

Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven

Von Dr.ⁱⁿ **Margit Schratzenstaller, MA** und
Univ.-Prof. MMag. **Gabriel Felbermayr, Ph.D.***

* Der Text basiert auf dem makroökonomischen Vortrag von *Felbermayr* am 4. Juli 2023 bei der Veranstaltung des Rechnungshofes zu „Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen“ im Parlament. Die präsentierten Zahlen wurden für die Drucklegung auf die zentralen längerfristigen Aussagen verkürzt und gemeinsam mit *Schratzenstaller* um die zentrale Reformperspektive der Wirkungsorientierung erweitert. Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf den Seiten 259 und 261.

1 Einleitung

Österreich ist mit großen langfristigen Herausforderungen konfrontiert, aus denen langfristig wachsende Ansprüche an die öffentlichen Haushalte resultieren (Abb. 1).

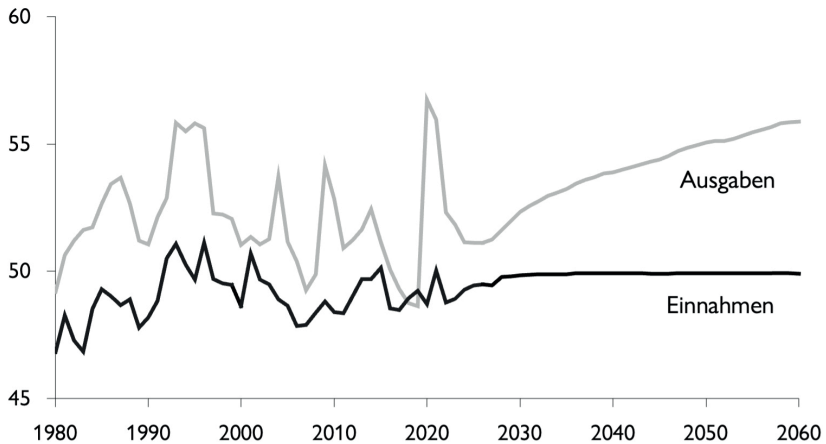


Abb. 1: Staatliche Ausgaben und Einnahmen in % des BIP

Quelle: Schiman-Vukan, Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich (Dezember 2022)

Einerseits sind der grüne und der digitale Wandel ebenso wie die Alterung der Gesellschaft und die Zuwanderung mit einem beträchtlichen Investitionsbedarf für die öffentliche Hand verbunden: konkret in Zukunftsinvestitionen in Bildung einschließlich Elementarbildung, Ausbildung und lebenslange Weiterqualifizierung sowie zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an dessen Folgen (Abb. 2).

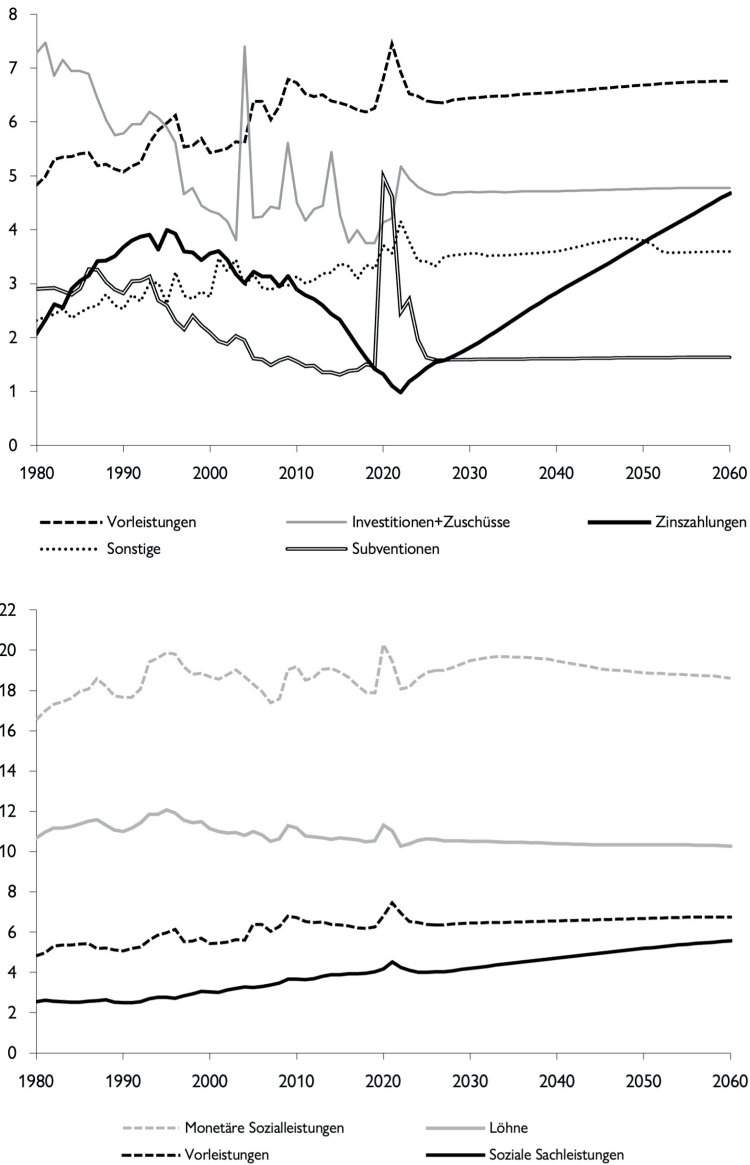


Abb. 2: Ausgaben des Staates in % des BIP bis 2060

Quelle: Schiman-Vukan, Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich (Dezember 2022)

Andererseits bringt die Alterung steigenden Ausgabendruck in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege mit sich. Gleichzeitig werden seit langem Effizienzdefizite in einer Reihe von Bereichen im öffentlichen Sektor thematisiert, insbesondere der Gesundheits- und Bildungsbereich (wo ein überdurchschnittlich hoher Mitteleinsatz nicht zu ebenfalls überdurchschnittlichen Ergebnissen führt), das Fördersystem (in dem es Doppelgleisigkeiten im Zusammenspiel der gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie eine lückenhafte Evaluierungskultur gibt) und das Pensionssystem, wo die Strukturen nicht mit der Ausgabendynamik Schritt halten (Stichwort faktisches Pensionsantrittsalter, siehe auch Abb. 3).

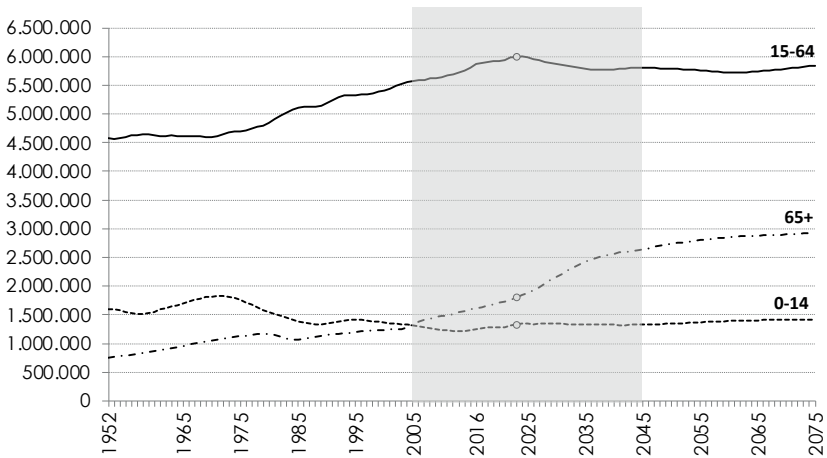


Abb. 3: Bevölkerung nach Altersgruppen bis 2075, in Personen

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Bevölkerungsprognose 2022, Hauptvariante. Stand Juni 2023:

Realisierung 2022 + Veränderungsrate Prognose Nov. 2022 (19. 12. 2022, korrigiert)

Zudem sind in Österreich angesichts hoher Staatsquoten (Ausgabenquote von 52 % des BIP, Abgabenquote von ca. 43 % des BIP) und einer hohen Schuldenquote (76 % des BIP) die Spielräume für weitere steuer- oder defizitfinanzierte Ausgabenerhöhungen begrenzt.

Effektive Mechanismen zur Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Sektor gewinnen damit zunehmend an Dringlichkeit. Ein Mechanismus, der inzwischen in vielen Ländern weltweit anzutreffen ist, sind Ansätze zur wirkungsorientierten Haushaltsführung (performance-based budgeting), deren länderspezifische Ausgestaltung allerdings bezüglich Zielsetzung, Reichweite und Komplexität sowie Konsequenzen eine breite Bandbreite aufweist. Österreich hat sich diesem Trend zu einer wirkungsorientierten Budgetierung angeschlossen und in zwei Etappen (2009 und 2013) auf Bundesebene eine umfassende Haushaltsrechtsreform umgesetzt,¹ mit der eine wirkungsorientierte Haushaltsführung samt integriertem Gender-Budgeting-Prozess sowie eine mittelfristige Finanzplanung eingeführt wurden. Zielsetzung waren eine stärkere Fokussierung des Budgetkreislaufs auf die Ergebnisse statt einer rein inputorientierten Planung und Bewertung von Maßnahmen sowie eine Verschiebung weg von einer primär kurzfristorientierten Perspektive auf eine längerfristig-strategische Ausrichtung von Politik und Verwaltung.

2 **Rückschau**

Ein Jahrzehnt nach der flächendeckenden Einführung der Haushaltsrechtsreform des Bundes kann insgesamt eine positive Bilanz gezogen werden. Der Bundesvoranschlag wird von wesentlich mehr Informationen begleitet, die laufende Berichterstattung über den Budgetvollzug hat die Transparenz deutlich verbessert. Die Wirkungsorientierung schafft Transparenz über die von der Politik verfolgten Wirkungsziele, die zu ihrer Realisierung gesetzten Maßnahmen und die Indikatoren zur Erfolgsmessung. Das in die Wirkungsorientierung integrierte

¹ Siehe auch *Brunner*, Zum aktuellen Haushaltsrecht und seiner Weiterentwicklung, ÖHW 2023, 145 (146 ff, in diesem Heft).

Gender Budgeting, das in Form eines verpflichtenden Gleichstellungsziels pro Ressort sowie der Einführung einer Wirkungsdimension „faktische Gleichstellung von Frauen und Männern“ in der Wirkungsfolgenabschätzung umgesetzt wird, stellt grundsätzlich einen mächtigen Hebel zur Berücksichtigung von Gleichstellungsthemen im Budgetkreislauf dar. Auch die mittelfristige Budgetplanung über den jährlichen Budgetvoranschlag hinaus ist ein wirkungsvolles Instrument für eine strategischere Ausrichtung der Budgetplanung und ihrer Debatte. Schließlich illustriert die ebenfalls mit der Haushaltsrechtsreform etablierte langfristige Budgetprognose langfristige Herausforderungen für die fiskalische Nachhaltigkeit.

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung ist allerdings in den letzten Jahren nicht nur in Österreich in den Hintergrund geraten: Vordringlich waren die kurzfristigen Krisenbekämpfungsmaßnahmen zunächst zur Abfederung der ökonomischen und sozialen Folgen der Covid-19-Krise, dann der Energiepreis- und Teuerungskrise. Zudem erschwerten die krisenhaften Ereignisse der letzten Jahre die Haushaltsplanung generell und insbesondere die Erstellung mittelfristiger Haushaltspläne. Allerdings brachten schon die vor den jüngsten Krisen durchgeführten internen und externen Evaluierungen² einige Schwachstellen der auf Bundesebene implementierten Wirkungsorientierung zutage.

So scheint grundsätzlich der Kulturwandel, den die Verschiebung von einer rein input-orientierten Perspektive hin zu einer, die die mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln erzielten Ergebnisse stärker berücksichtigt, erfordert, erst teilweise vollzogen zu sein. Dies gilt zum einen für die Politik, wie einige aktuelle Beispiele zeigen. So sind die Krisenmaßnahmen der letzten Jahre nur teilweise der eigentlich für alle geplanten Vorhaben verbindlich durchzuführenden Wirkungsfolgenabschätzung unterzogen worden. Im Rahmen der laufenden Finanzausgleichsverhandlungen werden zwar erstmals einige Schritte zur Einführung wirkungsorientierter Elemente (etwa in Form des geplanten

² Siehe hierzu z.B. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltswesen/entwicklung-des-haushaltsrechts.html>.

Zukunftsinvestitionsfonds) gesetzt. Allerdings wird nach wie vor primär über die Höhe der Mittelausstattung der Gebietskörperschaften verhandelt, nicht über damit zu erzielende Wirkungen, deren Monitoring und regelmäßige Evaluierung. Auch die Medien sowie die interessierte Öffentlichkeit, als wichtige Adressaten der Wirkungsorientierung, greifen die in den Budgetunterlagen enthaltenen und gesetzlich verbindlichen Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren zur Messung des Grades der Zielerreichung noch wenig auf, ebenso wie die Ergebnisse der Wirkungsfolgenabschätzungen.

Eine von mehreren Ursachen ist wohl die Komplexität der Unterlagen, Berichte und Dokumentationen sowie des Prozesses selbst. Zwar sind in den letzten Jahren Schritte zur Komplexitätsreduktion und Vereinfachung sowie besseren Verständlichkeit und Zugänglichkeit von Unterlagen und Prozess unternommen worden: etwa die Zusammenlegung des Budgetberichtes für den Voranschlag des nächsten Jahresbudgets mit dem Strategiebericht für den vierjährigen Finanzrahmen,³ oder die gemeinsame Präsentation und Diskussion des ursprünglich im Frühjahr eines Jahres beschlossenen mittelfristigen Finanzrahmens und des im Herbst beschlossenen Jahresbudgets im Herbst. Diese gehen allerdings auf Kosten der strategischen Ausrichtung der Budgetdiskussion, weil im Herbst das Jahresbudget für das kommende Jahr im Fokus steht und die mittelfristige Finanzplanung weit weniger Beachtung findet.

Zudem werden die vorhandenen Instrumente politisch zu wenig genutzt. Ein Beispiel ist der mittelfristige Finanzrahmen, wo die im Vorjahr fixierten Mittelallokationen lediglich in den jeweiligen Schwerpunktbereichen ernsthaft aktualisiert werden, während sie in den anderen, weniger im Fokus stehenden Ausgabenbereichen lediglich fortgeschrieben werden. Das Ambitionsniveau der Wirkungsziele ist häufig zu wenig stark ausgeprägt. Querschnittsthemen (z.B. Klima- und Umweltpolitik, Gleichstellung)⁴ sind nicht in umfassende Strategien eingebettet, die

³ Siehe auch *Lust*, Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundeshaushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024, ÖHW 2023, 219 (230, in diesem Heft).

⁴ Vgl. auch *Berger*, Reformbedarf im Haushaltsrecht aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle, ÖHW 2023, 193 (214 f, in diesem Heft).

eine wichtige Voraussetzung für die Abstimmung der Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren zwischen den relevanten Ressorts wären. Auch das Gender Budgeting, dessen verfassungsmäßige Verankerung und konkrete Ausgestaltung international viel Beachtung gefunden hat, wird politisch unzureichend genutzt. Nach wie vor fehlt eine übergeordnete Gleichstellungsstrategie. Zudem ist das Anspruchsniveau der Gleichstellungsziele teilweise begrenzt, und es werden keine gesamtstaatlichen Informationen über den gesamten Mitteleinsatz für Gleichstellungsanliegen im Budget geboten. Einige Ressorts definieren überhaupt keine Gleichstellungsziele.

Nicht zuletzt fehlt es in den Ressorts nicht selten an Expertise zu den Wirkungsdimensionen, auf denen die Wirkungsfolgenabschätzung basiert, im Allgemeinen sowie zu den Gleichstellungswirkungen im Besonderen, so dass diese oft oberflächlich bleiben. Aus diesem Grund hat auch die nach fünf Jahren verpflichtende interne Evaluierung der betreffenden Gesetzes- und sonstigen Vorhaben keine praktische Relevanz. Nach wie vor konzentriert sich die Wirkungsfolgenabschätzung auf die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzes- und sonstigen Vorhaben. Zudem kann die Wirkungsfolgenabschätzung durch Initiativanträge im Parlament umgangen werden, was in den letzten Jahren mit der großen Zahl an kurzfristigen Krisenbewältigungsmaßnahmen eine wachsende Rolle gespielt hat.

3 **Ausblick**

Die im Rahmen der Haushaltsrechtsreform des Bundes implementierten Instrumente haben ein großes Potenzial, eine an den Ergebnissen und der Effizienz des Mitteleinsatzes orientierte Planung, Implementierung sowie Monitoring und Evaluation der erzielten Resultate des öffentlichen Mitteleinsatzes zu unterstützen. Dieses Potenzial wird jedoch nach wie vor zu wenig ausgeschöpft und sollte daher mit Hilfe einer Reihe von Ansätzen und Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen gestärkt werden.

Erstens sollte die Wirkungsorientierung einschließlich des Gender Budgeting von allen relevanten Stakeholdern (Politik, Medien, Zivilgesellschaft, Sozialpartner etc.) als Instrument, das die Transparenz im Budgetprozess erhöht, stärker genutzt werden.

Zweitens sollte sie zu einem Instrument weiterentwickelt werden, das sich bei der Formulierung der Wirkungsziele und in der Wirkungsfolgenabschätzung stärker und systematischer an den Sustainable Development Goals orientiert.⁵ So könnte ein Rahmen geschaffen werden für die derzeit weitgehend unkoordinierten, in den letzten Jahren initiierten parallelen Prozesse, die ebenfalls zu einer mehr wirkungsorientierten Budgetpolitik beitragen sollen: etwa Spending Reviews im Allgemeinen und Green Spending Reviews im Besonderen oder das Green Budgeting. Eine Integration dieser Prozesse würde die Gefahr von Politik-Inkohärenzen, eines übermäßigen administrativen Aufwands und einer zunehmenden Komplexität des Budgetzyklus verringern. Sie wäre auch die Voraussetzung für die Straffung des Berichtswesens mit dem Ziel einer überschaubaren Komplexität,⁶ das auch für die interessierte Öffentlichkeit und die Medien leichter zugänglich ist.

Drittens ist die Qualität der Wirkungsfolgenabschätzungen zu verbessern. Dazu bedarf es eines laufenden Kompetenzaufbaus in den Ressorts. Auch die Einbindung externer Expertise vor allem bei umfassenderen Vorhaben (z.B. größere steuerliche Reformvorhaben) könnte gestärkt werden. Eine Möglichkeit wäre die Etablierung einer ARGE Wirkungsfolgenabschätzung mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Universitäten, die auf Basis eines Rahmenvertrages mit dem BMF Input für ausgewählte Wirkungsfolgenabschätzungen liefert. Darüber hinaus sollten ex post-Evaluierungen gesetzter Maßnahmen systematisch und mit adäquaten Methoden durchgeführt werden.

Viertens sollten mittel- und langfristige budgetäre Risiken quantifiziert bzw. prognostiziert und explizit ausgewiesen werden, sowohl im Rah-

⁵ Siehe auch Brunner, ÖHW 2023, 150.

⁶ Siehe auch Pasterniak, Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform, ÖHW 2023, 165 (169 und 191, in diesem Heft).

men der mittelfristigen Finanzplanung als auch in der langfristigen Budgetprognose. Dies betrifft nicht nur die mit der demografischen Entwicklung verbundenen Herausforderungen an die öffentlichen Haushalte. Auch sollten die mit dem Klimawandel verbundenen vielfältigen budgetären Risiken, jenseits der bereits jetzt berücksichtigten möglichen Ausgaben für Zertifikatskäufe bei Verfehlung der Klimaziele (z.B. künftig erforderliche zusätzliche Klimawandelanpassungsmaßnahmen, eine Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen aufgrund mangelhafter Klimaresilienz oder für die Beseitigung von nicht-versicherten Schäden von Extremwetterereignissen), explizit ausgewiesen und möglichst quantifiziert werden.

Nicht zuletzt sollten Ansätze zur Wirkungsorientierung koordiniert auch auf Bundesländer und Gemeinden ausgeweitet werden.