnungshofes festzuhalten: *strukturelle und inhaltliche Reformen* wären voranzutreiben – etwa in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Pensionen, Klimaschutz, Bildung oder beim Umgang und der Nutzung von Daten für eine evidenzbasierte Politik. Für viele Aufgaben, die der Staat künftig bewältigen muss, müssen die fiskalischen Spielräume erst wieder geschaffen werden. Und auch der Finanzausgleich spielt für das Gelingen von Reformen eine entscheidende Rolle.

⁵ Bundesrechnungsabschluss 2020, Textteil Band 3: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – COVID-19-Krisenbewältigungsfonds;
Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Prüfung gemäß § 9 RHG – Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung 2022.

5 Evaluierung der Haushaltsrechtsreform – wie geht es weiter?

Bereits im Jahr 2017 fand eine wissenschaftliche Evaluierung des Haushaltsrechts statt.⁶ Diese sollte Verbesserungsvorschläge unterbreiten, die aus den Erfahrungen der ersten Jahre resultierten. Die Ergebnisse der Evaluierung betrafen insbesondere eine mittelfristige Finanzplanung, das Rücklagensystem, die stärkere Verbindung der Wirkungsziele mit dem Budget, die Optimierung von Berichtsintervallen, die Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses und die Erhöhung der Verrechnungsqualität.

In den Ergebnissen der Prüfungen zum Bundesrechnungsabschluss sowie in der Prüfung zu den Rücklagen des Bundes aus dem Jahr 2020⁷ finden sich *zahlreiche Reformvorschläge des Rechnungshofes* zur Weiterentwicklung des Bundeshaushaltsrechts, die noch umzusetzen wären.

Feststellungen traf der Rechnungshof insbesondere auch zur *Transparenz*: Mit dem neuen Haushaltsrecht, das den Bundeshaushalt in Rubriken, Untergliederungen sowie Global- und Detailbudgets unterteilt, sollte über die Jahre eine Vergleichbarkeit gesichert sein. Tatsächlich stellte der Rechnungshof in den letzten Jahren in seinen Prüfungen immer wieder fest, dass mit umfassenden Novellen des Bundesministeriengesetzes Aufgabenbereiche neu zwischen Bundesministerien und somit neu zwischen Untergliederungen verteilt werden. Diese wiederholten Änderungen in der Budgetstruktur innerhalb sehr kurzer Zeiträume entsprachen aus Sicht des Rechnungshofes nicht den im Bundeshaushaltsgesetz festgelegten Grundsätzen der Budgetklarheit, Transparenz und Sparsamkeit, insbesondere weil die Vergleichbarkeit der Gebarung im Zeitverlauf nicht oder nur mit großem Erhebungsaufwand möglich ist.

⁶ *Saliterer/Korac*, Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017 – Endbericht (2018, abrufbar unter https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:8b785d11-8118-4deb-bf84-1e0c6a1291de/Endbericht_Externe_Evaluierung_Bundeshaushaltsgesetz_April_2.pdf sowie zu den übrigen Berichten der Evaluierung <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltswesen/entwicklung-des-haushaltsrechts.html>).

⁷ Bericht des Rechnungshofes: Haushaltsrücklagen des Bundes (Reihe Bund 2020/21).

Der Rechnungshof empfahl deshalb bereits wiederholt, größeres Augenmerk auf die *Konsistenz* der verrechneten Sachverhalte in den Untergliederungen zu legen.⁸

In Bezug auf die *Wirkungsziele* könnte man nach dem Motto „weniger ist mehr“ allfällige Adaptierungen diskutieren, die insbesondere auch auf eine Erhöhung der Relevanz für die Budgetsteuerung abzielen. Wie beurteilen wir die Wirkung der Wirkungsziele? Anspruch und Praxis sollten aus Sicht des Rechnungshofes nicht auseinanderklaffen. Dasselbe gilt für die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA).

Zusammenfassend erinnert der Rechnungshof daran, dass viele Vorschläge am Tisch liegen, um das Bundeshaushaltsrecht auf Grund der zehnjährigen praktischen Erfahrungen weiterzuentwickeln. Aus Sicht des Rechnungshofes wäre der haushaltsrechtliche Beirat jenes Gremium, das ebenfalls wieder damit zu befassen wäre. Auch ein Rechnungslegungskomitee, in dem das Finanzministerium, die einzelnen Ressorts sowie die Wissenschaft gemeinsam mit dem Rechnungshof zusammenarbeiten könnten, erachtet der Rechnungshof als sinnvoll.

Dies wären Vorarbeiten, die dazu beitragen könnten, um die ambitionierten Ziele der mutigen Reform aus 2013, die nach wie vor gültig sind, zu erreichen:

- den Kulturwandel bei Budgetierung und bei Einhaltung von Auszahlungsobergrenzen,
- die Sichtbarkeit der Leistungen von Politik und Verwaltung und
- mehr Transparenz über die finanzielle Lage und die Mittelverwendung für Nationalrat sowie Bürgerinnen und Bürger.

⁸ Z.B. Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 1: Bund, sowie Textteil Band 4: Prüfung gemäß § 9 RHG – Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung 2022.