

ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Wie krisenfest ist das Haushaltsrecht des Bundes?
Reflexionen zur Transparenz der öffentlichen
Finanzen in Österreich.

Kritische Überlegungen zur Ausgestaltung
der Ansatz- und Bewertungsvorschriften nach
der VRV 2015 im Lichte rechnungslegungs-
spezifischer Zielvorstellungen.

Kritische Anmerkungen zur Implementierung
der VRV 2015.

Aktuelles zur Umsetzung des neuen
Haushaltsrechts.

Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung des
Gender Budgeting in Österreich.

50 Jahre „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre
und Nonprofit Management“ an der Johannes
Kepler Universität Linz.

Jahrgang 61 (2020) · Heft 4

Web: OEH.WAT

Wie krisenfest ist das Haushaltsrecht des Bundes? Reflexionen zur Transparenz der öffentlichen Finanzen in Österreich

Von Dr. Johann Seiwald und Dr.ⁱⁿ Petra Gschiel¹

1. Einleitung



Die Haushaltsrechtsreform hatte die Zielsetzung, das aus den 80er-Jahren stammende Haushaltsrecht an moderne Gegebenheiten anzupassen. Die Vorarbeiten begannen 2004 und wurden durch Reformen in anderen Ländern sowie dem New Public Management angeregt (Polzer et al., 2016). So fanden Instrumente und Konzepte,

die in angelsächsischen Ländern, in Skandinavien oder der Schweiz teilweise schon implementiert waren, Eingang in die Konzeption des österreichischen Haushaltsrechts (Huynman et al. 2014). Der mittelfristige Finanzrahmen, die Wirkungsorientierung, die Doppik bzw. eine Globalbudgetierung ersetzen das kameralistisch geprägte Budget- und Verrechnungssystem. Aber auch die Haushaltsgrundsätze (Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz, und die möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage) wurden neu formuliert und schafften die Basis für weiterführende Reformen, die in der wissenschaftlichen Literatur dem Public Governance zugeordnet werden (vgl. Polzer et al. 2016).

Die Haushaltsrechtsreform wurde 2017/2018 durch internationale Organisationen und ExpertInnen aus der Wissenschaft evaluiert, zur Weiterentwicklung wurden zahlreiche Vorschläge gemacht (IWF 2017, OECD 2018, Saliterer/Korac 2018). Einige Vorschläge, die ohne gesetzliche Änderung implementiert werden konnten, wurden bereits umgesetzt (z. B. Anpassungen im Bundesrechnungsabschluss, Verbesserung der Lesbarkeit der Budgetdokumente, Verbesserungen in der Haushaltsverrechnung). Änderungen, die Gesetzessanpassung bedürfen, befinden sich jedoch derzeit noch in Diskussion.

Im Zuge der COVID-19 Pandemie wurden zahlreiche budgetäre Maßnahmenpakete implementiert. Dies hat die Krisenfestigkeit, aber auch Beschränkungen des österreichischen Haushaltsrechts aufgezeigt, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz der öffentlichen Finanzen. Der vorliegende Artikel betrachtet deshalb die Erfahrungen aus der Umsetzung der budgetären

¹⁾ Die beiden Autoren sind ExpertInnen des parlamentarischen Budgetdienstes und verfassten diesen Beitrag in eigenem Namen und auf eigene Verantwortung. Die Ausführungen geben nicht notwendigerweise die Sichtweise des Budgetdienstes wieder, ergänzen jedoch die entsprechenden Ausführungen und Anregungen des Budgetdienstes.

Maßnahmenpakete und die entsprechenden Regelungen des österreichischen Haushaltsrechts vor dem Hintergrund der Transparenz. Dabei werden auch die Erkenntnisse aus der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform neu bewertet und Schlussfolgerungen über die Prioritätensetzungen gezogen.

2. Budgetprozess und Budgetdokumente

Aufgrund der Wahlen im Jahr 2019 und der darauffolgenden Regierungsbildung im Jänner 2020 konnte bis Dezember 2019 kein Budget vorgelegt werden.² Deshalb wurde das Finanzjahr 2020 mit einem automatischen bzw. gesetzlichen Budgetprovisorium gestartet. Der Beginn der COVID-19 Krise im März 2020 hat Österreich im budgetären Übergangsstadium getroffen, da gerade zum diesem Zeitpunkt die Budgetdebatte im Parlament begonnen hatte. Dies stellte sowohl für den Budgetprozess als auch die Budgetdokumente eine besondere Herausforderung dar, vor allem deshalb, da im vorgelegten Budgetentwurf (Stand Februar 2020) die Auswirkungen des Lock-down keine Berücksichtigung gefunden hatten.

Im Rahmen des Budgetprovisoriums wurde dem Bundesminister für Finanzen zunächst eine Überschreitungsermächtigung von 28 Milliarden EUR für die COVID-19 bedingten Maßnahmen aus dem Budget eingeräumt (insbesondere Krisenbewältigungsfonds). Dem Bundesminister für Finanzen wurden durch dieses Instrumentarium umfangreiche Entscheidungsspielräume eingeräumt. Im Zuge des parlamentarischen Budgetprozesses wurde diese sehr weitgehende Ermächtigung auf 8 Milliarden EUR reduziert und die verbleibenden 20 Milliarden EUR auf vier Rubriken aufgeteilt.

Im Hinblick auf die Transparenz hat eine Überschreitungsermächtigung mehrere Nachteile, wenngleich die eingeräumte Flexibilität der Regierung in der Krisensituation rasche Handlungsmöglichkeit gab. Zum einen werden die Budgetmittel nicht den konkreten Zwecken entsprechend der Budgetstruktur zugeordnet, sondern dies wird erst durch die Berichterstattung über den Budgetvollzug deutlich. Zum anderen fehlt es an einer ganzheitlichen Betrachtungsweise aller budgetären Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation, was aber auch der besonderen Situation geschuldet war. Weiters können die entsprechenden Ausgaben dadurch nicht in der üblichen Weise parlamentarisch diskutiert werden.

Aufgrund der sowohl fiskalpolitischen als auch demokratiepolitischen Auswirkungen solcher pauschalen Ermächtigungen sollten diese in künftigen Budgets jedoch weiterhin auf ein notwendiges Minimum beschränkt bleiben. Vielmehr könnten höhere Budgetmargen bei den einzelnen Rubriken eingeführt werden, mit denen etwaige budgetäre Risiken abgedeckt werden können; dies wurde auch im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vorgeschla-

²⁾ In der Verfassung ist vorgesehen (Art. 51 (3) B-VG), dass die Bundesregierung dem Nationalrat den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes für das folgende Finanzjahr spätestens zehn Wochen vor Beginn jenes Finanzjahres vorzulegen hat, für das ein Bundesfinanzgesetz beschlossen werden soll.

gen³. Auch eine stärkere Einbindung des Nationalrats wäre überlegenswert. International üblich sind Budgetmargen in der Höhe von 2–3 Prozent des Gesamtbudgets, wobei diese mit klaren Kriterien und Vorgehensweisen sowie vollständiger Transparenz über die Vergabe verknüpft ist. Dazu muss allerdings festgehalten werden, dass eine Marge nicht zur Bedeckung der Ausgaben durch einen außergewöhnlichen Fiskalschock, wie durch die COVID-19-Krise verursacht, ausreichend gewesen wäre.

Wenngleich die Krisensituation unmittelbare und flexible Reaktionen der Regierung bedurft hat, wäre jedoch eine transparente Planung der Mittelverwendungen zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich gewesen. Diese hätte nicht den formalen Regeln des Budgets entsprechen müssen, sondern könnte in einfacher tabellarischer Form die COVID-19 Programme mit ihren finanziellen Auswirkungen für das laufende und kommende Jahr zeigen.

Die Evaluierung der Haushaltsrechtsreform hat zahlreiche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Rücklagenwesens gegeben (wie etwa die Begrenzung des Aufbaus von Rücklagen oder die Deckelung bei Entnahmen)⁴. Im Zusammenhang mit der COVID-19 Gebarung ist mit Vorsicht bei der Rücklagenbildungen vorgegangen werden, um negative Auswirkungen in zukünftige Finanzjahren zu verhindern. Ein restriktives Vorgehen ist deshalb vorteilhaft. Die Verwendung dieser Rücklagen für andere Zwecke als für die Krisenbewältigung wäre jedenfalls zu unterbinden. Um eine vollständige Fiskalplanung und eine umfassende Debatte über das Gesamtbudget führen zu können, sollten solche Rücklagenentnahmen, sofern sie gebildet wurden, jedenfalls veranschlagt werden und nicht erst im Budgetvollzug entnommen werden.

In Fortsetzung der Praxis, dass COVID-19 bezogene Mittelverwendungen speziell gekennzeichnet sowie eigene Detailbudgets geführt werden⁵, könnten auch die Budgetunterlagen der folgenden Jahre die COVID-19 Gebarungen speziell ausweisen. Diese könnten bei den jeweiligen Untergliederungen hervorgehoben und eine Gesamtübersicht mit den jeweiligen Detailbudgets und Konten vorgelegt werden. Dies gilt auch für aus der Pandemie resultierenden Konjunkturprogrammen.

3. Wirkungsorientierung und Gleichstellung

Der derzeitige Ansatz der Wirkungsorientierung im österreichischen Haushaltsrecht stellt die einzelnen Budgetuntergliederungen und ihre Strategien in den Mittelpunkt, gleichzeitig fehlen eine übergreifende Strategie und systematische ressortübergreifende Wirkungsziele für den Bund. Da besonders die COVID-19 Krise ein gesamtgesellschaftliches Phänomen darstellt, das interdependent auf die unterschiedlichen Teilbereiche der Gesellschaft und der Politik einwirkt, ist ein übergeordnetes Fundament erforderlich. Dadurch könnte eine

³) Vgl. Saliterer/Korac (2018) S. 74

⁴) Vgl. Saliterer/Korac (2018) S. 77

⁵) Vgl. Entschließung des Nationalrats vom 26. 6. 2020 betreffend Transparenz im Budget

gesamtgesellschaftliche Ausrichtung der einzelnen Wirkungsziele auf Ressortebene unterstützt, etwaige Duplizitäten und Widersprüchlichkeiten ausgeräumt und somit die Transparenz deutlich erhöht werden.⁶ Die Darstellung der Gesamtstrategie der Regierung kann etwa im Budgetbericht oder als separates Dokument zur Wirkungsorientierung erfolgen.

Die im Bundesfinanzgesetz (BFG) 2020 bzw. Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) 2020-2023 festgelegten Zielsetzungen der Bundesregierung beziehen sich - wie auch die finanziellen Werte - auf den Zeitraum vor der Pandemie. Diese werden jedoch von der COVID-19-Pandemie wesentlich beeinflusst bzw. es ändern sich durch die Krise auch die politischen, wirtschaftlichen sowie sozialen Rahmenbedingungen und Prioritäten. Anpassungen oder Aktualisierungen der Wirkungsinformationen wurden nicht vorgenommen. Dies war insbesondere deshalb der Fall, weil der im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 vorgesehene Qualitätssicherungsprozess mehrere Wochen Zeit in Anspruch nimmt und dieser bereits vor Beschluss der ersten COVID-19-Maßnahmen abgeschlossen war.

Die notwendige Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung könnte auch andere Weiterentwicklungsbereiche wie etwa die Straffung der Ziele auf gesellschaftliche relevante Bereiche, die stärkere Berücksichtigung internationaler Benchmarks (insbesondere Sustainable Development Goals - SDGs) sowie die bessere Integration der finanziellen Ressourcen berücksichtigen. Im Zusammenhang mit der COVID-19 Krisenbewältigung sowie der nachfolgenden Konjunkturpakete werden enorme budgetäre Mittel benötigt, die auch in der Wirkungsorientierung abgebildet werden sollten. So wäre darauf zu achten, dass Ziele, Maßnahmen und Indikatoren mit den Budgetmitteln korrespondieren und dadurch der Erfolg der getroffenen Maßnahmen der Bundesregierung noch besser beurteilt werden kann.

In die Evaluierung der Zielerreichung für das Jahr 2022 könnte im Wirkungscontrollingbericht⁷ eine umfassende Aktualisierung der Wirkungsinformationen im Hinblick auf die Entwicklungen durch die COVID-19 Pandemie einfließen. Dazu wäre es zweckmäßig, die entsprechenden Ziele und Maßnahmen stärker zu bündeln, um so den Gesamteffekt der COVID-19 Maßnahmenpakete zu analysieren. Dadurch könnte vermieden werden, einzelne Ziele, Maßnahmen und Indikatoren fragmentarisch zu beurteilen und die Gesamtbeurteilung für die Bevölkerung aus den Augen zu verlieren. Die Abweichungen sollten eine systematische Abweichungsanalyse beinhalten, aus der ersichtlich wird, welche Auswirkungen die COVID-19-Krise auf die Zielerreichung hatte, welche anderen

⁶) Im Rahmen der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2017 wurde von der OECD und dem IMF vorgeschlagen das Regierungsprogramm wirkungsorientiert aufzubauen und als „Ankerpunkt“ für die Definition der Inhalte der Wirkungsorientierung zu etablieren. Dies erscheint durchaus als sinnvoll. Im Hinblick auf den noch lange Zeitraum bis zum Ende der derzeitigen Legislaturperiode, könnte eine pragmatische Umsetzung bereits für das Budget 2022 erfolgen. Dies könnte dann auch dauerhaft als Instrument zur Übersetzung des Regierungsprogramms in die Logik der Wirkungsorientierung eingesetzt werden.

⁷) Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport, Bericht zur Wirkungsorientierung 2018 gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingverordnung

Faktoren die Zielerreichung beeinträchtigt haben bzw. ob und in welchem Umfang die Ziele in der geänderten Situation überhaupt geeignet waren. Eine umfassende Neubewertung der Ziele entsprechend der geänderten Rahmenbedingungen und eine entsprechend weitgehende Überarbeitung wird für den BVA 2021 wohl notwendig sein.

In einer Entschließung des Nationalrats⁸ wurde die Bundesregierung ersucht, die geschlechterspezifischen Auswirkungen der Maßnahmen zur Abfederung der COVID-19 Pandemie zu evaluieren. Die Entschließung bringt zum Ausdruck, dass Frauen und Männer von der Krise, den Folgen der Krise sowie durch die getroffenen Maßnahmen zur Abfederung unterschiedlich betroffen sind. Diese Grundüberlegung könnte auch in die Angaben zur Wirkungsorientierung Eingang finden, sodass sich daraus Auswirkungen ableiten lassen. In einem Gender Statement könnten etwa die Auswirkung der budgetären Maßnahmen auf Gleichstellung umfassend und systematisch dargestellt werden. Daraus würde dann ersichtlich, welche Mittel für Frauen und Männer in den einzelnen Abfederungsmaßnahmen verwendet werden und welche gleichstellungsbezogenen Ziele dadurch erreicht werden konnten bzw. welche Nebeneffekte sich daraus ergeben haben.

4. Folgenabschätzung

Im Rahmen der COVID-19-Krise wurden zahlreiche Gesetzesvorschläge der Regierungsparteien im Parlament mittels Initiativantrag und nicht als Regierungsvorlage eingebracht, obwohl sie in den Ressorts erstellt wurden. Bei Initiativanträgen ist eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) grundsätzlich nicht verpflichtend und unterbleibt deshalb in der Regel. Initiativanträge müssen gemäß § 28 Geschäftsordnungsgesetz nur hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen Vorschläge enthalten, wie ein damit verbundener Mehraufwand zu bedecken ist.

Das haushaltsleitende Organ, in dessen Wirkungsbereich die beschlossene Regelung fällt, ist jedoch trotzdem zur Durchführung einer internen Evaluierung verpflichtet, da diese in § 18 BHG 2013 unabhängig von der Erstellung einer WFA geregelt ist. Im vom BMF und BKA erstellten Handbuch zur WFA⁹ wird ebenfalls empfohlen, bei Initiativanträgen eine der WFA entsprechende Unterlage durch das betroffene Ressort zu erstellen und einen Zeitpunkt für die interne Evaluierung festzusetzen.

⁸) Vgl. Entschließung des Nationalrats vom 17. 6. 2020 betreffend Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Corona-Krise (583/A(E)): Die Bundesregierung wird ersucht, die derzeitigen Bemühungen rund um die Abfederung der Krise effizient fortzuführen und abschließend mögliche Auswirkungen anhand der verfügbaren Daten zu evaluieren, um mögliche Rückschlüsse auf geschlechterspezifische Auswirkungen ziehen zu können, ohne dadurch zusätzliche Verwaltungslasten durch die Datenaufbereitung entstehen zu lassen und allfällige entsprechend Initiativen zu setzen.

⁹) https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung.pdf?6wd87y

Die Evaluierungen sollten grundsätzlich möglichst zeitnahe erfolgen. Gerade im Zusammenhang mit der Evaluierung der COVID-19-Gesetze könnte eine frühe Evaluierung, etwa zu einem Zeitpunkt, an dem die Programme auslaufen oder soeben abgeschlossen wurden, in Betracht gezogen werden. Nur dadurch lassen sich die Ergebnisse sinnvoll verwerten und zur Steuerung ähnlicher zukünftiger Programme verwenden. Insbesondere bei einer Evaluierung nach fünf Jahren, ist davon auszugehen, dass sich die politische und wirtschaftliche Situation deutlich geändert hat. Die Evaluierung würde damit für die öffentliche oder politische Debatte deutlich weniger relevant.

Die WFAs werden für jede Gesetzesänderung vorgelegt. Zahlreiche gesetzliche Maßnahmen zur Bewältigung der Krise streben ähnlich gelagerte Zielsetzungen, insbesondere die Abfederung der Auswirkungen für bestimmte Unternehmen und Bevölkerungsgruppen, die Stärkung des Konsums oder die Stützung der Konjunktur, an. Aus diesem Grund wäre auch eine gesamthafte WFA für alle Maßnahmen, die ähnliche Zielrichtungen verfolgen, vorteilhaft. Dies könnte bei den weiteren Krisenbewältigungsprogrammen stärker berücksichtigt werden, um eine Fragmentierung und dadurch mögliche Falschaussagen oder unscharfe Ergebnisse zu vermeiden.

Die Evaluierung der COVID-19-Gesetzgebung sollte jedenfalls im Gesamtkontext mit übergeordneten Zielen beurteilt werden. Beispielsweise könnte der Familienbonus plus gemeinsam mit dem Familienhärteausgleichsfonds und weiteren familienpolitischen Maßnahmen evaluiert werden. Hier könnten vor allem die wirtschaftlichen, sozialen und gleichstellungsrelevanten Ziele einer gesamthaften Analyse unterzogen werden. Zu überlegen wäre eine eigenständige über die Standardmethodik hinausgehende Methodik, da die derzeitige WFA komplexe Wirkungszusammenhänge nur bedingt abzubilden vermag, da der Fokus auf einzelne Gesetzesmaßnahmen liegt. Die Einbeziehung von verschiedenen Stakeholder bei der Evaluierung, wie dies die Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vorschlägt, würde auch die Transparenz deutlich verbessern.

Um aus der WFA und den späteren Evaluierungen den entsprechenden Nutzen ziehen zu können, könnten die festgelegten Ziele und Indikatoren bzw. deren Darstellung verbessert werden, da nur so eine faktenbasierte politische Entscheidung über Gesetzesvorhaben unterstützt werden kann. Maßnahmen könnten beispielsweise nicht so gewählt werden, dass bereits ihre Umsetzung (d. h. der Gesetzesbeschluss) die Zielerreichung darstellt. Dies wäre dann nur eine Pflichterfüllung und würde kaum zu einer höheren Transparenz beitragen. Dem budgetären Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern könnte etwa durch die Aufteilung der budgetären Mittel auf Frauen und Männer Rechnung getragen werden.

5. Mittelfristiger Finanzrahmen

Aufgrund der hohen Unsicherheiten ist die Funktionsweise des mittelfristigen Finanzrahmens in der unmittelbaren Krisenzeit deutlich eingeschränkt. Die Erhöhung der Ressorts für COVID-19 bezogene Auszahlungen aus dem Krisenbewältigungsfonds wurden als unterjährige Mehreinzahlungen konstruiert, weshalb damit die fixen Obergrenzen für die Auszahlungen für die einzelnen Untergliederungen auch im Finanzrahmen entsprechend überschritten werden.

Die Situation ist nach dem Lock-down gegenüber jener im Frühjahr 2020 grundlegend anders. Zum einen steigt nun die Planbarkeit, die finanziellen Wirkungen der Krisenbewältigungsmaßnahmen sind quantitativ besser einschätzbar und können auch den einzelnen Jahren des Finanzrahmens zugeordnet werden. Zum anderen werden umfangreiche Konjunkturpakete geplant, die ebenfalls abgeschätzt und in den Finanzrahmen integriert werden. Der dadurch entstehende signifikante Druck auf die öffentlichen Defizite könnte im Rahmen einer Finanzstrategie, mit der die öffentlichen Finanzen langfristig auf einen nachhaltigen Pfad zurückgeführt werden, nachvollziehbar ausgewiesen werden.

Der Finanzrahmen ist als Instrument geeignet, zu zeigen, wie hoch die Auszahlungen im Rahmen einer mittelfristigen Finanzstrategie für die Ressort maximal sein können. Dadurch würde auch ersichtlich werden, welche finanziellen Auswirkungen die Maßnahmen der Bundesregierung insgesamt in welchen Jahren haben werden und wie sich beispielsweise die „Klimamilliarde“ oder „Investitionsmilliarde“ niederschlagen.

Da der Finanzrahmen in seiner Steuerungskraft aufgrund laufender jährlicher Anpassungen aufgeweicht wurde und so seine eigentliche strategische Funktion nicht erfüllen kann, ist es notwendig einige Maßnahmen zu setzen, um die Transparenz und Steuerungsfähigkeit wiederherzustellen. Die Zusammenlegung der mittelfristigen Planung mit der jährlichen Budgetdiskussion im Parlament könnte rückgängig gemacht werden und so eine strategische Debatte im Frühjahr erfolgen.

Allerdings bedarf eine solche strategische Debatte auch der entsprechenden Unterstützung von Transparenzinstrumenten. Der Strategiebericht könnte nach den Empfehlungen der Evaluierung der Haushaltsreform zu einem Fiskalbericht weiterentwickelt werden und gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, Prognosen und insbesondere verschiedene Szenarien aufzeigen bzw. die Verbindungen zwischen den Haushaltsprioritäten und internationalen Regelwerken (z. B. Empfehlungen der Europäischen Union, UN Sustainable Development Goals - SDGs) herstellen.

Die Transparenz kann aber insbesondere durch die Erläuterungen der Abweichungen zum vorherigen Finanzrahmen erfolgen. Dadurch würde deutlich, ob es sich dabei um makroökonomische Gründe, das Einleiten noch nicht erfasster budgetärer Maßnahmen, rein buchungstechnische Maßnahmen oder Veränderung wesentlicher Planungsparameter handelt. Gerade im Zusammenhang mit COVID-19 Maßnahmen würde sich auch das eigentliche Ausmaß einer zusätzli-

chen „Bildungs- oder Klimamilliarde“ nachvollziehen lassen. Insgesamt würde durch eine bessere Offenlegung der Berechnungsgrundlagen (Wert- und Mengengerüste, z. B. angenommene Durchschnittspension, Anspruchsberechtigte der unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialprogramme) die Qualität der Budgetunterlagen deutlich steigen und weitreichendere Analysen zulassen.

Da der fiskalische Spielraum in der Post-Krisenzeit deutlich eingeschränkter sein wird, gewinnen Spending Reviews, mit denen systematisch Sparpotential durch umfassende Budget- und Wirkungsanalysen aufgedeckt werden, an Bedeutung. Die vom BMF geleiteten Pilotprojekte sind weitgehend ohne Einbindung und Information weiterer Stakeholder zusätzlich zu BMF und dem Ressort erfolgt. Der Nutzen von Spending Reviews nach internationalen Grundsätzen entfaltet den vollen Nutzen nur bei vollständiger Transparenz der Auswahl der Budgetbereiche und der Darstellung der Ergebnisse, die dann nachvollziehbar ins Budget eingebaut werden können.

6. Risikoberichterstattung

Das BFG 2020 ist durch hohe Unsicherheit geprägt, die sich ausgehend vom Gesundheitssektor auf weite Teile der Realwirtschaft ausgewirkt hat und sämtliche Politikbereiche in unterschiedlicher Ausprägung betrifft. Es handelt sich um unterschiedliche Faktoren, die negativ auf die Budgetlage im Jahr 2020 einwirken bzw. sich auch mittelfristig auswirken werden. Zum einen war die Dauer und der Umfang des Lock-down im Frühjahr 2020 und dessen Auswirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht absehbar, zum anderen sind von Einnahmefällen des Bundes auch Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen betroffen. Auch Ausgliederungen und Bundesbeteiligungen, sowie die im Rahmen der COVID-19-Hilfspakete eingegangenen Haftungen werden – in unterschiedlicher Ausprägung – budgetäre Belastungen in den zukünftigen Jahren bringen.¹⁰

Im Sinne der Transparenz könnte das BMF ein Risiko-Statement, wie dies auch vom IWF in seiner Evaluierung als Teil der Vorlage des BVA-E vorgeschlagen wird,¹¹ vorgelegt werden, in dem die Risiken und deren Eintrittswahrscheinlichkeit beschrieben, sowie die wahrscheinliche budgetäre Belastung abgeschätzt wird. Die in der Budgetanalyse des Budgetdiensts dargelegten Budgetrisiken bzw. die Einschätzungen des Fiskalrats können eine umfangreiche Berichterstattung des BMF bzw. der Bundesregierung nicht ersetzen, da diese über deutlich umfangreichere und aktuellere Information verfügen. Die Transparenz könnte um die Darstellung von unterschiedlichen Szenarien über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ergänzt werden, weil dann die EntscheidungsträgerInnen auch Informationen über einen optimistischen und einen pessimistischen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung verfügen würden.

¹⁰) Vgl. Budgetanalyse 2020 des Budgetdienstes: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD_-_Budgetanalyse_2020.pdf

¹¹) IMF (2018) Fiscal Transparency Evaluation

Auch in der sonstigen regelmäßigen Berichterstattung des BMF, etwa beim Haftungsbericht, Beteiligungs- und Finanzcontrollingbericht, Förderungsbericht sowie beim Bericht über die Forderungen des Bundes, könnte den COVID-19 relevanten Auswirkungen auf die Gebarung in der Berichtsgestaltung besondere Aufmerksamkeit geschenkt und die Budgetrisiken für zukünftige Budgets umfassend dargestellt und analysiert werden. Im Beteiligungs- und Finanzcontrollingbericht zum Stichtag 31. März 2020 wurden Auswirkungen auf die jeweiligen Unternehmen bereits dargestellt, wobei die Aufbereitung der Informationen in Hinblick auf budgetäre Auswirkungen auf den Bund noch deutlich verbessert werden könnte. Ergänzt werden muss dazu jedoch, dass zum Stichtag 31. März 2020 die Gesamtsituation noch nicht absehbar und viele Risiken quantitativ noch nicht abschätzbar waren.

7. Budgetvollzug

Das BMF hat in den monatlichen Bericht über die Entwicklung des Bundeshaushalts auch die COVID-19-Berichterstattung für den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, die Hilfsmaßnahmen gemäß ABBAG-Gesetz sowie den Härtefallfonds integriert. Diese Berichterstattung wurde im Zeitablauf erweitert (z. B. durch die Darstellung der Kurzarbeit nach Branchen, detaillierte Auflistung der Auszahlungen aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds) und insbesondere werden die quartalsweise verpflichtenden Berichte für den Härtefallfonds und die ABBAG-Maßnahmen (Haftungen) monatlich dem Nationalrat übermittelt.

Zahlreiche Gebarungen, die nicht über diese Fonds finanziert werden (z. B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), aber auch für die Bekämpfung der Folgen der COVID-19-Krise relevant sind, sind nicht in der COVID-19-Berichterstattung enthalten, sondern sind von der allgemeinen Bericht über den Budgetvollzug umfasst. Diese könnten im Sinne einer Gesamtübersicht jedoch auch im COVID-19-Berichterstattungsteil angesprochen. Zwischen dem Berichtsstichtag und der Behandlung im Budgetausschuss liegt in der Regel eine längere Zeitspanne, die auch von den Ausschussterminen abhängig ist. Um möglichst aktuelle Informationen im Budgetausschuss, könnte das BMF dem Nationalrat kurzfristig, vor den Ausschussterminen, Kurzübersichten zur Verfügung stellen.

Das BMF hat für die Nachverfolgbarkeit der COVID-19-Gebarungen speziell gekennzeichnete Konten eingerichtet, wodurch die Voraussetzungen für eine gezielte Berichtslegung geschaffen bzw. Analysen durch das BMF, den Rechnungshof und den Budgetdienst ermöglicht werden. Damit wurde der Entschließung des Nationalrats vom 26. Mai 2020 betreffend Transparenz im Budget (36/E) bereits zum Teil Rechnung getragen. Um die Entschließung jedoch vollständig umzusetzen, wären in weiterer Folge noch Detailbudgets für neue Programme einzurichten. Dies wäre insbesondere bei jenen Programmen sinnvoll, bei denen umfangreiche Budgetmittel für spezifische, abgegrenzte Hilfsmaßnahmen zur Verfügung gestellt bzw. für die neue Verwaltungsfonds (z. B. Härtefallfonds, Fixkostenzuschuss, NPO-Fonds) eingerichtet werden. Für

diese Instrumente könnte auch über im Rahmen von Überprüfungen festgestellte missbräuchliche Verwendungen in aggregierter Form berichtet werden.

Eine umfassende Planung des Mitteleinsatzes aus den Krisenbewältigungsmaßnahmen wurde bisher noch nicht vorgelegt. Im BFG 2020 wurde allerdings die zunächst vorgesehene pauschale Ermächtigung für den COVID-19-Krisenbewältigungsfonds auf die einzelnen Rubriken aufgeteilt, damit wurde der Verwendungszweck nur sehr grob festgelegt. Eine Aktualisierung mit einer Detailplanung innerhalb der Rubriken wurde in die Berichterstattung nicht eingebaut. Im Sinne der in § 66 Abs. 1 BHG 2013 für das Budgetcontrolling verlangten umfassenden finanziellen Steuerung würde sukzessive zu einem gesamthaften Planungsansatz übergegangen werden, die um eine Prognosekomponente ergänzt wird, da die Planungsunsicherheiten deutlich abgenommen haben. Die Prognose könnte in Szenarien erfolgen und damit den Fortgang der Pandemie berücksichtigen.

Sofern nicht ausgeschöpfte Budgetmittel der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise einer Rücklage zugeführt werden, wäre eine transparente Bildung der Rücklagen sowie eine Veranschlagung im Budget geeignete Maßnahmen, um die Nachvollziehbarkeit der Mittel aus dem Krisenbewältigungsfonds zu gewährleisten.

Auch die Eintragung aller zur Bewältigung der COVID-19-Krise erbrachten Leistungen in die Transparenzdatenbank stellt eine weitere sinnvolle flankierende Maßnahme zur Transparenz und Sicherstellung eines effizienten und effektiven Ressourceneinsatz dar. Mit diesem Instrument könnten insbesondere die überlappenden Zielgruppen und Förderungszwecke sowohl auf Bundes wie auch auf Landes- und Gemeindeebene transparenter gemacht werden. Um die Informationen der Transparenzdatenbank bei der Gewährung und Kontrolle von Förderungsmaßnahmen effektiv nutzen zu können, insbesondere um nicht beabsichtigte Doppelförderungen zu vermeiden, wäre eine möglichst vollständige Befüllung durch alle Länder und auch die Gemeinden anzustreben.

Für einzelne Fonds (insbesondere Familienhärteausgleich, Sonderdotierung Pflegefonds, Corona-Startup-Hilfsfonds) besteht derzeit keine gesetzliche Berichtspflicht. Obwohl für diese Fonds teilweise deutlich geringere budgetäre Mittel als für die bereits berichtspflichtigen Fonds vorgesehen sind, könnte durch eine Berichterstattung über die Verwendung der Mittel die Effektivität und Treffsicherheit der Leistungen besser beurteilt werden und diese könnte die Gesamtsicht auf alle Instrumente erhöhen.

8. Abbildung der COVID-19 Maßnahmen im Rechnungswesen

Einzelne Fonds bzw. Programme (z. B. Härtefallfonds durch die Wirtschaftskammer) werden nicht direkt vom Bund verwaltet. Aus diesem Grund erfolgt im Regelfall ein Transfer an die abwickelnde Stelle, durch die eine Vorfinanzierung sichergestellt wird. Nach Prüfung des Antrags und Genehmigung erfolgt die Auszahlung an die LeistungsempfängerInnen durch die abwickelnde Stelle und

nicht durch direkte Zahlung aus dem Bundeshaushalt. Dies bedeutet, dass ökonomisch erst mit der Auszahlung an die LeistungsempfängerInnen die Mittel für die Kaufkraftstärkung bzw. soziale Abfederung der ökonomischen Folgen der Krise oder zur Liquiditätssicherstellung von Unternehmen verwendet werden können.

Im Bundeshaushalt wird der Aufwand jedoch mit der Auszahlung an die abwickelnde Stelle abgebildet. Die konkrete Auszahlung an die LeistungsempfängerInnen lässt sich nur über Zusatzangaben in der COVID-19 Berichterstattung feststellen, die nicht für alle Gebarungen angeführt wird. Um diesen Aspekt ökonomisch und haushaltsrechtlich korrekt abzubilden, könnte das Rechnungswesen des Bundes genutzt werden und eine korrekte Abbildung in Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungshaushalt erfolgen. Bereits in der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform wurde die korrekte Periodenabgrenzung von Transfers hingewiesen. Die Zahlung an die abwickelnde Stelle wären im Finanzierungshaushalt darzustellen und bilden solange eine Vorauszahlung im Vermögenshaushalt, bis zur Zusage oder Auszahlung an die unmittelbaren LeistungsempfängerInnen kommt. Im Ergebnishaushalt erfolgt die Erfassung eben mit der Zusage oder Auszahlung an diese unmittelbaren LeistungsempfängerInnen.

9. Schlussfolgerungen und nächste Schritte

Dieser Artikel reflektiert das derzeitige Haushaltsrecht im Zuge der Umsetzung der budgetären Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise und der Transparenz der entsprechenden Finanzströme. Es zeigt sich, dass mit dem Haushaltsrecht grundsätzlich die Krisenbewältigungsmaßnahmen implementiert und abgebildet werden konnten. Besondere Konstellationen, wie beispielsweise der verspätete Budgetprozess, stellen eine zusätzliche Herausforderung dar, für die jedoch ad-hoc Lösungen gefunden wurden.

Allerdings zeigten sich im Zusammenhang mit der Krise auch einige Schwachstellen, und in zahlreichen Bereichen bestätigt sich die Notwendigkeit die im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform vorgeschlagenen Verbesserungsvorschläge umzusetzen. Schwachstellen zeigen sich – wie in den vorhergehenden Ausführungen angeführt – in fast allen Bereichen des Budgetmanagements, insbesondere ist die Risikoberichterstattung in Österreich wenig entwickelt.

Zahlreiche Berichtsverbesserungen sind ohne gesetzliche Grundlage umsetzbar (z. B. eine gesamthafte Evaluierung der COVID-19 Maßnahmen im Rahmen der Wirkungsorientierung, umfassende Berichterstattung über die COVID-19-Gebarungen). Es wäre somit ratsam, langfristig eine gesetzliche Basis im Bundeshaushaltsgesetz für die in diesem Artikel beschriebenen Reformfelder zu schaffen. Um jedoch auf die durch die Krise geschaffenen Transparenzansprüche zu reagieren, könnten jene Transparenzmaßnahmen, die keine gesetzliche Maßnahme erfordern, unmittelbar in die Berichterstattung aufgenommen werden.

Insbesondere in jenen Bereichen, bei denen umfassendere Eingriffe in das geltende Haushaltsrecht notwendig sind, wie insbesondere im Bereich des mittel-

fristigen Finanzrahmens oder der stärkeren Verknüpfung zwischen Budget und Wirkungsorientierung bzw. Gleichstellung wäre ein umfassender Reformdialog unter Einbindung aller relevanten Stakeholder (insbesondere BMF; Parlament, Ressorts, Rechnungshof) und ExpertInnen zweckmäßig, um Konsens aller Beteiligten sicherzustellen und entsprechendes Wissen zu mobilisieren. Am besten im Sinne einer nachhaltigen Lösung wird dies gelingen, wenn - wie in der Vergangenheit üblich - im Parlament ein einstimmiger Reformbeschluss angestrebt wird.

Literatur

- Budgetdienst des Parlaments, Budgetanalyse 2020, Wien 2020
- Bundeskanzleramt, Bundesministerin für Frauen und öffentlicher Dienst, Handbuch wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Arbeitsunterlage, Wien 2013
- Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport, Bericht zur Wirkungsorientierung 2018 gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingverordnung, Wien 2019
- Saliterer, I./Korac, S. (2017), Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes, Endbericht, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2017
- Hyndman, N., Liguori, M., Meyer, R.E., Polzer, T., Rota, S. und Seiwald, J. (2014), "The translation and sedimentation of accounting reforms. A comparison of the UK, Austrian and Italian experiences", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 25 Nos 4-5, pp. 388-408.
- IMF 2017: Austria - Fiscal Transparency Evaluation, Washington, DC: International Monetary Fund.
- OECD 2018: Budgeting in Austria, OECD Publishing, Paris.
- Polzer, T., Meyer, R.E., Höllerer, M.A. und Seiwald, J. (2016), Institutional hybridity in public sector reform: replacement, blending, or layering of administrative paradigms, *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 48B No. 1, pp. 69-99.
- Seiwald, J./Polzer, T. (2020), Reflections on the Austrian COVID-19 budgetary emergency measures and their potential to reconfigure the public financial management system, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, DOI 10.1108/JPBAFM-07-2020-0103.