

# Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

---

Auf den Spuren von Klimaschutz  
und Gleichstellung: Nachverfolgbarkeit  
von Querschnittsmaterien im Budget

---

# Auf den Spuren von Klimaschutz und Gleichstellung: Nachverfolgbarkeit von Querschnittsmaterien im Budget

Von Dr.<sup>in</sup> Petra Gschiel und Dr. Johann Seiwald\*

---

\* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 221.

## 1 Einleitung

Die Herausforderungen durch den Klimawandel, die Corona-Pandemie, kriegerische Auseinandersetzungen sowie grundsätzlich die Globalisierung lenken den Fokus auf sektorenübergreifende Strategien, die nur durch Zusammenwirken unterschiedlicher staatlicher Akteure verfolgt werden können. Die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals – SDG)<sup>1</sup> beispielsweise adressieren zentrale Aspekte für die gesellschaftliche Weiterentwicklung<sup>2</sup> bzw. werden auch auf EU-Ebene sechs ressortübergreifenden Prioritäten wie etwa Green Deal, digitale Zukunft, Wirtschaft im Dienste der Menschen sowie Förderung und Stärkung der europäischen Demokratie mit relevanten Zukunftsfragen<sup>3</sup> definiert. Diese Strategien können aufgrund ihrer gesellschaftlichen Relevanz nur durch Zusammenwirken unterschiedlicher Ministerien und Gebietskörperschaften verfolgt werden.

Solche ressortübergreifenden Strategien bedürfen schlussendlich auch einer Umsetzung in nationalen Budgets. Allerdings wird in Österreich mit den derzeit klassisch verfügbaren Instrumenten die budgetäre und inhaltliche Komplexität dieser Querschnittsmaterien im Budget nur bedingt abgebildet. Da das derzeitige Haushaltsrecht die ressortbezogene Untergliederung in den Mittelpunkt stellt, können Ressourcen, Ziele und Maßnahmen für Querschnittsmaterien wie Klimaschutz oder Gleichstellung nicht ohne zusätzliche Auswertungen vollständig und systematisch nachvollzogen werden.

---

<sup>1</sup> Die 17 Sustainable Development Goals (SDG) sind politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen (UN), welche weltweit der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung auf ökonomischer, sozialer sowie ökologischer Ebene dienen sollen. Sie traten im September 2015 mit einer Laufzeit von 15 Jahren (bis 2030) in Kraft. Sie gelten für alle Staaten und nicht nur für Entwicklungsländer. Österreich bekennt sich zur Umsetzung der SDG (siehe Ministerratsbeschluss vom 12. Jänner 2016).

<sup>2</sup> UNDP (2020): Budgeting for the Sustainable Development Goals Aligning domestic budgets with the SDGs Guidebook, ([https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/UNDP%20Budgeting%20for%20the%20SDGs%20-%20Guidebook\\_Nov%202020.pdf](https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/UNDP%20Budgeting%20for%20the%20SDGs%20-%20Guidebook_Nov%202020.pdf)).

<sup>3</sup> Die sechs Prioritäten der Europäischen Kommission finden sich unter [https://ec.europa.eu/info/strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy_de) (abgerufen am 21. März 2021).

Zahlreiche Staaten haben im Klima- und Gleichstellungsbereich Instrumente erarbeitet, mit denen die budgetären Ressourcen für diese Querschnittsmaterien nachvollziehbar verfolgt und dargestellt werden können. Darauf aufbauend haben sich internationale Organisationen, allen voran die OECD, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds dieser Thematik angenommen und Standards entwickelt. International wird diese Nachvollziehbarkeits-Diskussion unter dem Stichwort „Tagging“ (Kennzeichnung) bzw. „Tracking“ (Verfolgung), das aufgrund der umfassenderen Bedeutung in diesem Beitrag verwendet wird, geführt.

Dieser Beitrag behandelt die Budgetierung von Querschnittsmaterien im Rahmen des österreichischen Haushaltsrechts und die konkrete praktische Umsetzung. Internationale Staatenbeispiele bzw. Standards für das sogenannte „Tracking“ dienen als Ausgangspunkt der Diskussion, um die aktuelle Umsetzung in Österreich zu analysieren und Ansatzpunkte für deren Weiterentwicklung abzuleiten. Dies wird anhand der derzeit für Österreich relevantesten Themenbereiche Klimaschutz und Gleichstellung von Frauen und Männern besprochen.

## 2 Klimaschutz

Mit der systematischen Nachverfolgbarkeit der Budgetmittel für Klimaschutz wird die Erhöhung der Transparenz für die Implementierung von klimapolitischen Maßnahmen angestrebt, um so in weiterer Folge die politische Verantwortlichkeit zu stärken. Auf diese Weise kann veranschaulicht werden, wie sich die häufig ambitionierten und allgemein formulierten Klimaziele von Regierungen in konkreten Handlungsprogrammen niederschlagen. Somit lassen sich auch finanzielle Lücken zwischen den Strategien, Plänen und konkreten Budgets darstellen. Insgesamt dient das Instrumentarium gleichfalls dazu, das Bewusstsein über die Klimapolitik bei den Entscheidungsträger:innen zu stärken.

## a. Internationale Modelle und Standards

Es können zwei analytische Ansätze von Klimaschutz-Tracking unterschieden werden. Zum einen werden Klimaschutzmaßnahmen anhand von konkreten Policies (Maßnahmen), die in Strategien oder Grundsatzdokumenten zum Klimawandel festgelegt sind, identifiziert und deren budgetäre Auswirkungen ermittelt. Zum anderen orientieren sich die Ansätze an grundsätzlichen Klimaschutz-Zielsetzungen, und die entsprechenden Budgets werden anhand ihrer Auswirkung auf diese Ziele erfasst.<sup>4</sup> Während ein Policy-orientierter Ansatz eindeutiger Vorgaben macht und die praktische Umsetzung vereinfacht, besteht die Gefahr, dass relevante Aktivitäten, die in den entsprechenden Policies explizit nicht enthalten sind, auch nicht miteinbezogen werden. Ein zielorientierter Ansatz hingegen beurteilt die budgetären Maßnahmen deutlich umfassender. Er ist allerdings auch komplexer und gibt für die praktische Umsetzung deutlich weniger Handlungsanleitungen, weshalb höhere Ansprüche an die Analysefähigkeiten gegeben sind.

Das Klimamodul von PEFA<sup>5</sup> definiert Mindestvoraussetzungen und weiterführende Praktiken für das Klima-Tracking.<sup>6</sup> Als Mindeststandard ist eine einheitliche Methodik über die Definition von Ausgaben für den Klimaschutz erforderlich. Die Ausgaben sollen im Budget systematisch ausgewiesen, in den Budgetvollzugsberichten zum Jahresende der jeweiligen Budgetplanung gegenübergestellt und von unabhängigen Stellen – wie etwa dem Rechnungshof – überprüft werden.

---

<sup>4</sup> Weltbank (2021): Climate Change Budgeting Tagging: A Review of International Experience, February 2021.

<sup>5</sup> PEFA steht für Public Expenditure and Financial Accountability. Das PEFA Programm wird von sieben internationalen Partnern gesponsert, darunter die Europäische Kommission, Weltbank, der IWF und nationale Regierungen. Das PEFA Sekretariat koordiniert die Erarbeitung von internationalen Standards zum System des öffentlichen Finanzmanagements (public financial management).

<sup>6</sup> PEFA (2020): Financial Management Framework, Climate Responsive Public Financial Management Framework (PEFA Climate), Washington, DC.

Über den Mindeststandard hinaus werden die Transfers an Länder und Gemeinden sowie an außerbudgetäre Fonds und öffentliche Unternehmen einbezogen. Frankreich hat ein umfassendes Klassifizierungssystem entwickelt, das sowohl positive Klimawirkungen als auch negative Auswirkungen erfasst (vgl. Box 1).

### **Box 1: Klima-Tracking in Frankreich**

Frankreich hat ein umfassendes Tracking-System zur Kennzeichnung von Initiativen für „Green Budgeting“ entwickelt, das bereits seit dem Haushalt 2021 vollständig umgesetzt wird. Das Kategorisierungsschema umfasst verschiedene Skalen für günstige Aktivitäten, fügt aber auch die Dimension ungünstiger, schädlicher Aktivitäten hinzu:

- 3: Sehr günstige, umweltbewusste Ausgaben
- 2: Günstig, kein explizites Umweltziel, aber indirekte positive Wirkung
- 1: Günstig, aber umstritten, z.B. kurzfristig günstige Auswirkungen, aber Vorhandensein eines langfristigen Technology-Lock-in-Risikos
- 0: Neutral, kein signifikanter klimabezogener Einfluss
- -1: Ungünstige, umweltschädliche Wirkung

Quelle: OECD Green Budgeting Tagging (2021)

<sup>7</sup> OECD (2021), Green Budgeting in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, (<https://doi.org/10.1787/acf5d047-en>).

Aus der internationalen Analyse ergeben sich folgende konzeptionelle Eckpfeiler:

- Die **Reichweite** kann begrenzte Sektoren (z.B. Bund, Länder), alle Gebietskörperschaften oder breiter auch Beteiligungen von Bund und Ländern umfassen.
- Die **Integration in den Budgetprozess** kann umfassend von Budgetplanung zu Budgetvollzug und zur Evaluierung (Audits) erfolgen oder nur auf einzelne Phasen beschränkt sein. Das Tracking kann zentral durch das Finanz- oder Klimaschutzministerium oder dezentral über die Fachministerien erfolgen.
- Die Klimaausgaben können an unterschiedlichen **Gliederungselementen im Budget** (insbesondere Programm, Subprogramm, Konto) ansetzen.
- Die Klimaausgaben können **abgestuft** nach ihrer Wirkung klassifiziert werden, beispielsweise kann nach Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels oder zu seiner Abfederung bis hin zu einer Identifizierung von Ausgaben, die schädlichen Einfluss haben, unterschieden werden. Zur **Klassifizierung** könnten die Rio-Marker,<sup>8</sup> Systeme anderer Staaten wie Frankreich oder die EU-Taxonomie-Verordnung<sup>9</sup> dienen, die etwa Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Anpassung an den Klimawandel oder zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft definieren.

---

<sup>8</sup> Es handelt sich um ein Klassifizierungssystem der OECD, anhand dessen budgetäre Maßnahmen zur Anpassung an oder Milderung von Klimawandel nach einheitlichen Kriterien eingeteilt werden können. Ursprünglich war das System zur Beurteilung von Entwicklungshilfemaßnahmen entwickelt worden, findet aber mittlerweile breitere Anwendung.

<sup>9</sup> Die EU-Taxonomie-Verordnung definiert ökologische und nachhaltige Kriterien zur Einstufung der wirtschaftlichen Aktivitäten bzw. Investitionen, nach denen Budgetmittel klassifiziert werden können. Als Umweltziele werden (i) Klimaschutz, (ii) Anpassung an den Klimawandel, (iii) die nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, (iv) der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, (v) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie (vi) Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme festgelegt.

## b. Stand des Instrumentariums in Österreich

Im BMF wurde ein Green Budgeting Focal Point als Ansprechstelle zur besseren Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Budgetprozess eingerichtet. Green Budgeting<sup>10</sup> im BMF beinhaltet unterschiedliche Instrumente und Mechanismen (Budget- und Controllingprozess, Budgetbeilage, Klimacheck, öko-soziale Steuerreform, Aufbau- und Resilienzplan, Transparenzdatenbank, langfristige Budgetprognose, klimabezogene Spending Reviews, grüne Anleihen, öffentliche Beteiligungsstrategie, nationales Emissionshandelssystem). Die „Green-Budgeting-Bausteine“ sollen nicht nur auf die finanzielle Perspektive (Input), sondern auch auf die Impact-Perspektive (Wirkungsdimension) ausgerichtet werden.

Das BMF stellt das für Klimaschutz vorgesehene Budget in der Klima- und Umweltschutzbeilage dar. Diese Budgetbeilage zeigt die aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für Klima- und Umweltschutz aus dem Förder- und Transfersystem und beschreibt die Verankerung im österreichischen Steuersystem. Kontraproduktive Anreize und Subventionen, die insbesondere eine Erhöhung des Treibhausgasniveaus, eine Reduktion des Anteils erneuerbarer Energien oder eine Reduktion der Energieeffizienz zur Folge haben, werden nicht behandelt. Die Auszahlungen werden nach Ressorts, Untergliederungen, Programmen (mit Beschreibung) und Förderungszweck klassifiziert und mit Informationen aus der Haushaltsverrechnung, dem Bundesvoranschlag, Ressortinformationen und Informationen aus der Transparenzdatenbank kombiniert, wobei die Datenbasen nicht immer vollständig miteinander harmonisiert sind.

Die Budgetunterlagen enthalten klimabezogene Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren, jedoch keine strategiegeleitete Konsolidierung. Der Budgetdienst des Parlaments erstellt eine Green-Budgeting Landkarte, in der die Wirkungsziele und Maßnahmen aus dem Klimabereich gemäß dem Budget systematisch zusammengefasst werden. Daraus wird ersichtlich, dass neben den „Kernuntergliederungen“ auch

---

<sup>10</sup> [https://www.bmf.gv.at/themen/klimapolitik/green\\_budgeting.html](https://www.bmf.gv.at/themen/klimapolitik/green_budgeting.html).

in anderen Untergliederungen Zielsetzungen und Maßnahmen zu diesem Themenbereich von unterschiedlicher Reichweite und Granularität enthalten sind. Im Bericht über die Wirkungsorientierung wird die Querschnittsmaterie Klima und Umwelt nicht explizit dargestellt, der Budgetdienst präsentiert jedoch in der entsprechenden Analyse eine Zusammenschau der Evaluierung dieser Wirkungsinformationen.

Die wirkungsorientierten Folgenabschätzungen beinhalten umweltpolitische Fragestellungen wie etwa Luft oder Klima, Wasser, Ökosysteme oder Energie, wobei eine vertiefende Abschätzung nur bei Erfüllen von Wesentlichkeitskriterien erforderlich wird. Der Bericht zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung zeigt, dass diese Dimension<sup>11</sup> nur in wenigen Vorhaben abgeschätzt wurde, obwohl sie bei einigen Vorhaben evident wäre (z.B. „Ökostromgesetz-Novelle 2017“ BGBl. I Nr. 108/2017, im Jahr 2020).

Im Budgetvollzug berichtet das BMF über das Gesamtbudget und die einzelnen Untergliederungen, in dem Ein- und Auszahlungen für den Umweltbereich – in Ermangelung eines Instrumentariums – nicht speziell dargestellt werden. Es gibt auch kein einheitliches Klimaschutzdokument, das die Strategien des Umweltministeriums mit den Budgetmitteln verknüpft.

### **c. Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung in Österreich**

Wenngleich die Klimaschutz- und Umweltbeilage wesentlich weiter entwickelt wurde und relevante Informationen zum Klimabudget enthält, besteht weiterhin Potential, diese zu einer umfassenden und systematischen Darstellung der Ausgaben für Klimaschutz als Green Budget Statement weiterzuentwickeln. Dafür könnten budgetär bewertete Maßnahmen systematisch mit den Angaben zur Wirkungsorientierung verknüpft werden, um eine umfassende Beurteilung der Anstrengungen der Bundesregierung zur Erreichung der Klimaziele zu ermög-

---

<sup>11</sup> Die Abschätzung der Dimension Umwelt erfolgte im Finanzjahr 2021 bei 1,6 %, 2020 bei 6,7 %, 2019 bei 5,3 % und 2018 bei 8,1 % der Vorhaben.

lichen. Dieser Planung können dann auch im Budgetvollzug und bei Rechenschaftslegung budgetäre und wirkungsorientierte Erfolge systematisch gegenübergestellt werden. Die dezentral von den Ministerien erarbeiteten Ziele und Maßnahmen haben durchaus Steuerungsrelevanz, jedoch fehlt durch einen übergeordneten strategischen Rahmen eine Gesamtausrichtung der Ziele.

In einem ersten Schritt können die monetären Informationen in der Beilage miteinander verknüpft werden, da diese derzeit noch aus unterschiedlichen Quellen stammen, wie Zahlen aus den Informationen zu Förderungen durch die zuständigen Ministerien, Budgetvollzug des laufenden Jahres, Werte aus der Transparenzdatenbank, etc. Ziel sollte sein, aus diesen Informationen eine harmonisierte Berichterstattung, in der die Werte aus unterschiedlichen Quellen aufeinander abgestimmt sind, sicherzustellen.

Aus pragmatischer Sicht ist zunächst eine Beschränkung auf den Bundesbereich zielführend, mittelfristig sollten Länder und Gemeinden sowie Bundesbeteiligungen einbezogen werden, wodurch ein regulativer Rahmen, ähnlich der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) oder dem Beteiligungscontrolling, erforderlich wäre. Ein solches System kann jedenfalls mit einer einheitlichen Kategorisierung der Klimaausgaben nach inhaltlichen Kriterien wie etwa der EU-Taxonomie verbunden werden, wie es bereits in der Beilage skizziert wird. Eine allgemein zugängliche Methodik sollte die Kriterien näher spezifizieren.

Die Identifikation der Umweltausgaben bzw. -einnahmen über Konten ist zweckmäßig. Jedoch wäre es zielführend, zusätzliche Maßnahmen in allen Untergliederungen zu identifizieren, die möglicherweise die Einrichtung zusätzlicher Konten erforderlich machen. Dabei sollten auch Praktikabilitätsüberlegungen Eingang finden und nur jene Maßnahmen, bei denen zweifelsfrei ein Bezug zur Klimathematik besteht, aufgenommen werden. Ebenso könnte eine betragliche Wesentlichkeitsgrenze festgelegt werden. Zum Beispiel könnte von der Identifikation von Energieeffizienzmaßnahmen von kleineren Bundesgebäuden

abgesehen werden, wenn dies nur mit unverhältnismäßigem Aufwand realisierbar ist.

Eine wichtige Erweiterung ist die konkrete Darstellung von Budgetpositionen, die negative Auswirkungen auf die Erreichung der Klimaziele haben, bzw. von indirekten Förderungen im Sinne von klimaschädlichen Steuerbegünstigungen. Die Anreizwirkungen im Steuersystem mit positiven Klimaauswirkungen werden bereits in der Klimaschutzbeilage beschrieben, diese wäre mit konkreten budgetären Plan- und Vollzugswerten zu ergänzen.

Konkrete methodische Vorschläge zur Weiterentwicklung des Green Budgeting und zum Tagging skizziert das BMF in einem kürzlich veröffentlichten Green Spending Review zu Klima und Energie.<sup>12</sup> Es sollen über Konten Maßnahmen und Zahlungen identifiziert werden, die nach einer sechsteiligen Skala auf ihre Klimawirkung hin beurteilt werden sollen. Diese umfassen intendierte positive Wirkung (+2), positive Wirkung als Nebeneffekt (+1), keine Wirkung auf Treibhausgase (0), Kontraproduktivität als Nebeneffekt (-1), bewusst intendierte Kontraproduktivität (-2) sowie unklare Wirkung (99). Daraus soll eine Green Budgeting Scorecard erstellt werden.

### 3 Gleichstellung

Die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern wird über unterschiedliche Interventionen wie etwa Schaffung von gesetzlichen Regelungen, Festlegung von Quotenregelungen oder Bewusstseinsbildung verfolgt, wobei budgetäre Interventionen eine hohe Relevanz haben. Die Nachvollziehbarkeit der Budgetmittel zur Gleichstellung im Budget ist für die politische Steuerung von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass vorgesehene Mittel auch tatsächlich zur Gleichstellung eingesetzt werden und keine negativen Auswirkungen durch nicht gleich-

---

<sup>12</sup> Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans ([https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:932718e0-485a-4332-a503-c54364bb1873/Spending%20Review%20Modul%201%20\\_%20Klima-%20und%20Energie.pdf](https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:932718e0-485a-4332-a503-c54364bb1873/Spending%20Review%20Modul%201%20_%20Klima-%20und%20Energie.pdf)).

stellungsbezogene Budgetprogramme entstehen. Die Komplexität der Fragestellung verlangt nach einer differenzierten, aber auch praktikablen Lösung.

### a. Internationale Modelle und Standards

Das Tracking von gleichstellungsrelevanten Ausgaben wurde in zahlreichen Staaten umgesetzt, wie insbesondere in Italien, Albanien, Ruanda und verschiedenen lateinamerikanischen Staaten.<sup>13</sup> Es liefert unterschiedliche Informationen, wobei die praktischen Modelle mehrere Ansätze kombinieren:<sup>14</sup>

1. Das einfachste Modell identifiziert Ausgaben, die **direkt auf Gleichstellung gerichtet** sind. Es handelt sich dabei um konkrete Projekte zur Gewaltprävention, Mittel zur Förderung des Zugangs und der Leistung von Mädchen in technischen Studien oder Schulen oder öffentliche Ausgaben für die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Damit werden Aussagen über die direkt der Gleichstellung gewidmeten Budgets im Zeitablauf getroffen. Der Schwerpunkt liegt häufig bei Transfers und Förderungen.
2. Um die konkreten Mittel für Gleichstellung auch in „**gemischten**“ Programmen zu ermitteln, sehen manche Methoden eine Aufteilung der Mittel auf einen Gleichstellungs- und einen Nichtgleichstellungsteil oder eine geschlechterspezifische Aufschlüsselung vor. Auch bei diesen Ansätzen wird auf alle Ausgabenkategorien abgestellt. Beispielsweise unterscheidet

<sup>13</sup> Siehe dazu: *Downes R., von Trapp L., Nicol S.* (2016): Gender Budgeting in OECD Countries. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2016/3.

<sup>14</sup> Siehe dazu: IMF (2016): *Gender Budgeting in G7-Countries*, Washington, DC: IMF; *Downes R., Nicol S.* (2020): *Designing and Implementing Gender Budgeting – a path to action*. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2020/2; *Downes R., von Trapp L., Jansen J.* (2018): *Budgeting in Austria*. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2018/1; *Gender Budgeting Framework* (2020), OECD; PEFA (2020). *Supplementary framework for assessing gender responsive budgeting*. Washington, DC: PEFA; *Alonso-Albarran, Curristine, Preston, Soler, Tchelishvili, und Weerathunga* (2020): *Gender Budgeting in G20 Countries*. IMF Working Paper WWP/21/269.

eine mechanische Aufteilung im Bildungsbereich nach dem Geschlecht der SchülerInnen, eine differenziertere Aufteilung stellt im Bereich der technischen Fächer Auswirkungen nach Geschlechtern dar.

3. Breiter gefasste Ansätze analysieren den **Umfang eines Gender Mainstreamings** von Global- bzw. Detailbudgets. Diese zielen nicht auf die Erhebung der direkten Mittel für die Gleichstellung ab, sondern versuchen zu beurteilen, inwieweit Genderanalysen durchgeführt wurden, Maßnahmen gleichstellungsbezogen ausgerichtet sind, gleichstellungsfeindliche Elemente eliminiert wurden und Ziele und Indikatoren nach Geschlechtern differenziert dargestellt werden. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming wird budgetär damit im Zeitablauf beurteilt.

Die unterschiedlichen Informationszwecke verlangen nach einem angepassten Ansatz, wobei einige gemeinsame Elemente in allen Anwendungsformen zu finden sind:

- Aus den **Strategien** oder Policies soll der Gleichstellungsbezug für die Identifikation der relevanten Budgetprogramme abgeleitet werden.
- Die Einbettung des Trackings kann erst im **Budgetvollzug** ansetzen oder schon mit Planung und **Budgeterstellung** beginnen.
- Der Detaillierungsgrad ergibt sich bei der Wahl der unterschiedlichen Elemente der **Budget- bzw. Kontierungsstruktur** (z.B. Global- oder Detailbudget bzw. Konten).
- Entwickelte Systeme integrieren den Ansatz vollständig in den IT-unterstützten Budgetprozess im **Kontenplan**, in den Anfangsphasen werden die Mittel häufig händisch unter Zuhilfenahme von Excel ermittelt (sogenanntes Mapping).

- **Indikatoren** sind erforderlich, um den Gleichstellungsaspekt aus den „gemischten“ Programmen zu erheben (z.B. Mädchen in STEM-Studienrichtungen, landwirtschaftliche Förderungen für Betriebe, die durch Mann und Frau gemeinsam geleitet werden, Pensionsmonate, die Frauen für die Kindererziehung angerechnet werden).
- Umfangreiche **analytische Fragebögen** sind für jene Modelle notwendig, mit denen der Grad der Implementierung von Gender Mainstreaming beurteilt werden soll.

## b. Stand des Instrumentariums in Österreich

Der Verfassungsgrundsatz der „Wirkungsorientierung, insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden zu Gender Budgeting. Die Verfassung lässt jedoch offen, wie eine transparente Darstellung und Überprüfung der mit dem Ressourceneinsatz angestrebten Wirkungen erreicht werden soll. Auf Bundesebene werden die Budgetmittel zur Umsetzung der speziell bei den Angaben zur Wirkungsorientierung gekennzeichneten Gleichstellungsziele oder Gleichstellungsmaßnahmen, nicht ausgewiesen. Ratio der Budgetierungslogik ist, dass die Ressorts innerhalb ihrer Budgetobergrenzen die Gleichstellungsziele umsetzen. Diese lose Verknüpfung zwischen Gleichstellungszielen und Budgetmitteln geht jedoch zu Lasten der Nachvollziehbarkeit und Transparenz, wie auch im Rahmen der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform<sup>15</sup> kritisch angemerkt wurde.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Siehe dazu: *Hammerschmid G., Hopfgartner V. (2019): Fokusstudie II, Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der Bundesverwaltung.*

<sup>16</sup> Der fehlende systematische Zusammenhang der Angaben der Wirkungsorientierung mit den dafür zur Verfügung gestellten Budgetmitteln wurde im Rahmen der externen Evaluierung der Haushaltsreform mehrfach kritisiert. Die Evaluierungsergebnisse können auf den Internetseiten des BMF unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/externe-evaluierung-bundeshaushaltsrecht.html> abgerufen werden.

Hintergedanke der Konzeption war, dass Ansprüche auf Budgetmittel aufgrund von genannten Maßnahmen im Rahmen der Wirkungsorientierung entstehen könnten.

Eine monetäre Bewertung von Gleichstellungsmaßnahmen ist haushaltsrechtlich nicht ausgeschlossen und erfolgt bereits vereinzelt. So werden im Bundesvoranschlag (z.B. Globalbudget „Frauenangelegenheiten und Gleichstellung“) und im Förderungsbericht ausgewählte Gleichstellungs- und Frauenförderungsprogramme dargestellt, die in einem Globalbudget oder auf separaten Konten verrechnet werden.

Budgetmittel für die Gleichstellung von Frauen und Männern werden in Einzelfällen ex post erhoben (z.B. parlamentarische Anfragen). Die Frauensektion im Bundeskanzleramt hat aufgrund einer EntschlieÙung<sup>17</sup> des Nationalrates die Budgetmittel, die der Bund für Maßnahmen in Bezug auf den Abbau von Gewalt gegen Frauen und Kinder, Präventionsarbeit und Täterarbeit ausgibt, erhoben. Das erste Ergebnis für 2021 wird demnächst dem Parlament übermittelt. Als nächster Schritt ist geplant, diese Erhebung auf alle frauen- und gleichstellungsfördernden Maßnahmen zu erweitern und regelmäßig durchzuführen. Die Erhebung erfolgt über Erhebungsbögen und wird nicht automationsunterstützt generiert.

Im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird bei der Dimension „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ eine Aufschlüsselung der Auswirkungen auf die betroffenen Personen nach Geschlechtern sowie die sich daraus ergebende budgetäre Verteilung auf Frauen und Männer angegeben. Dabei werden geschlechterspezifische Informationen etwa über den erwarteten Nutzen (z.B. von Steuererleichterungen oder Bildungsmaßnahmen), die Verteilung von geschaffenen Arbeitsplätzen oder ökonomische Unabhängigkeit von Frauen und Männern, die auch für die Analyse der Budgets herangezogen werden können, erhoben. Wenngleich das Instrumentarium syste-

---

<sup>17</sup> 182/E XXVII. GP vom 16. Juni 2021 ([https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E\\_00182/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E_00182/index.shtml)).

matisch angewendet wird, besteht hinsichtlich der Qualität der Analyse noch Verbesserungspotential.<sup>18</sup>

Trotz dieser Initiativen fehlen weitgehend Instrumente für eine Nachverfolgung von Gleichstellungsausgaben. Weder sehen die Budgetunterlagen systematisch Felder für die Darstellung der Gleichstellungsausgaben vor, noch enthält das Haushaltsrecht bzw. die Haushaltsverrechnung entsprechende Regelungen. Aus diesem Grund unterbleibt auch im Budgetvollzug bzw. in den unterschiedlichen Jahresberichten (Bundesrechnungsabschluss, Wirkungsorientierungsbericht) eine entsprechende Darstellung. Das Nicht-Vorliegen einer umfassenden Gleichstellungsstrategie, die inhaltlich die Identifikation von Gleichstellungsausgaben leiten würde, erschwert das Tracking.<sup>19</sup>

### c. Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung in Österreich

Das Gender Budgeting ist in Österreich bereits fortgeschritten und erhält internationale Aufmerksamkeit, ein systematischer Ansatz zur Nachverfolgung der entsprechenden Budgets ist derzeit jedoch nicht gegeben. Tracking Informationen könnten bei entsprechender IT-Unterstützung bereits bei der Budgeterstellung erhoben werden. Ein pragmatischer Ansatz mit direktem Fokus auf Gleichstellungsprogramme ohne umfassende, detaillierte Aufteilung von Budgets erleichtert und beschleunigt eine erste Umsetzung und ermöglicht systematische Einblicke in die Ressourcen für unterschiedliche Gleichstellungsbereiche bzw. macht den Ressourcenfluss im Budgetvollzug transparent.

Bei der Auswertung der bisher manuell erhobenen Daten, mit denen ein erster Überblick über die Gleichstellungsprojekte erzielt wurde, ist festzulegen, auf welcher Budgetebene und für welche Ausgabenkategorien das Tracking erfolgen kann. Über eine Involvierung des BMF in den Prozess kann die Nachverfolgbarkeit von der Budgeterstellungphase

---

<sup>18</sup> Vgl. Polzer T./Seiwald, J. (2021): Gender-responsive budgeting in Austria: The narrow line between implementation and confirmation (<https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1927516>).

<sup>19</sup> O'Hagan, A., Klatzer, E. (2018): Gender Budgeting in Europe.

durchgehend bis hin zum Budgetvollzug (eindeutig zu identifizierende Ausgaben auf speziell gekennzeichneten Konten bzw. Global- und Detailbudgets) erfolgen.

Eine Erweiterung des Instrumentariums um eine Aufteilung sogenannter gemischter Programme würde die budgetären Gleichstellungsinformationen wesentlich ergänzen. Während in einzelnen Bereichen, insbesondere wenn Frauen und Männer gleichen Zugang zu Leistungen haben und die Leistungen für die Gesamtbevölkerung erbracht werden (z.B. Justiz), eine Aufteilung kaum einen Mehrwert bietet, könnte die systematische Analyse von Projekten, Transfers und indirekten Förderungen an Privatpersonen (z.B. Pflegegeld, Steuerbegünstigungen, Pensionen) wichtige Informationen über die Verteilung von Ressourcen hinsichtlich Frauen und Männern liefern. Das Budget könnte damit stärker als politisches Instrument genutzt werden, wenn das Budget für Gleichstellung in der Planung und im Vollzug nachvollziehbarer dargestellt wird.

Inhaltlich hilfreich ist jedenfalls eine übergreifende Gleichstellungsstrategie, an der sich sowohl die Definition der Gleichstellungsziele und -maßnahmen orientieren als auch die Budgetmittel inhaltlich identifizieren lassen. In einem jährlichen Gender Budget Statement werden in Verbindung mit einer umfassenden Gleichstellungsanalyse die Budgetmittel systematisch dargestellt.

#### **4      Ausblick: Nutzen und natürliche Grenzen des Instrumentariums**

Internationale Modelle zu Green und Gender Budgeting integrieren die Nachverfolgbarkeit der Budgets dieser Querschnittsmaterien in ein umfassendes Instrumentarium. Dieses enthält neben Strategien und Plänen budgetäre Mechanismen, Wirkungsorientierung und Folgeabschätzungen bzw. umfassende Governance Mechanismen. Die Informationen dieses Trackings bereichern die Informationsbasis in den unterschiedlichen Phasen des Budgetzyklus und liefern wesentliche

quantitative Informationen (z.B. hat eine Geschlechterperspektive der Förderprogramme zu einer Erhöhung der Unterstützung von Frauen im Laufe der Jahre geführt, wie aus dem Kunst- und Kulturbericht ersichtlich ist). Diese Budgetzahlen müssen jedoch immer in Zusammenhang mit anderen Informationsquellen wie insbesondere Zielsetzungen und wirkungsorientierten Indikatoren auch qualitativ interpretiert werden.

Konkret bedeutet dies:

- **Für die Budgeterstellung und Debatte im Parlament:** Das Parlament und andere Stakeholder können mit Hilfe von Budgetwerten über Gleichstellung oder Klima die Umsetzung von Strategien und Zielsetzungen der Bundesregierung beurteilen. Ein Green bzw. Gender Budget Statement zu diesen beiden Themenbereichen in den Budgetunterlagen unterstützt die Bundesregierung in deren Überlegungen und ermöglicht eine systematische Diskussion im Parlament.
- **Im Budgetvollzug:** Der Implementierungsstand des Budgets für die identifizierten Klima- oder Gleichstellungsausgaben eruiert, ob die Finanzmittel auch zielgerichtet eingesetzt und entsprechende Steuerungsmaßnahmen bei budgetären Unter- bzw. Überauslastungen eingeleitet werden. Die Budgetmittel werden öffentlich berichtet und zur Diskussion gestellt.
- **In der Rechenschaftslegung:** Sowohl in der jährlichen Berichterstattung (z.B. im Bundesrechnungsabschluss oder Berichten zur Wirkungsorientierung) als auch bei Evaluierungen und Prüfungen des Rechnungshofs kann die Implementierung der Querschnittsbudgets offengelegt und den erreichten Zielsetzungen gegenübergestellt werden. Damit kann nachvollzogen werden, wie die budgetären Maßnahmen konkret gewirkt haben, welchen Beitrag die Mittel zur Zielerreichung hatten und wie sich budgetäre Abweichungen auf die Zielerreichung ausgewirkt haben.

Um Kosten und Nutzen zu optimieren, sollte sich die konkrete Umsetzung an den Voraussetzungen des Budget- und Rechnungssystems einschließlich der IT-Landschaft orientieren. Der Detaillierungsgrad der Information muss eine Balance zwischen Relevanz und unnötiger Detailtiefe haben. Pragmatische Kompromisse werden notwendig sein. Externe Nachvollziehbarkeit verlangt nach einer klaren, offengelegten Methodik. Weiters ist für die Informationen eine homogene Datenbasis sicherzustellen, zudem sollen – sofern unterschiedliche Datenquellen (z.B. Budget, Transparenzdatenbank) noch bestehen – entsprechende Überleitungen eine widerspruchsfreie Verwendung der Daten sicherstellen.

Die OECD weist darauf hin, dass der Erfolg bzw. die Umsetzung der Gleichstellungspolitik nicht immer am Budget gemessen werden kann. Eine einseitige Konzentration auf Trackinginformationen kann missverständlich zu einer einseitigen Bewertung von Politik führen. Dieselbe Problematik ergibt sich beim Green Budgeting, durch sogenanntes Greenwashing. Um solchen Effekten vorzubeugen, ist eine Beurteilung durch unabhängige Stellen (wie internationale Organisationen, Rechnungshöfe oder unabhängige Klimaräte) notwendig, die eine Überwachung von Klimazielen und eine Einschätzung der Maßnahmen auf die Klimaziele wahrnehmen und die Ergebnisse des Trackings beurteilen.



# Impressum

## Für die Abonnenten:

**1. Erscheinungsweise:** Die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen erscheint halbjährlich.

**2. Bezugspreis:** Jahresabonnement € 20,-; Preis für Einzelheftbezug € 10,- (zuzgl. Porto).

**3. Einzahlungen** auf das Konto der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen, IBAN: AT25 6000 0000 0731 0009, BIC: BAWAATWWW.

**4.** Mit der Leistung des **Mitgliedsbeitrages** ist der Anspruch auf den unentgeltlichen Bezug der Zeitschrift verbunden. Der jährliche Mitgliedsbeitrag beträgt laut Beschluss der Mitgliederversammlung (MV) vom 17. Oktober 2003 für Einzelmitglieder € 10,-; für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 2.001 bis 5.000 € 49,40, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.001 bis 10.000 € 66,10, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 50.000 € 99,50, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000 € 165,60. Für den Bund und die Länder sowie für juristische Personen wird der Mitgliedsbeitrag gesondert festgesetzt (Hinweis: Betragsglättung lt. Beschluss der MV vom 4. Oktober 2021).

## Herausgeber, Eigentümer, Verleger, Verwaltung und Vertrieb:

Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen, zuhanden des Vorsitzenden, Hofrat Mag. Hansjörg Teissl, p.A. Martina Wagner, Verbindungsstelle der Bundesländer, A-1010 Wien, Schenkenstraße 4/III, Tel. 01/5353761; teisslha@gmail.com.

---

**Schriftleitung, für den Inhalt verantwortlich, sowie Bücher und Zeitschriften zur Rezension:** Dr. Philipp Lust, Bundesministerium für Finanzen, 1010 Wien, Johannesgasse 5, philipp.lust@bmf.gv.at – in Abstimmung mit Mag. Hansjörg Teissl und mit Unterstützung von Mag.<sup>a</sup> Karoline Pilcz.

Als Richtwert für Beiträge gilt eine Länge von 15.000 Zeichen (inkl. Leerzeichen), die gerne deutlich unterschritten werden kann, das Doppelte jedoch nicht überschreiten soll. Die Struktur der Beiträge kann in numerische Unterpunkte (1, 2,...) sowie darunter in Kleinbuchstaben (a., b,...) unterteilt werden. Literatur ist in den Fußnoten, nicht am Beitragsende zu zitieren, wobei Folgezitate verkürzt erfolgen sollten (nach Möglichkeit grob im Sinne der Abkürzungs- und Zitierregeln der österreichischen Rechtssprache und europarechtlicher Rechtsquellen, AZR, des Manz Verlages, aber jedenfalls einheitlich, wobei Abkürzungen wie „z.B.“ gerne Punkte enthalten können; das Fußnotenzeichen im Haupttext ist nach allfälligen Satzzeichen wie Punkt oder Beistrich zu setzen; wenn sich Wörter auf unterschiedliche Geschlechter beziehen und damit eine unterschiedliche Endung einhergeht, so kann dem seitens der Autor:innen durch Setzung eines Doppelpunktes Rechnung getragen werden).

Bücher und Zeitschriften werden zur Rezension nur angenommen, wenn ihr Inhalt auf dem Arbeitsgebiet der Gesellschaft liegt. Eine Verpflichtung zur Besprechung oder Rücksendung von nicht angeforderten Schriften übernimmt die Schriftleitung nicht.

**Verlagsrechte:** Nachdrucke, Übersetzungen in andere Sprachen, Vervielfältigungen jeder Art, auch fotografische, digital und fonetische, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus dürfen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Gesellschaft und mit Quellenangabe (kurz: ÖHW) hergestellt werden (alle Rechte gehen mit Annahme eines Beitrages auf die Gesellschaft über).

**Verantwortlichkeit:** Mit Namen gekennzeichnete Beiträge stellen die Ansicht des Verfassers dar. Soweit bei personenbezogenen Bezeichnungen nur die männliche Form angeführt ist, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise, wenn es nicht ausdrücklich anders angegeben ist. Der Standpunkt der Gesellschaft ist durch die Veröffentlichung eines Beitrages in keiner Weise festgelegt.

---

**Druck:** Druckeria GmbH, Schotterweg 24, 2483 Weigelsdorf.

**Gestaltung:** wachbergerteissl e.U., wachbergerteissl.at

**Offenlegung gemäß § 25 des Mediengesetzes, BGBl. Nr. 314/1981:**

Dem Vorstand des Vereines „Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen“ gehören an: MMag. Christian K ö t t l (Stv. Vorsitzender), Dr. Philipp L u s t (Schriftleitung – in Abstimmung mit Mag. Hansjörg Teissl), Senatsrat Mag. Christoph M a s c h e k, Dr. Egon M o h r (Geschäftsführer des wissenschaftlichen Beirates), OAR<sup>in</sup> Michaela S c h a t z, RR Christian S c h l e r i t z k o, MSc., Hofrat Mag. Hansjörg T e i s s l (Vorsitzender).

Die Richtung wird im § 2 der Satzungen der Gesellschaft wie folgt bestimmt: Zweck der Gesellschaft ist die sachliche Untersuchung und Erörterung von Fragen auf dem Gebiet des öffentlichen Haushaltswesens und der Kontrolle frei von Bindungen jeder Art.

---

