

ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Die externe Evaluierung des Bundshaushaltsrechts – Hintergrund, Vorgehensweise und Ergebnisse.

Die Zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Gemeindeorganen.

25 Jahre Österreichisches Institut für Bautechnik.

Prof. Reinbert Schauer – eine Gratulation.

Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden; Beispiele aus der zivil- und öffentlich-rechtlichen Judikatur.

Jahrgang 59 (2018) · Heft 4

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at

Wikipedia: „ÖHW–Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Die externe Evaluierung des Bundeshaushaltsrecht – Hintergrund, Vorgehensweise und Ergebnisse

Von Mag. Sandra Kaiser¹



Die Ergebnisse der externen Evaluierung des Bundeshaushaltswesens liegen seit Ende Mai auf dem Tisch. Drei Institutionen, konkret der IWF, die OECD sowie die Universität Klagenfurt führten die Evaluierung durch. Das Resultat ist generell positiv: „Mit der Haushaltsrechtsreform auf Bundesebene wurde ein wichtiger Grundstein für eine moderne Haushaltssteuerung gelegt.“ Trotz dieser Bewertung wurden in einigen Bereichen Optimierungspotential identifiziert und insgesamt fast 100 Empfehlungen formuliert. Der vorliegende Beitrag gibt Aufschluss darüber, was sich im Detail hinter der Evaluierung verbirgt und welche weiteren Schritte nun eingeleitet werden.

1. Hintergrund

Die Notwendigkeit der Durchführung einer externen Evaluierung des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG 2013) wurde im Zuge von dessen Konzeption gesetzlich verankert. So hat gemäß § 121 Abs. 24 BHG 2013 der Bundesminister für Finanzen eine externe Evaluierung des Bundeshaushaltsgesetzes spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten zu beauftragen.² Diesem Erfordernis wurde das Bundesministerium für Finanzen (BMF) gerecht, indem nicht nur die Beauftragung innerhalb der fünf Jahre erfolgte, sondern sogar die Durchführung bereits im Jahr 2017 vonstattenging.³

In einem ersten Schritt erfolgte eine umfangreiche konzeptive Planung der externen Evaluierung. Der gesetzliche Auftrag lässt Interpretationsspielraum in Bezug auf Umfang und Ausgestaltung der Evaluierung zu. Das Bundesministerium für Finanzen entschied sich bewusst für eine möglichst umfassende Prüfung mit mehreren externen internationalen Evaluatoren und mit einem breiten inhalt-

- ¹) Dieser Beitrag erscheint unter alleiniger Verantwortung der Autorin und gibt ausschließlich ihre persönlichen Ansichten wieder, die nicht notwendigerweise der Ansicht des Bundesministeriums für Finanzen entsprechen.
- ²) Die Verpflichtung zur Durchführung einer externen Evaluierung wurde mittels Abänderungsantrag ergänzt.
578/AB XXIV GP: „Die Änderung dient der Klarstellung einer Verpflichtung“.
- ³) Die Endberichte wurden im Jahr 2018 finalisiert und veröffentlicht.

lichen Spektrum. Dieser Zugang fand im Parlament Unterstützung, da auch im Zuge der Debatte zum BHG 2013 von Seiten des Parlaments die Anforderung definiert wurde, mit der externen Evaluierung eine Einrichtung zu betrauen, die über ausgezeichnete Kenntnisse internationaler best practices verfügt.⁴ Somit wurde der Weg in Richtung nichtösterreichische Experten geöffnet. Sowohl dem Parlament als auch dem Bundesministerium für Finanzen war bewusst, dass eine externe Evaluierung in dieser Form eine einzigartige Möglichkeit ist und so schnell nicht wiederkehrt. Umso mehr galt es, ein möglichst umfangreiches Evaluierungskonzept zu entwickeln, welches tunlichst viele Themen der vielfältigen Palette an haushaltsrechtlichen Instrumenten abdecken sollte.

Dem Kommentar zum BHG 2013 ist zu entnehmen, dass die Evaluierung im Sinne des § 18 BHG 2013 durchzuführen ist. § 18 Abs. 3 BHG 2013 definiert insbesondere, dass aus der Evaluierung hervorzugehen hat, ob und in welchem Ausmaß die Zielsetzungen erreicht wurden und wie sich die Maßnahmen auswirken.

Ziele der 1. Etappe der Haushaltsrechtsreform

- Modernes Haushaltsrecht, das folgenden Zielsetzungen entspricht:
 - Wirkungsorientierung
 - Transparenz
 - Effizienz
 - möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage
- Verbesserte Haushaltsplanung und -steuerung (mehrjähriger Finanzrahmen)
- Erhöhte Flexibilität (Rücklagengebarung)
- Steigerung der Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung (Rücklagengebarung, gezielterer Einsatz von Ressourcen durch stärkere Zielorientierung)

Ziele der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform

- Mehr Flexibilität und Eigenverantwortung der Organe der Haushaltsführung (ergebnisorientierte Steuerung)
- Verbesserung der Transparenz der Haushaltsführung (Wirkungsorientierung, verbesserte Folgenabschätzung, doppisches Verrechnungssystem mit Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung)
- Erweiterter Einblick in die finanzielle Lage des Bundes

⁴) 51. Sitzung des NR/XXIV GP, Stenografisches Protokoll S. 36. „(...) Um bei dieser Evaluierung den internationalen best practices bei der Budgetsteuerung zu entsprechen, liegt es nahe, mit dieser Evaluierung eine Einrichtung zu betrauen, die über ausgezeichnete Kenntnisse dieser best practices verfügt.“

Über diese Zielsetzungen hinaus enthält das BHG 2013 keine detaillierten Vorgaben zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Evaluierung.

Somit gab es neben der gesetzlich normierten zeitlichen Komponente keine fachlichen Vorgaben, außer dass die Zielsetzungen der Bundeshaushaltsrechtsreform 1. und 2. Etappe überprüft werden sollten.

Konzeptentwicklung

Nach Vorarbeiten im Bundesministerium für Finanzen starteten im Jahr 2016 erste Abstimmungsrunden mit dem parlamentarischen Haushaltsrechtsbeirat, bei dem sowohl die Inhalte als auch potentielle evaluierende Institutionen/Möglichkeiten diskutiert wurden. Schließlich konnte ein akkordiertes Konzept inkl. definierter Evaluierungsfragen finalisiert werden, auf dessen Grundlage die Auswahl der evaluierenden Organisationen erfolgte.

2. Vorgehensweise externe Evaluierung

Ausgehend von den Zielsetzungen der Haushaltsrechtsreform und den Inhalten des BHG 2013 wurden folgende Themenschwerpunkte der Evaluierung dargelegt:

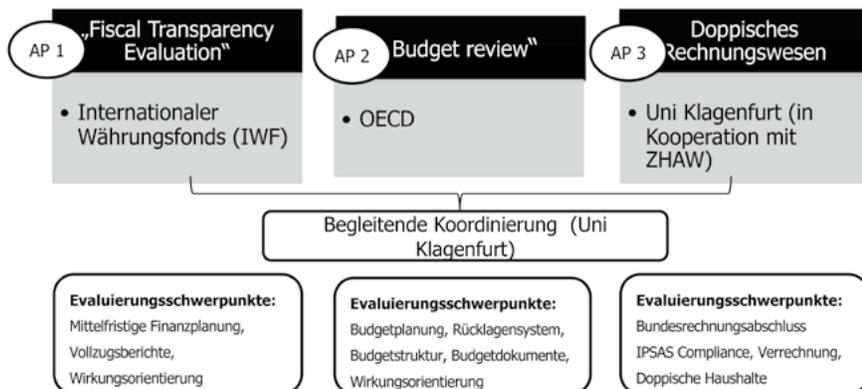
- Budgetplanung (Mittelfristplanung)
- Flexibilität (Rücklagenregime, Mittelumschichtungen, Mitbefassung) und Eigenverantwortung
- Ablauf Budgetprozess, Budgetstruktur, Budgetunterlagen, Veranschlagung Ergebnishaushalt
- Wirkungsorientierung (inkl. tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern)
- Vollzugsberichte
- Integriertes doppeltes Rechnungswesen (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung)
- Verrechnung, Abschlussarbeiten, Bundesrechnungsabschluss
- Finanzielle Auswirkungen des BHG 2013 (iS der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-VO)

Jeder dieser Bereiche wurde mit konkreten Evaluierungsfragen weiter beschrieben und konkretisiert, sodass die zu bearbeitenden Themenfelder für die externen Evaluatoren ausreichend definiert waren.

2.1. Design der Evaluierung und Ergebnisse der beauftragten Evaluatoren

Da die ausgewählten Schwerpunktthemen sehr breit waren, wurden die zentralen Evaluierungsthemen gruppiert und im Zuge der Beauftragung in Form von Arbeitspaketen (AP) den jeweiligen Organisationen zugeordnet. Je nach deren

Forschungsschwerpunkten wurden manche Themen auch von mehreren Evaluatoren aufgegriffen.⁵



Diese Separierung auf drei Organisationen hatte den Vorteil einer höheren Objektivität und umfangreicheren externen Beurteilungen, erforderte aber gleichzeitig eine wissenschaftliche Begleitung und inhaltliche Koordinierung einer von der Verwaltung unabhängigen Organisation. Hierfür wurde ebenfalls die Alpen-Adria Universität Klagenfurt beauftragt. Zu den Hauptaufgaben zählten insbesondere die Kontrolle der Bearbeitung der einzelnen Evaluierungsfragen sowie die Zusammenführung der drei Teilberichte in einen gesamthaften Endbericht.

Methodik

Die Breite und Vielfalt der zu prüfenden Themen beanspruchten auch bei der methodischen Herangehensweise eine dementsprechende Vielfalt.

Folgende methodische Instrumente wurden für die Evaluierung herangezogen:

- Literaturrecherche: insb. alle verfügbaren Berichte (BMF, ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle, Rechnungshof, Budgetdienst)
- Qualitative Interviews: BMF, Rechnungshof, Haushaltsleitende Organe, Abgeordnete des Budgetausschusses, Budgetdienst, ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle, Buchhaltungsagentur + zahlreiche Externe (z.B. Statistik Austria, Fiskalrat, Österreichische Bundesfinanzierungsagentur, Interessensvertretungen)
- Quantitative Befragung: Haushaltsführende Stellen, Haushaltsleitende Organe
- Erhebungstool: Report on the Enhancement of Public Financial Reporting (REPF) zur Bewertung der IPSAS-Compliance

⁵⁾ ZHAW= Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Dieser breite methodische Ansatz unterstreicht somit einmal mehr die hohen fachlichen Anforderungen an die externe Evaluierung. Ziel war, dass ein möglichst umfassendes Bild erhoben werden konnte. Diese methodischen Vorgaben erforderten jedoch gleichzeitig intensive Vor-Ort Prüfungen der internationalen Organisationen in Österreich und einen hohen Koordinationsaufwand des Bundesministeriums für Finanzen.

2.1.1. Internationaler Währungsfonds⁶ (IWF)

Die Evaluierung des IWF basiert auf einem international etablierten standardisierten Prüfschema (Evaluierungsstandard = „Fiscal Transparency Code“), welches als Grundlage herangezogen wird. Die Länder, welche sich einer solchen Prüfung unterziehen möchten, müssen eine Anfrage an den IWF stellen. Österreich war das 21. Land, welches vom IWF gemäß diesem Schema geprüft wurde. Der Prüfungsumfang beinhaltet auch zahlreiche – über die Evaluierungsfragen hinausgehende – Bereiche.

Die standardisierte Evaluierung gemäß dem Fiscal Transparency Code umfasst drei Säulen:

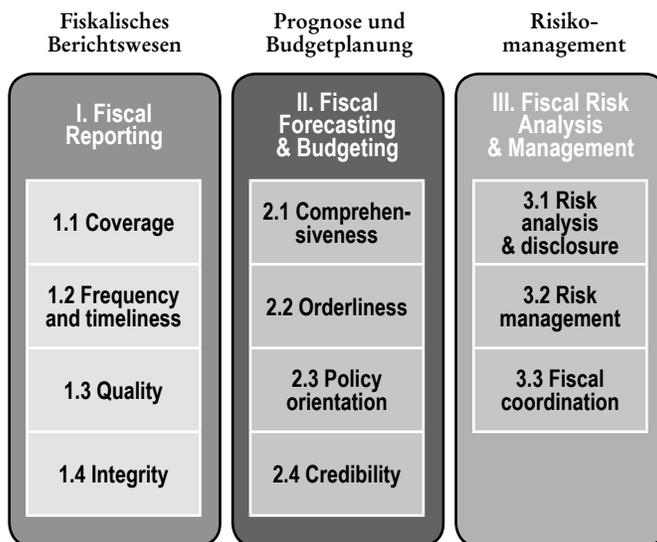


Abbildung 1: Architektur des „Fiscal Transparency Code“, Quelle: IWF

⁶⁾ gesamter IWF Bericht ist auf der BMF Homepage abrufbar: https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/IWF_API_Austria_Fiscal_Transparency_Evaluation_Final_Report.pdf?6imvfi

Das Prüfergebnis des IWF wird gemäß vorgegebenem Raster unter Miteinbezug der länderspezifischen Relevanz (level of importance) und der länderspezifischen Praxis-Ebene dargestellt. Somit erfolgt die gesamthafte Wertung in 4-stufigen Farbcodes – not met (rot), basic (gelb), good (mittelgrün) und advanced (dunkelgrün) und in drei Prioritätsstufen.

Zusammenfassend mündet die Analyse in einer Bewertung der einzelnen Themenfelder auf Basis transparenter Kriterien sowie in einem Vorschlag für einen Umsetzungsplan.

Ergebnisse IWF

Der IWF fasst seine Attestierungen in elf gesamthaften Empfehlungen zusammen (z. B. Erweiterung des Umfangs des Berichtswesens im Sinne von Darstellung aller Einheiten öffentlichen Sektor in Österreich, etc.), die meistens nicht nur den Bund, sondern die gesamtstaatliche Perspektive adressieren.

Gemäß dem Fiscal Transparency Code sieht das **Prüfergebnis** folgendermaßen aus:

LEVEL OF IMPORTANCE	LEVEL OF PRACTICE		
	1. Fiscal Reporting	2. Fiscal Forecasting and Budgeting	3. Fiscal Risk Analysis and Management
HIGH	1.1.1 Coverage of Institutions	2.1.1 Budget Unity	3.1.2 Specific Fiscal Risks
	1.1.2 Coverage of Stocks	2.4.2 Supplementary Budget	3.1.3 Long-Term Fiscal Sustainability
	1.4.2 External Audit		3.2.5 Financial Sector
MEDIUM	1.1.4 Coverage of Tax Expenditures	2.1.3 Medium-Term Budget Framework	3.1.1 Macroeconomic Risks
	1.2.1 Frequency of In-Year Reporting	2.1.4 Investment Projects	3.2.2 Asset-and-Liability Management
	1.3.1 Classification	2.2.2 Timeliness of Budget Documents	3.2.3 Guarantees
	1.4.3 Comparability of Fiscal Data	2.3.3 Public Participation	3.3.1 Subnational Governments
		2.4.3 Forecast Reconciliation	3.3.2 Public Corporations
		2.3.2 Performance Information	
LOW	1.1.3 Coverage of Flows	2.1.2 Macroeconomic Forecasts	3.2.1 Budgetary Contingencies
	1.2.2 Timeliness of Annual Financial Statements	2.2.1 Fiscal Legislation	3.2.4 Public-Private Partnerships
	1.3.2 Internal Consistency	2.3.1 Fiscal Policy Objectives	3.2.6 Natural Resources
	1.3.3 Historical Revisions	2.4.1 Independent Evaluation	3.2.7 Environmental Risks
	1.4.1 Statistical Integrity		

Abbildung 2: Zusammenfassung der IWF Prüfung laut Fiscal Transparency Code

Der IWF attestiert, dass insbesondere durch die Bundeshaushaltsrechtsreform die fiskalische Transparenz in Österreich erheblich erhöht wurde und insgesamt 29 der 36 Standards des „Fiscal Transparency Code“ (basic, good, oder advanced practice) erfüllt werden.

„rote Ampel“ Bereiche der IWF Prüfung:

- 1.4.2 externe Prüfung (hohe Relevanz)
- 3.1.2 spezielle fiskalische Risiken (hohe Relevanz)
- 2.3.3 öffentliche Beteiligung (mittlere Relevanz)
- 2.4.2 Prognoseüberleitung (mittlere Relevanz)
- 3.3.1 subnationale Verwaltungsebenen (mittlere Relevanz)
- 3.2.4 Public-Private Partnerships (niedrige Relevanz)
- 3.2.6 natürliche Ressourcen (niedrige Relevanz)

Zu den „roten Bereichen“ mit hoher Relevanz für Österreich ist Folgendes anzumerken:

Die derzeit verfassungsgesetzlich festgelegte Erstellungs- und Prüfbefugnis des Rechnungshofes für den Bundesrechnungsabschluss ist international in dieser Form einzigartig. Im Sinne der Prinzipien des Fiscal Transparency Code müssen Erstellung und Prüfung institutionell getrennt sein, da nur dann von einer Unabhängigkeit des Prüforgans ausgegangen werden kann.

Der zweite „rote Punkt“ mit hoher Relevanz betrifft das Risiko-System. Der IWF kritisiert insbesondere, dass zwar verschiedene und umfangreiche Berichte über fiskalische Risiken erstellt und (teilweise) publiziert werden, es jedoch keinen gesamthaften Bericht gibt, der alle Risiken (inkl. Bewertung von Risikogröße, Eintrittswahrscheinlichkeit, möglichen Implikationen für den Staatshaushalt, etc.) der öffentlichen Finanzen darstellt. In seinem Prüfbericht weist der IWF besonders auf langfristige Risiken im Pensions- und Gesundheitssystem hin.

Darüber hinaus sind die für das Bundesministerium für Finanzen wesentlichsten Empfehlungen vor allem der attestierte Optimierungsbedarf im Bereich der Mittelfristplanung sowie betreffend der Darstellung der Planungs- und Überleitungskomponenten. Dementsprechend konkrete Empfehlungen wurden bereits teilweise in den Budgetdokumenten 2018/2019 umgesetzt.

Der IWF formuliert des Weiteren wertvolle Empfehlungen zum Berichtswesen und zum Rücklagensystem. Zu letztgenanntem wird empfohlen, dass die Ansammlung von hohen akkumulierten Rücklagenbeständen ohne Beschränkung zukünftig verhindert werden soll. Vor allem die damit verbundene inhaltliche Umschichtung von wesentlichen Budgetmitteln ohne parlamentarische Mitbeteiligung wird kritisch beurteilt.

2.1.2. OECD⁷

Als weitere Organisation wurde die OECD für die Durchführung der externen Evaluierung beauftragt, da sie sich aufgrund ihres breiten Themenspektrums für eine allgemeine Prüfung von Themen der Mikrosteuerung hervorragend eignet. Die durchgeführte Erhebung ähnelte einem „Budget Review“, welcher in dieser Form standardmäßig regelmäßig für einzelne Länder durchgeführt wird. Zu den Themenschwerpunkten zählten insbesondere Budgetplanung, Rücklagensystem, Budgetstruktur, Budgetdokumente und Wirkungsorientierung.

Die hierfür zugrundeliegenden Evaluierungsstandards der OECD bilden die „Principles of Good Budgetary Governance“. Das sind zehn Grundsätze, die die OECD bei ihren Prüfungen als Grundlage heranzieht.



Abbildung 3: OECD „Principles of Good Budgetary Governance“,

Quelle: OECD

Laut OECD entsprechen die Instrumente und Verfahren des österreichischen Haushaltssystems im Grundsatz allen zehn Prinzipien moderner Haushaltssteuerung. Dies untermauert die bereits etablierten hohen haushaltsrechtlichen Standards.

⁷⁾ gesamter OECD Bericht ist auf der BMF-Homepage abrufbar: https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD_AP_2_Budgeting_in_Austria_final_report.pdf?6nixp6

Ergebnisse OECD

Die OECD kommt zum Ergebnis, dass viele der intendierten Ziele erreicht wurden, jedoch nicht alle zu Reformbeginn bestehenden Erwartungen (z. B. mehr Flexibilität, erhöhte Budgetdisziplin) erfüllt werden konnten. Sie empfiehlt daher eine gezielte und koordinierte Neuausrichtung und teilweise Adaptierung der ursprünglichen Reforminhalte durch eine Reihe inhaltlicher, organisatorischer und prozessualer Anpassungen. Diese sollen dazu führen, das auf Bundesebene hohe Niveau des öffentlichen Haushaltswesens weiter zu festigen.

So formuliert die OECD insgesamt 28 konkrete Empfehlungen für die Themenbereiche Budgetprozess, Berichtswesen, Mittelfristige Finanzplanung, Rücklagen, Doppik, Wirkungsorientierung und Open Data.

Empfehlungen OECD (Auszug):

- Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes als solche festigen
- Einbau eines realistischen fiskal-buffers (“Marge”) in die mittelfristige Finanzplanung, der als Puffer für unerwartete Ereignisse dient und bei Bedarf Mittel für neue politische Prioritäten oder Unvorhersehbares bereitstellen kann;
- Neu-Konzeption des Rücklagensystems
- Berichtswesen: Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit, Vereinheitlichung des Designs (z. B. Kurzzusammenfassungen in allen Berichten), Vereinfachung der Navigation durch Budgetdokumente, Optimierung von Berichtsinhalten und Vorlagezeitpunkten
- Vollständiger Ausweis von Vermögen und Schulden (insbesondere Ausweis der Pensionsrückstellungen für Beamte)
- Verknüpfung der Wirkungsziele mit higher-level goals (wie zB. EU 2020, SDGs, ...) bzw. Unterlegung mit international verfügbaren Kennzahlen
- Standardisierte Implementierung von Open Data sowie verstärkter öffentlicher Zugang

Die Empfehlungen adressieren alle Instrumente der Haushaltsrechtsreform. Eine Wertung dieser nach Wichtigkeit (wie beim IWF) erfolgt nicht. Jedoch werden die Handlungsfelder klar projiziert.

In einigen Bereichen decken sich die Empfehlungen der OECD mit jenen des IWF (z. B.: mittelfristige Finanzplanung, Rücklagensystem, Berichtswesen) und betreffen wesentliche Kernbereiche des Bundesministeriums für Finanzen.

2.1.3. Alpen-Adria Universität Klagenfurt

(in Kooperation mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften)

Die Alpen-Adria Universität Klagenfurt wurde mit der Beurteilung des Themenkomplexes des integrierten doppelischen Rechnungswesens beauftragt. Inhaltliche Schwerpunktbereiche:

- Finanzberichterstattung (Qualität des Bundesrechnungsabschlusses, Verantwortlichkeiten)
- Qualität der konzeptionellen Umsetzung und Qualität der Verrechnung sowie
- Steuerungswirkung doppelischer Haushalte

Ergebnisse Alpen-Adria Universität Klagenfurt

Gemäß den Einschätzungen der Alpen-Adria Universität Klagenfurt führte die Einführung des doppelischen Haushaltswesens zu einer erheblichen Steigerung der Qualität der Finanzberichterstattung und ermöglicht den angestrebten erweiterten Einblick in die finanzielle Lage des Bundes. Trotzdem wurde eine Reihe von legislativen, organisatorischen und technischen Optimierungspotentialen identifiziert.

Die Empfehlungen der Alpen-Adria Universität Klagenfurt sind für das Bundesministerium für Finanzen als Ganzes relevant, da das integrierte doppelische Haushalts- und Rechnungswesen zum „Kerngeschäft“ zählt. So beinhalten die mehr als vierzig formulierten Empfehlungen viele konkrete Vorschläge, die es zu prüfen gilt.

Als dritte externe evaluierende Organisation stimmt die Alpen-Adria Universität Klagenfurt mit IWF und OECD überein, dass die international übliche Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses alsbald angestrebt werden soll.

Neben einer Reihe von Detailempfehlungen betreffend die Darstellung im Bundesrechnungsabschluss (z. B. Ausweis der Nettovermögensveränderungsrechnung, Offenlegung der Erfassungs- und Bewertungsmethoden, Darlegungen der IPAS Abweichungen, etc.)⁸ adressiert ein weiterer Bereich die Verrechnung (z. B. periodengerechte Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen, zeitgerechte Buchung von Aufwendungen und Erträgen, Transfers und Förderungen) und damit ebenfalls Kernaufgaben des Bundesministeriums für Finanzen. Bei der Qualität der Verrechnung empfiehlt die Universität ebenso, in Schulungsmaßnahmen zu investieren und mittelfristig die Entwicklung eines qualitäts-

⁸) Im Bundesrechnungsabschluss 2017 wurden bereits eine Vielzahl der Empfehlungen umgesetzt.

gesicherten Aus- bzw. Weiterbildungsprogramms (Public Sector Accountant) voranzutreiben. Eine Clearingstelle für Fragestellungen der Haushaltsverrechnung sowie mittelfristig eine Implementierung eines unabhängigen Rechnungslegungskomitees für den öffentlichen Sektor sollen ebenfalls zur Qualitätssteigerung beitragen.

Darüber hinaus formuliert die Alpen-Adria Universität zahlreiche detaillierte Empfehlungen zur Steuerungswirkung doppischer Haushalte: Verstärkte Kommunikation des mit dem Ergebnishaushalt verbundenen Informationsnutzens und eine Überarbeitung von klaren Regeln zur Budgetwirksamkeit von finanzierungs- und nicht finanzierungswirksamen Sachverhalten sind nur zwei der vielen Empfehlungen.

IPSAS Compliance

Darüber hinaus erfolgte ein Assessment der IPSAS Compliance der Bundeshaushaltsregeln gemeinsam mit der ZHAW anhand eines international etablierten Verfahrens (REPF-Light-Analyse)⁹⁾. Diese REPF (Report on the Enhancement of Public Financial Reporting)-Prüfung ist ein von der Weltbank entwickeltes Assessment speziell für Haushaltsregelungen des öffentlichen Sektors. Im Zuge dieses Prozesses wurde die IPSAS Compliance der gesetzlichen Regelungen sowie der praktischen Umsetzung erhoben. Es handelt sich deshalb nur um eine „Light“-Variante, da ausschließlich die relevanten Standards (IPSAS 1 bis 10, 12 bis 14, 16 bis 29) herangezogen wurden und wiederum von diesen nur die wesentlichen für eine Detailanalyse ausgewählt wurden.

Wichtige Optimierungsvorschläge der REPF-Analyse:

- Überprüfung des aktuellen Rechtsrahmens in Bezug auf Systematik, Regeldichte und -tiefe sowie Identifikation von Möglichkeiten zur Reduktion der Komplexität
- Definition einer Normenhierarchie und Entwicklung von Prinzipien wie mit Sachverhalten umzugehen ist, für die aktuell keine bzw. auslegungsbedürftige Regelungen existieren
- Bilanzielle Erfassung der Pensionsrückstellungen für Beamte

⁹⁾ Die gesamte REPF Analyse ist im Anhang des Berichtes der Alpen-Adria Universität Klagenfurt „Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes – Arbeitspaket 3 – Doppisches Haushaltswesen“ angeführt. Siehe: https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/AAU_AP3_Doppisches_Haushaltswesen_Endbericht.pdf?6161ye

3. Ergebnisse gesamt und Handlungsbedarf

Neben den Detailergebnissen aller drei Organisationen, galt es, die daraus resultierenden gesamthaften Ergebnisse zusammenfassend darzulegen.

Die drei Institutionen sind sich einig: Ja! Mit der Haushaltsrechtsreform auf Bundesebene wurde ein wichtiger Grundstein für eine moderne Haushaltssteuerung gelegt. Die Reform hat zu einer Erhöhung der fiskalischen Transparenz geführt, welche einen erweiterten Einblick in die finanzielle Lage des Bundes ermöglicht. Damit verbunden kam es zu einer Qualitätssteigerung der Finanzberichterstattung. Gleichzeitig wurden jedoch auch Bereiche identifiziert, die Verbesserungspotential aufweisen und die intendierten Ziele (z.B. höhere Budgetdisziplin und höhere Flexibilität) noch nicht optimal verwirklichen. Hier besteht der Auftrag, die erforderlichen Verbesserungen und Weiterentwicklungen rasch voranzutreiben.

Der gesamthafte Endbericht, welcher alle Empfehlung der drei Organisationen gemäß dem Evaluierungskonzept zusammenfasst, zeigt folgendes Bild:

Kapitel	Anzahl der Empfehlungen
(1) Einjährige und mehrjährige Budgetplanung	25
(2) Wirkungsorientierte Haushaltsführung	18
(3) Flexibilisierung, Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug	13
(4) Integriertes doppisches Haushalts-/Rechnungswesen	42

Die quantitative Anzahl der Empfehlungen pro Kapitel darf nicht isoliert betrachtet werden, die Empfehlungen sind von stark unterschiedlicher Granularität, eine hohe Anzahl an Empfehlungen bedeutet somit nicht, dass dieser Themenbereich besonders schlecht abgeschnitten hat.

Handlungsfelder

Inhaltlich besonders wichtig ist jedenfalls eine verbindliche mittelfristige Finanzplanung, die genügend Spannweite beinhaltet, um budgetäre (kurzfristige) Erfordernisse abfedern zu können, ohne die Auszahlungsobergrenzen in Gefahr zu bringen.

In welcher Art und Weise die zukünftige strategische Ausrichtung der mittelfristigen Fiskaldebatte erfolgen wird, bleibt ein wichtiger offener Diskussionspunkt. Jedenfalls wird eine vom Jahres-Budget separierte strategische Debatte der großen Budgetimplikationen empfohlen.

In engem Konnex zu der mittelfristigen Finanzplanung steht die Neuaufsetzung des Rücklagensystems. Die evaluierenden Organisationen sind sich einig, dass das in Österreich implementierte System zu großzügig war; es hat dementsprechend auch international kein Ebenbild. Beschränkungen in der Rücklagenzuführung und Flexibilität bei der Rücklagenentnahme sollen dazu führen, dass wieder ein Anreizsystem (Spargedanke) für die Ressorts geschaffen und die Budgetdisziplin gestärkt wird. Hier gilt es insbesondere das Vertrauen zurückzugewinnen und ein Rücklagenregime zu entwickeln, das sowohl für BMF, Ressorts als auch Parlament praktikabel ist.

Es war bereits bekannt, dass die österreichische Sondersituation im Hinblick auf Erstellung und Prüfung des Bundesrechnungsabschluss eine international einzigartige ist. Eine institutionelle Trennung dieser beiden Aufgaben soll zeitnah umgesetzt werden. Darüber hinaus entspricht auch das Dokument des Bundesrechnungsabschlusses an sich nicht vollständig den Vorgaben internationaler Standards. Daran soll weiter gearbeitet werden, obwohl diesbezügliche Empfehlungen größtenteils schon mit dem Bundesrechnungsabschluss 2017 umgesetzt wurden.

Das eingeführte 3-Komponenten-System (Doppik) hat den kompletten Sprung in die Praxis noch nicht geschafft. Zu dieser doch eher ernüchternden Einschätzung kommen die Evaluatoren. Die Akzeptanz und Steuerungsrelevanz von Vermögens- und Ergebnishaushalt sollen demnach gestärkt werden. Der Verwaltung und Politik sind durchaus bewusst, dass ein budgetäres Volumen von rund 80 Mrd. € nicht ausschließlich mittels Cash-Flow gesteuert werden kann, doch trotzdem wird in jahrzehntelanger Gewohnheit der Cash-Perspektive die größte Aufmerksamkeit gewidmet. Im Gegensatz zum Bund sind privatwirtschaftliche Unternehmen mit der doppelten Buchführung vertraut und würden nicht auf eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie eine Bilanz verzichten wollen, so würde zum Beispiel kein Investor rein auf einer Cash-Perspektive eine Entscheidung treffen. Der Bund kann sich den Komponenten und des Informationsgewinnes der Vermögens- und Ergebnisrechnung nicht länger verwehren. Neben einer stetigen Qualitätssteigerung der Rechnungen, einem neuen Schulungskonzept und damit verbunden einem kontinuierlichen Know-How Aufbau in den Haushaltsabteilungen sind auch die politischen Entscheidungsträger am Zug, nur wenn die Zahlen von Vermögens- und Ergebnishaushalt Beachtung finden, werden sie auch in der Verwaltung als essentielle Bestandteile eine dementsprechende Anerkennung erfahren.

Generell könnte sich die Relevanz beispielsweise durch aussagekräftige Überleitungstabellen der Ergebnisrechnung zur Verzahnung mit anderen Modellen sowie einem Steuerungskonnex zum ESGV erhöhen. Vermehrte Interpretationshinweise zu Vermögens- und Ergebnisrechnung sollen ebenfalls deren Bedeutung erhöhen.

Ein einziger Part des Evaluierungskonzeptes konnte nicht ausreichend evaluiert werden, nämlich die Frage nach den tatsächlichen finanziellen Auswirkungen (administrative Aufwand) des BHG 2013. Dementsprechende Erhebungsfragen an die Haushaltsleitenden Organe im Zuge des Surveys fanden nur eine geringe Rücklaufquote und die wenigen Ergebnisse die zur Verfügung standen, waren in keiner Weise miteinander vergleichbar. Insgesamt war somit keine valide Aussage dazu möglich.

Wertung und weitere Schritte

Die Ergebnisse der Evaluierung werden sowohl von der Verwaltung als auch von den politischen Entscheidungsträgern ernst genommen und dementsprechend gewürdigt. Eine Wertung der Empfehlungen sowie eine Ableitung von feingliedrigen Einzelmaßnahmen sind bereits erfolgt. Ebenso wurde ein offener Dialog mit den Ressorts und den Parlamentariern begonnen. Verständlicherweise divergieren die Prioritäten der einzelnen Stakeholdergruppen. Daher wurden in einem ersten Schritt ca. ein Dutzend Schwerpunktbereiche festgelegt, die prioritär abgearbeitet werden sollen. Interne Arbeitsgruppen und verschiedene Möglichkeiten des inhaltlichen Austausches mit Ressorts und Parlament sind bereits installiert bzw. geplant. Der Leitgedanke dahinter ist klar: Adaptierung im Haushaltswesen sollen auf einer möglichst breiten Zustimmung basieren!

Schwerpunktt Themen (Auszug) in der Umsetzung der Evaluierungsergebnisse:

- Institutionelle Trennung von Erstellung und Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses
- Einrichtung einer zentralen Ansprech-/Clearingstelle mit bindender Auslegungskompetenz zur Klärung von haushaltsrechtlichen Fragen
- Berichtswesen
- Rücklagensystem
- Mittelfristige Budgetplanung
- Schulungen

Ziel ist es, mittels „quick wins“ rasche Implementierungen und Erfolge zu verzeichnen und stetig weitere Optimierungen und Weiterentwicklungen umzusetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass manche Änderungen umfangreiche legislative, technische, organisatorische und prozedurale Anpassungen bedingen und somit eine längere Vorlaufzeit benötigen. Hingegen gibt es aber auch eine Vielzahl an Empfehlungen, die innerhalb der Verwaltung rasch umgesetzt werden können (bzw. auch schon umgesetzt sind).

Das Bundesministerium für Finanzen ist bestrebt durch zahlreiche neue Entwicklungen wie dem online Kontierungsleitfaden/ Buchhaltungs- und Bilan-

zierungshandbuch (gemeinsam mit Ländern und Gemeinden) sowie der Einrichtung einer zentralen Stelle (Clearingstelle) für verbindliche Klärung von haushaltsrechtlichen Fragestellungen zu einer höheren Qualität und Professionalität in der Verrechnung und Bilanzierung beizutragen. Ergänzend wird an einem neuen Schulungskonzept gearbeitet, welches auf mehreren Säulen basieren wird und neben den verwaltungsinternen Trainings auch Kooperationen mit externen Bildungseinrichtungen beinhalten wird.

Gemeinsames Ziel von Verwaltung und Politik ist jedenfalls, diese umfangreichen Ergebnisse und Empfehlungen aufzugreifen, um Nachjustierungen im Haushaltswesen durchzuführen.

4. Zusammenfassung und Fazit

Zu den evaluierenden Organisationen selbst ist anzumerken, dass die Qualität der Berichte durchwegs hoch ist, vor allem die Professionalität der beiden internationalen Institutionen IWF und OECD im Zuge des mehrmonatigen Evaluierungsprozesses war beeindruckend. Alle Prüferinnen und Prüfer haben in kürzester Zeit die wesentlichen Baustellen im Haushaltswesen aufgespürt und über die Evaluierungsfragen hinaus umfassende Beurteilungen vorgenommen.

Die formulierten Empfehlungen adressieren viele verschiedene Bereiche und sind allgemein verständlich. Jedoch sind sie für mein Dafürhalten teilweise zu vage und zu wenig praxistauglich bzw. zu wenig auf das österreichische System abgestimmt. Die Erwartungen waren keine detaillierten Handlungsanleitungen, jedoch etwas mehr Präzision und Berücksichtigung der österreichischen Gegebenheiten.

Die Evaluatoren zeigen eine Bandbreite an Themen auf, bei denen eine Überarbeitung bzw. Neukonzeption notwendig ist. Neben den genannten Bereichen wie Bundesrechnungsabschluss, Rücklagen, Mittelfristige Finanzplanung, Berichtswesen, etc., die jedenfalls prioritär und in einem ersten Schritt optimiert werden sollten, ist es auch wichtig die empfohlenen inhaltlichen Weiterentwicklungen nicht außer Acht zu lassen, wie zum Beispiel: Erhöhung der IPSAS Compliance, vollständiges Bilanzbild sowie Fortschritte in der Wirkungsorientierung, dies sind nur einige der Themengebiete, die zumindest mittelfristig umgesetzt werden sollten.

Bei der Priorisierung der Empfehlungen öffnet sich nun ein Spannungsfeld zwischen den Bedürfnissen der verschiedenen Stakeholder wie Bundesministerium für Finanzen, Fachressorts, Politik und Öffentlichkeit. Die Bedienung der unterschiedlichen Bedürfnisse wird wohl eine der größten Herausforderung, vor allem im Hinblick auf das Tempo, denn jeder möchte so schnell wie möglich Adaptierungen in seinem Bereich und bestenfalls in seinem Sinne verzeichnen

können. Das Bundesministerium für Finanzen ist sich dieser Herausforderung durchaus bewusst und setzt die Ressourcen dementsprechend zielgerichtet ein.

Mit der externen Evaluierung haben nun alle einen Hebel in die Hand bekommen, durch gezielte Nachadjustierungen die Haushaltsrechtsreform weiter auf Erfolgskurs zu lenken. Diese Chance gilt es zu nutzen! Gleichzeitig könnte die Situation eine schlechtere sein, die Ergebnisse sind durchwegs positiv. So nimmt die Bundeshaushaltsrechtsreform international nach wie vor einen hohen Rang ein und wird als best-practice Beispiel herangezogen. Dem oft genannten fehlenden Kulturwandel in Bezug auf die Haushaltsrechtsreform kann damit begegnet werden, dass die Evaluierung an sich ist schon ein Kulturwandel ist, diese Vorgehensweise ist absolut zukunftsweisend.

Über allen unterschiedlichen Zugängen stehen große gemeinsame Nenner: Die implementierten Instrumente der Bundeshaushaltsrechtsreform bestmöglich verwenden, viel Steuerungsnutzen daraus lukrieren und die Vorreiterrolle weiter festigen!