

# Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

---

**Schwerpunkt:**

Reformbedarf nach 10 Jahren  
neuem Haushaltsrecht des Bundes

Bundesbudget 2024

VfGH zu Ausgliederungen  
im Fall COFAG

Literaturhinweise

---

# Inhaltsübersicht

<b>Dr.<sup>in</sup> Margit K r a k e r (Hart):</b> Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen	Seite 137
<b>Dr. Magnus B r u n n e r, LL.M. (Bregenz):</b> Zum aktuellen Haushaltsrecht und seiner Weiterentwicklung	Seite 145
<b>Dr.<sup>in</sup> Margit S c h r a t z e n s t a l l e r, MA (Purkersdorf)</b> <b>und Univ.-Prof. MMag. Gabriel F e l b e r m a y r (Wien):</b> Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven	Seite 155
<b>Dr.<sup>in</sup> Angelika P a s t e r n i a k, MBA (Wien):</b> Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform	Seite 165
<b>Dr. Helmut B e r g e r (Großenzersdorf):</b> Reformbedarf im Haushaltsrecht aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle	Seite 193
<b>Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien):</b> Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundes- haushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024	Seite 219
<b>Maximilian P o n a d e r, LL.M. (Wien):</b> Aktuelle Rechtsfragen zur Ausgliederung im Kontext der COFAG-Rechtsprechung des VfGH	Seite 239

Autorenverzeichnis	Seite 259
Literaturhinweise	Seite 263
Ihr Zugang zur ÖHW	Seite 275
Impressum	Seite 277
Inhaltsverzeichnis 2023	Seite 281



# Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen

Von Dr.<sup>in</sup> **Margit Kraker\***

---

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

Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 260.

## 1 Einleitung

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

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

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

---

<sup>1</sup> Siehe FN 6.

## 2 Ziele der Haushaltsrechtsreform

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

Mit dieser auch international überaus beachteten Reform wurden mehrere Ziele verfolgt:<sup>2</sup>

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

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

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

---

<sup>2</sup> Siehe z.B. *Schilhan*, Das neue Bundeshaushaltsrecht – Rechtliche Grundlagen (2010), 9 f (abrufbar unter [https://www.bmf.gv.at/dam/bmf/vat/budget/haushaltsrechtsreform/presentationen-literatur/Schilhan\\_Das\\_neue\\_Bundeshaushaltsrecht\\_Rechtliche\\_Grundlagen.pdf](https://www.bmf.gv.at/dam/bmf/vat/budget/haushaltsrechtsreform/presentationen-literatur/Schilhan_Das_neue_Bundeshaushaltsrecht_Rechtliche_Grundlagen.pdf)).

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

### 3 Rolle des Rechnungshofes

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

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

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

#### 4 Krisenfestigkeit des Bundeshaushalts? – Rolle des Haushaltsrechts

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

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

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

---

<sup>3</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/news\\_3/Bundesrechnungsabschluss\\_2022\\_Starker\\_Anstieg\\_Finanzschulde.html](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/news_3/Bundesrechnungsabschluss_2022_Starker_Anstieg_Finanzschulde.html).

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

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

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

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

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

---

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

## 5 Evaluierung der Haushaltsrechtsreform – wie geht es weiter?

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

In den Ergebnissen der Prüfungen zum Bundesrechnungsabschluss sowie in der Prüfung zu den Rücklagen des Bundes aus dem Jahr 2020<sup>7</sup> finden sich *zahlreiche Reformvorschläge des Rechnungshofes* zur Weiterentwicklung des Bundeshaushaltsrechts, die noch umzusetzen wären.

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

---

<sup>6</sup> *Saliterer/Korac*, Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017 – Endbericht (2018, abrufbar unter [https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:8b785d11-8118-4deb-bf84-1e0c6a1291de/Endbericht\\_Externe\\_Evaluierung\\_Bundeshaushaltsgesetz\\_April\\_2.pdf](https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:8b785d11-8118-4deb-bf84-1e0c6a1291de/Endbericht_Externe_Evaluierung_Bundeshaushaltsgesetz_April_2.pdf) sowie zu den übrigen Berichten der Evaluierung <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltswesen/entwicklung-des-haushaltsrechts.html>).

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

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

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

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

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

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

---

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

# Zum aktuellen Haushaltsrecht und seiner Weiterentwicklung

Von Dr. Magnus Brunner, LL.M. (London)\*

---

\* Der Text basiert auf dem am 4. Juli 2023 gehaltenen Vortrag im Rahmen der vom Rechnungshof im Parlament organisierten Veranstaltung „Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen“.

Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 259.

## 1 Einleitung

Die Reform des Haushaltsrechts des Bundes, die in zwei Etappen vor knapp 15 Jahren (2009) und vor 10 Jahren (2013) in Kraft gesetzt wurde, stellt einen Meilenstein für die Modernisierung des Haushaltswesens dar. Sie war über Jahre im Vorfeld konzipiert und abgestimmt und war einschließlich der Modernisierung der entsprechenden Bestimmungen der Bundes-Verfassung vom Konsens sämtlicher Nationalratsparteien getragen.

So sehr sich die Regeln über ein Jahrzehnt bewährt haben und auch hinreichend flexibel zur Bewältigung unvorhergesehener Krisen wie Corona oder dem Krieg in Europa waren, so sehr sind weitere Reformschritte nötig. Nur so können ein einfaches wie effektives Haushaltswesen erreicht werden, die Vorreiterposition Österreichs erhalten bleiben und nachhaltige Haushalte sichergestellt werden.

## 2 Zentrale Elemente der Haushaltsrechtsreform

In der *ersten Etappe* der Haushaltsrechtsreform wurde das zuvor sehr restriktiv gehandhabte Rücklagenwesen maßgeblich ausgeweitet. Somit konnten Verwaltungseinheiten nicht benötigte Budgetmittel in Folgejahre übertragen. Dadurch konnte das in öffentlichen Einheiten tendenziell grassierende „Dezemberfieber“ – gegen Jahresende werden übrige Budgetmittel teils aus Angst um Verfall der Mittel oder gar Kürzungen von Folgebudgets häufig ausgegeben – wirksam eingedämmt werden. Ebenso wurde im Einklang mit internationalen „best practices“ und passend zum unionsrechtlichen „Europäischen Semester“ ein vier Jahre in die Zukunft wirkender Ausgabenbegrenzungsrahmen eingeführt. Im Wege des Bundesfinanzrahmengesetzes besteht seither eine gesetzlich verbindliche Auszahlungsobergrenze, um mehr Budgetdisziplin als nach den zuvor üblichen „Budgetpfaden“ gemäß den Regierungsprogrammen zu erreichen. Parallel dazu wurde die aktuelle Budgetstruktur geschaffen, die einen einfachen Überblick über die Einteilung der Staatsausgaben in fünf übersichtliche Rubriken ermög-

licht. Zur Intention der Ausgabenbegrenzung passend wurde in Art. 13 Abs. 2 B-VG (Bundes-Verfassung idF BGBl. I Nr. 1/2008) festgeschrieben, dass Bund, Länder und Gemeinden nachhaltig geordnete Haushalte und ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht anzustreben haben.

Die zweite *Etappe* der Haushaltsrechtsreform, deren zehnjähriger Geburtstag heuer gefeiert wird, hat hingegen derart maßgebliche Änderungen mit sich gebracht, dass das Bundeshausaltsgesetz aus dem Jahr 1986 von einem neuen Regelwerk, dem Bundeshausaltsgesetz 2013, abgelöst werden musste. Damit war der Grundstein für einen grundsätzlichen Kulturwandel gelegt, der eine Abkehr von der bis dahin vorherrschenden „Input-Orientierung“ mit primärem Fokus der Verwaltungseinheiten auf das Erhalten von Budgetmitteln erreichen wollte. Stattdessen sollte der Übergang zu einer wirkungsorientierten Verwaltung bewerkstelligt werden, bei der die Verwaltung die zugeteilten Mittel effizient nützt, um das vereinbarte Ergebnis im bestmöglichen Sinn für die Bürger:innen zu erreichen. Zur Umsetzung der in Art. 51 Abs. 8 B-VG verfassungsrechtlich verankerten Wirkungsorientierung gehört auch die Berücksichtigung des Gender Aspekts<sup>1</sup> im Haushaltswesen, der neue Grundsatz der Effizienz zur Ablöse der historischen Begriffe Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und die Sicherstellung der Transparenz (z.B. über Klarheit und Kontinuität im Budget sowie in der Berichterstattung gegenüber Nationalrat wie Öffentlichkeit).

Begleitet wurde der Kulturwandel zur Wirkungsorientierung im Rahmen der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform von weiteren zentralen Änderungen: Parallel zur gesteigerten Ergebnisverantwortung wurde den haushaltsleitenden Organen mehr finanzielle Eigenverantwortung gewährt, indem das Budget eines Ressorts nicht mehr auf zahllose Ansätze verteilt wurde, sondern nur mehr auf wenige (typischerweise 2 bis 3) Globalbudgets pro Untergliederung. Damit können die Ressorts seither innerhalb ihrer Globalbudgets viel freier agieren,

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch *Felbermayr/Schratzenstaller*, Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven, ÖHW 2023, 155 (159 f, in diesem Heft).

um ihre gesetzlichen Aufgaben samt den vereinbarten Wirkungszielen optimal zu erreichen.

Im Sinne der obigen Änderungen samt dem Grundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes (Art. 51 Abs. 8 B-VG) war auch ein neues Rechnungswesen geboten, das über die Kameralistik hinausgeht. Letztere stellte grundsätzlich eine gemäß den Besonderheiten der staatlichen Verwaltung erweiterte Einnahmen-Ausgaben-Rechnung samt simpler Bestands-und-Erfolgsverrechnung dar. Stattdessen plant der Bundeshaushalt seit 2013 über das neue Rechnungswesen sowohl in der geldflussorientierten Finanzierungsrechnung als auch in einer kaufmännischen Grundsätzen entsprechenden, ressourcenverbrauchsorientierten Ergebnisrechnung. Im Zuge der nachträglichen Überprüfung des Bundeshaushalts erstellt darüber hinaus der Rechnungshof im Rahmen des jährlichen Bundesrechnungsabschlusses (zur Mitte des Folgejahres) die Vermögensrechnung als Bilanz des Bundes.

### **3 Weitere Entwicklungen**

Der Meilenstein in Form der Haushaltsrechtsreform des Bundes hat international umfassende Anerkennung erhalten. Zahlreiche Staaten versuchen, die hiesigen Erfahrungen als Basis eigener Reformen heranzuziehen. Aber auch national hat das Vorbild Schule gemacht: Seit 2020 führen *auch die Länder und Gemeinden* ihre Budgets im Sinne des einheitlichen *neuen Rechnungswesens* nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung.

Gleichzeitig ist ein Jahrzehnt nicht spurlos vorbeigegangen, sondern sind seither Verbesserungen erzielt worden und wird an weiteren Verbesserungen gearbeitet. Insoweit bietet gerade das Zehn-Jahres-Jubiläum einen Anlass, bald zusätzliche Reformschritte gemäß den gesammelten Erfahrungen der Praxis einschließlich der jüngsten Krisen zu setzen, um so ein weiter verbessertes und idealerweise auch einfacheres Haushaltswesen zu erreichen. Schließlich trägt eine *bessere*

*Überblickbarkeit, Verständlichkeit und einfache Vollziehbarkeit* der Regeln nicht nur zur *Effizienz*, sondern auch zum gebotenen Grundsatz der *Transparenz* bei.

Transparenz ist ein Leitgedanke sämtlicher Reformbestrebungen. Entsprechend konnte das Finanzministerium die Einrichtung der *Transparenzdatenbank* erreichen. In Österreich wird traditionell sehr viel Geld über staatliche Förderungen umverteilt: Während langjährig gut 5 % des Bruttoinlandsprodukts über Förderungen verteilt wurden, stieg diese Zahl zur notwendigen Bewältigung der Corona-Krise zuletzt auf über 8 %. Der aktuelle Förderungsbericht des Bundes weist alleine auf Bundesebene für 2021 20,9 Mrd. Euro an direkten sowie 20,4 Mrd. Euro an indirekten Förderungen aus.

Erst mit der *Transparenzdatenbank* ist es gelungen, sämtliche Förderungen auf Bundesebene zentral zu erfassen, um mögliche Mehrfachförderungen identifizieren und verhindern zu können. Schritt für Schritt wurde die *Transparenzdatenbank* verbessert, sodass sie sich als Controlling-Instrument in der Corona-Zeit bewährt hat. So sind beispielsweise die Empfänger der budgetär relevantesten Corona-Behilfen über das *Transparenzportal* öffentlich einsehbar.

Zum Erreichen der vollen Zweckmäßigkeit der *Transparenzdatenbank* ist jedoch auch die aktive Mitwirkung und vollständige Eingabe der Länder nötig. Hierfür wurde 2017 ein Pilotprojekt mit den Bereichen Umwelt und Energie gestartet. Mittlerweile melden 7 von 9 Bundesländern auf freiwilliger Ebene aus allen Bereichen ein. Auch erste Städte und Gemeinden nehmen freiwillig an der *Transparenzdatenbank* teil; seit 2022 erfasst beispielsweise Graz als erste Landeshauptstadt Förderungen in der *Transparenzdatenbank*. Nur durch eine vollständige Einbindung aller Gebietskörperschaften kann die *Transparenzdatenbank* zu einem umfassenden Informationsinstrument werden, das sämtliche Doppelgleisigkeiten im Förderwesen effektiv vermeidet. Die Summe der in der *Transparenzdatenbank* erfassten Förderungen ein-

schließlich der Mitwirkung auf Landesebene steigt stetig und hat 2021 bereits 26,4 Mrd. Euro ausgemacht.

Ebenso hat das Finanzministerium angesichts der gesellschaftlichen wie budgetären Relevanz der Klimaproblematik ein *Klimateam* eingerichtet. Damit konnte die Klima- und Umweltschutz-Beilage nach § 42 Abs. 4 BHG 2013 deutlich erweitert und vertieft werden. Ebenso wurde bereits ein Green Budgeting Konzept erarbeitet und eine Identifikation klimaschädlicher Subventionen durchgeführt, um für Transparenz hinsichtlich der Auswirkungen von Entscheidungen auf das Klima und damit für eine nachhaltigere Zukunft zu sorgen.

Nachdem auch der Rechnungshof zentral an verbesserter Transparenz arbeitet, wurde mit dem Bundesministerium für Finanzen kürzlich eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um gemeinsam zu *evaluieren*, inwieweit die zwischenzeitig erfolgte Weiterentwicklung der internationalen Buchhaltungsregeln gemäß internationalen Standards für den öffentlichen Sektor (*IPSAS*) auch eine Anpassung der nationalen Regelungen gebietet.<sup>2</sup>

Parallel arbeitet das Finanzministerium mit dem Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport zusammen, um die Regeln für die *wirkungsorientierte Verwaltung* zugleich pragmatischer und aussagekräftiger zu gestalten. Diese Bemühungen beinhalten die Ausgestaltung der Regeln zur Wirkungsorientierung in der Verwaltung und reichen über eine Integration der nachhaltigen Entwicklungsziele im Sinne der Vereinten Nationen bis zur einheitlicheren Darstellung der Wirkungsinformationen in den Teilheften zum Budget und einer übersichtlicheren Gliederung des Bundesvoranschlags.

Da die Prozesse aufgrund der Normenvielfalt komplex sind und auch diverse Akteure aus Vollziehung und Gesetzgebung samt Rechnungs-

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch *Pasterniak*, Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform, ÖHW 2023, 165 (190, in diesem Heft).

hof einzubinden sind, sind nicht immer von heute auf morgen Lösungen umsetzbar.

Um einen breiten Konsens zu erleichtern, hat das Bundesministerium für Finanzen heuer einen Entwurf einer „*technischen Novelle*“ zum *Bundeshaushaltsrecht* erstellt, der sich gerade im politischen Abstimmungsprozess befindet. Hierbei werden keine wesentlichen Stellschrauben im System verändert, sondern lediglich technische Aspekte im Sinne der alltäglichen Erfahrungen mit dem Vollzug des Haushaltsrechts vereinfacht und verfeinert sowie Uneinheitlichkeiten bereinigt, um zu einer effizienteren Verwaltung beizutragen. Insoweit wäre hier im Sinne der haushaltsrechtlichen Tradition kurzfristig auf die ganzheitliche Zustimmung sämtlicher Abgeordneter im Nationalrat über Parteigrenzen hinweg zu hoffen. Wenn das gelingt, so hätte das Bundesministerium für Finanzen für das *nächste Jahr* bald die gleichsam *materielle Novelle* des BHG 2013 in Vorbereitung. Damit könnte dann auch inhaltlich den Evaluierungen der Jahre 2014/15 und 2017/18 Rechnung getragen werden, zumal die großen Krisen der letzten Jahre den politischen Fokus etwas von den gebotenen Verfeinerungen der Haushaltsregeln abgelenkt haben. Damit könnten jenseits technischer Verfeinerungen auch grundsätzlichere Fragen gemäß den Erfahrungen der letzten zehn Jahre vermutlich einfacheren und zugleich effizienteren Lösungen zugeführt werden. So wäre eine eindeutige Win-Win-Win-Situation zwischen Verwaltung, Parlament und Bürger:in erzielbar.

#### **4      Erfolgreich durch die Krise**

Die letzten Jahre waren durch unerwartete Krisen geprägt: eine globale Pandemie unvorstellbaren Ausmaßes, ein Krieg in Europa sowie in deren Folge Lieferkettenunterbrechungen, Energiepreisexlosionen und hohe Inflation. Durch die *aktive Krisenpolitik der Bundesregierung* und hinreichend *flexible Budgetplanung* konnte eine echte Krise in Österreich verhindert werden: Energieengpässe ebenso wie hohe Arbeitslosigkeit konnten erfolgreich verhindert werden. Spätestens

kommendes Jahr wird für Österreichs Wirtschaft wieder *Wachstum* prognostiziert, die Inflation hat sich mittlerweile auf rund 5 % halbiert.

Insoweit hat Österreich vielleicht nicht alles richtig gemacht, aber sicher auch nicht alles falsch. So sehr die staatlichen Hilfspakete ihre Spuren in der staatlichen Verschuldung hinterlassen, so haben sie ihren erfolgreichen Beitrag zur bestmöglichen Bewältigung der Krise geleistet. Ebenso ist das Finanzministerium der Empfehlung des Rechnungshofes gefolgt und hat nach Bewältigung der Corona-Krise die *Abwicklung* der COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) in die Wege geleitet.

Parallel muss einerseits überlegt werden, wie die *Haushaltsregeln* in Hinblick auf denkbare künftige Krisen optimiert werden können. Andererseits sind *nachhaltige Finanzen* erforderlich, damit der Staat bis zur nächsten Krise hinreichend finanziellen Spielraum aufbaut.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Grundfrage, wie viel Risiko der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie seinen Unternehmerinnen und Unternehmern abnehmen soll. Hier hat die erfolgte staatliche Hilfe zweifellos zu einer erfolgreichen Krisenbewältigung beigetragen. Umgekehrt sind die entstandenen Schulden noch jahrelang zu spüren. Vor allem aber hat sich die *Erwartungshaltung* von Bevölkerung ebenso wie Unternehmerschaft durch die aktive Krisenpolitik verändert und wird sie wieder *in Richtung gesunden Hausverstand* zurückzuführen sein. Weder bei der Energiekrise noch beim Klimawandel einschließlich der anstehenden grünen Transformation kann der Staat sämtliche Auswirkungen ohne die Eigenverantwortung des Einzelnen abfedern. Nur so kann der Umfang staatlicher Tätigkeit wieder auf ein nachhaltiges Maß zurückgeführt werden, das ausgeglichene Budgets sowie Überschüsse als Puffer für die nächste Krise ermöglicht. Das *Budget* wird nämlich *nicht in Krisen ruiniert*, in denen man es braucht, *sondern dann, wenn man in guten Zeiten nicht auf nachhaltige Budgets achtet*.

Wir brauchen daher zum Erreichen der Nachhaltigkeit, wie sie in Art. 13 Abs. 2 B-VG ebenso wie in den unionsrechtlichen Maastricht-Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorgeschrieben sind, *drei Dinge*:

1. ein realistisches Anspruchsdenken an den Staat,
2. nachhaltige nationale Budgets und
3. einen strikten Rahmen auf Unionsebene.

## 5 Schlussfolgerungen

Nun wollen wir eine gemeinsame *weitere Reformrunde* im Haushaltsrecht einläuten. Es ist zu hoffen, dass ein einstimmiger Konsens in Verwaltung und Nationalrat erreicht wird.

Gleichzeitig ist nun auch wieder auf *nachhaltige öffentliche Finanzen* zu achten und die Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel weiter zu erhöhen. Das ist sowohl ein Gebot der *Verantwortung gegenüber der jüngeren Generation* als auch unerlässlich, um für allfällige künftige Krisen gewappnet zu sein. Trotz maßgeblicher Zukunftsinvestitionen wie beispielsweise in Kinderbetreuung, Forschung und nachhaltige Transformation unserer Wirtschaft wird Österreich sowohl 2023 als auch in den Folgejahren wieder die 3 %-Maastricht-Grenze einhalten.

Wir haben also die Segel richtig gesetzt – das zeigen auch die Bewertungen von außen. So hat erst kürzlich die Ratingagentur *Fitch* den Ausblick für das Rating von Österreich angehoben. Und laut Eurostat hat Österreich die dritthöchsten real verfügbaren Nettoeinkommen in der EU.

Das ist es, was die Menschen von uns erwarten. Nicht nur in schwierigen Zeiten, aber jetzt mehr denn je.



# Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven

Von Dr.<sup>in</sup> **Margit Schratzenstaller, MA** und  
Univ.-Prof. MMag. **Gabriel Felbermayr, Ph.D.\***

---

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

## 1 Einleitung

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

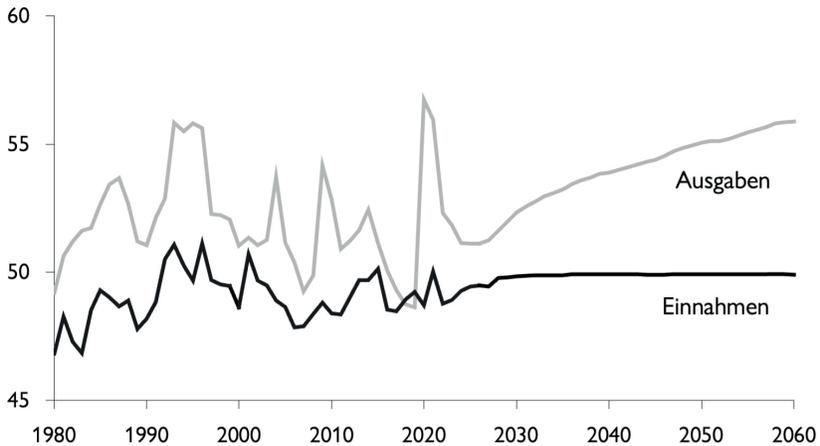


Abb. 1: Staatliche Ausgaben und Einnahmen in % des BIP

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

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

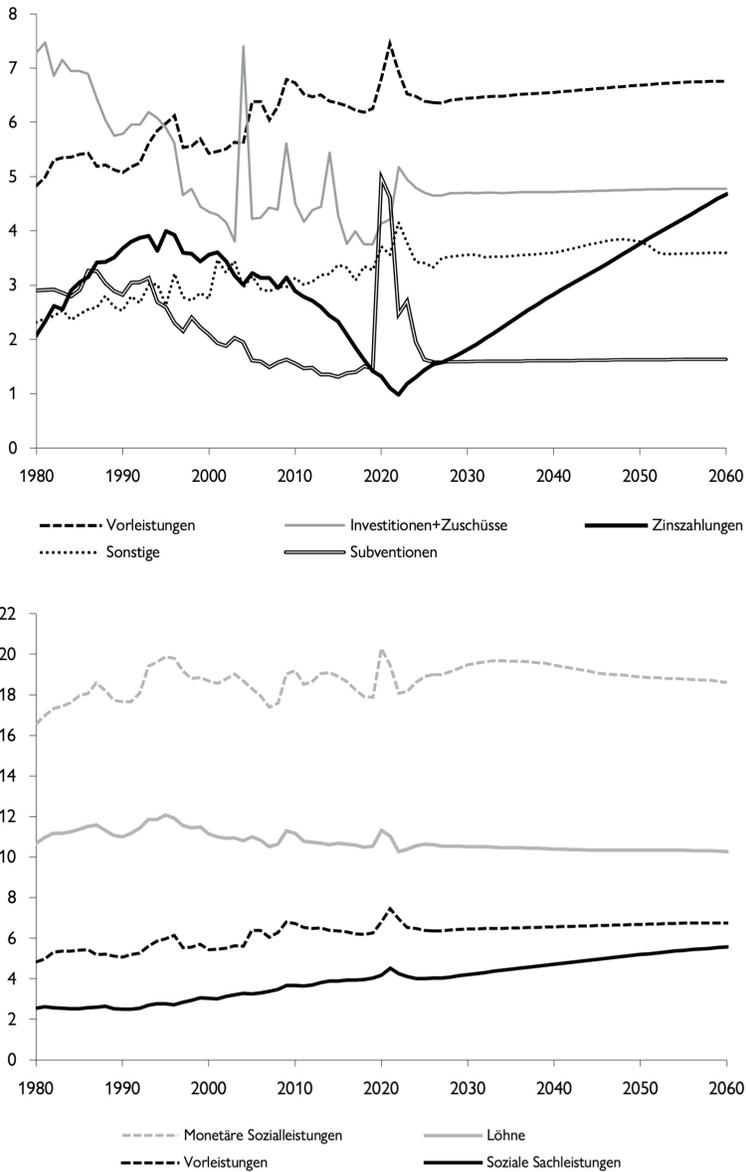


Abb. 2: Ausgaben des Staates in % des BIP bis 2060

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

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

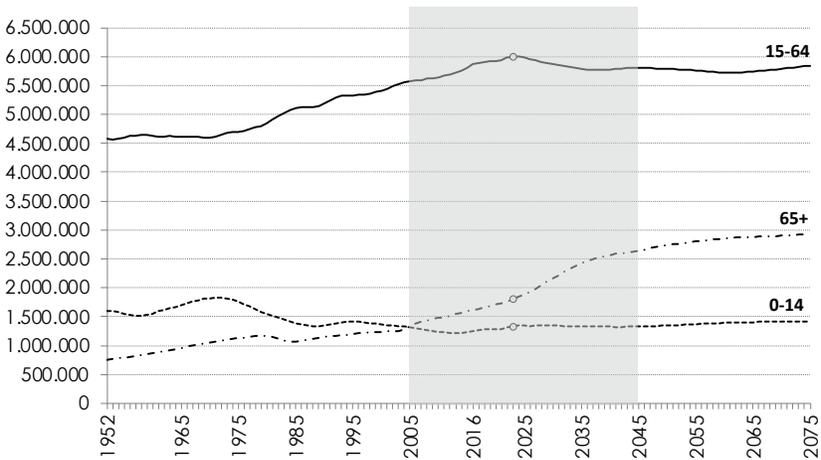


Abb. 3: Bevölkerung nach Altersgruppen bis 2075, in Personen

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

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

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

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

## 2      **Rückschau**

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

---

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

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

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung ist allerdings in den letzten Jahren nicht nur in Österreich in den Hintergrund geraten: Vordringlich waren die kurzfristigen Krisenbekämpfungsmaßnahmen zunächst zur Abfederung der ökonomischen und sozialen Folgen der Covid-19-Krise, dann der Energiepreis- und Teuerungskrise. Zudem erschwerten die krisenhaften Ereignisse der letzten Jahre die Haushaltsplanung generell und insbesondere die Erstellung mittelfristiger Haushaltspläne. Allerdings brachten schon die vor den jüngsten Krisen durchgeführten internen und externen Evaluierungen<sup>2</sup> einige Schwachstellen der auf Bundesebene implementierten Wirkungsorientierung zutage.

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### **3      **Ausblick****

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

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> Siehe auch Brunner, ÖHW 2023, 150.

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

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

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

# Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform

Von Dr.<sup>in</sup> **Angelika Pasterniak, MBA\***

---

\* Der Text basiert auf dem am 4. Juli 2023 gehaltenen Vortrag im Rahmen der vom Rechnungshof im Parlament organisierten Veranstaltung „Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen“.

Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 260.

## 1 Einleitung

Die letzte Haushaltsrechtsreform sollte das österreichische Bundeshaushaltsrecht unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen modernisieren. Während in der mit 1. Jänner 2009 in Kraft getretenen ersten Etappe der Reform die Zielbestimmungen und die Grundsätze der Haushaltsführung neu gefasst wurden sowie ein mittelfristiger verbindlicher Finanzrahmen eingeführt wurde, stand in der mit 1. Jänner 2013 in Kraft getretenen Etappe der Reform eine neue Steuerung haushaltsführender Stellen mit mehr Flexibilität und Eigenverantwortung im Zentrum. Die Neugestaltung der Budgetgliederung und -berichterstattung sollte mehr Transparenz schaffen, während ein doppisches Verrechnungssystem mit integrierter Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung ein möglichst getreues Bild der finanziellen Lage des Bundes zeigen sollte.<sup>1</sup>

Mit der Reform des Haushaltsrechts hat sich auch die Berichterstattung zum Bundesrechnungsabschluss grundlegend verändert. Die an internationalen Rechnungslegungsstandards (IPSAS)<sup>2</sup> orientierte Verrechnung und Bilanzierung erfordert neue Inhalte und Darstellungen im Bundesrechnungsabschluss sowie neue Themen und Methoden in der Prüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 Rechnungshofgesetz 1948 (RHG).

Der Beitrag soll einen Einblick in die Inhalte des Bundesrechnungsabschlusses basierend auf den IPSAS geben und einen Auszug an Prüfthemen und Feststellungen des Rechnungshofes zeigen, die speziell auf die Umsetzung der Elemente der Haushaltsrechtsreform fokussieren. Die geänderten Darstellungen im Bundesrechnungsabschluss sowie die Prüfungshandlungen und -themen sind insbesondere vor dem Hinter-

---

<sup>1</sup> Siehe auch *Brunner*, Zum aktuellen Haushaltsrecht und seiner Weiterentwicklung, ÖHW 2023, 145 (146 ff, in diesem Heft) für einen kurzen Abriss bzw. für eine detaillierte Beschreibung der Ziele und Inhalte der Haushaltsrechtsreform z.B. *Lödl/Antl/Janik/Petridis-Pierre/Pfau*, Bundeshaushaltsrecht BHG 2013 – BHV 2013 <sup>4</sup>(2019).

<sup>2</sup> International Public Sector Accounting Standards (internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor).

grund der Haushaltsgrundsätze der Transparenz des Bundeshaushalts sowie des möglichst getreuen Bildes der finanziellen Lage zu sehen.

## 2 Inhalt des Bundesrechnungsabschlusses

Die Kompetenz zur Verfassung des Bundesrechnungsabschlusses und die Vorlage an den Nationalrat ist in Art. 121 Bundes-Verfassungsgesetz geregelt. Genauere Regelungen zur Prüfung und Vorlage des Bundesrechnungsabschlusses finden sich in § 9 RHG. Demgemäß muss der Bundesrechnungsabschluss bis spätestens 30. Juni des folgenden Finanzjahres dem Nationalrat vorgelegt werden. Dieser Paragraph bestimmt weiters, dass der Bundesrechnungsabschluss auch einen Nachweis über den Stand der Bundesschulden und der vom Bund eingegangenen Haftungen zu enthalten hat.

Die Regelung, welche Rechnungen der Bundesrechnungsabschluss zu enthalten hat, finden sich hingegen im § 119 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013): die Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung (konsolidierte Abschlussrechnungen), die Voranschlagsvergleichsrechnungen für den Finanzierungs- und Ergebnishaushalt sowie die Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger. Diese Bestimmung legt zudem fest, dass der Bundesrechnungsabschluss aus einem Textteil und einem Zahlenteil zu bestehen hat. Während der Textteil vom Rechnungshof erstellt wird, stammen die Daten des Zahlenteils von den haushaltsleitenden Organen, das sind die Bundesministerinnen und -minister sowie die obersten Organe, wie z.B. der Bundespräsident. Die Daten fasst das Bundesministerium für Finanzen in einer eigenen IT-Applikation zusammen, aus der der Zahlenteil generiert wird. Detaillierte Regelungen, welche Daten und Informationen für den Zahlenteil sowie die Prüfung der Abschlussrechnungen dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt werden müssen, enthält die Rechnungslegungsverordnung 2013 (RLV 2013). Die darin enthaltenen Anforderungen, insbesondere für den Anhang zu den Abschlussrechnungen, orientieren sich an den IPSAS.

Der Bundesrechnungsabschluss 2022 bestand aus folgenden Teilen:

Inhalte	Textteil	Zahlenteil
Kurzüberblick über wesentliche Kennzahlen des Bundesrechnungsabschlusses	Der Bundesrechnungsabschluss im Überblick (Folder)	-
Abschlussrechnungen, Voranschlagsvergleichsrechnungen, Erläuterungen, Mittelverwendungsüberschreitungen, Entwicklung der Haushaltsrücklagen	Band 1: Bund	Zahlenteil BUND (Druckausgabe und elektronische Gesamtausgabe)
Segmentberichterstattung mit eigenem Kapitel für jede Untergliederung: Abschlussrechnungen und Voranschlagsabweichungen, zusammenfassende Bemerkungen zur Verrechnung (Conclusio aus der Abschlussprüfung)	Band 2: Untergliederungen	Zahlenteil für jede Untergliederung (nur elektronisch verfügbar)
Finanzschulden des Bundes, Bundeshaftungen und Eventualverbindlichkeiten und -forderungen, Entwicklung der öffentlichen Finanzen laut dem ESG 2010, mittelfristige Entwicklungen im Bundeshaushalt	Band 3: Schulden, Haftungen und Entwicklung der öffentlichen Finanzen	im Zahlenteil BUND enthalten
Bericht zur Prüfung der Abschlussrechnungen	Band 4: Prüfung gemäß § 9 RHG – Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung 2022	-
Sonderprüfung zum Ausweis der Bundeshaftungen und zur Verrechnung von Geschäftsfällen in diesem Zusammenhang	Band 5: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – Bundeshaftungen (jährlich wechselnde Themen)	-
Veröffentlichung von Vermögens- und Ergebnisrechnungen der Rechtsträger, die dem Bund zuzuordnen sind	-	Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger (nur elektronisch verfügbar)

Abb. 1: Inhalte des Bundesrechnungsabschlusses 2022

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die neuen Inhalte und die wirtschaftliche Betrachtungsweise des Vermögens und der Schulden sind zentrale Unterschiede gegenüber dem „alten“ Haushaltsrecht, in dem Vermögensbestandteile zwar grundsätzlich aufgezeichnet wurden (Bestandsverrechnung), diese aber nicht bewertet wurden (z.B. Wertberichtigung von Forderungen, Beteiligungs- und Fremdwährungsbewertung).

Der Zahlenteil des Bundesrechnungsabschlusses ist dadurch – im Vergleich zum Abschluss bis zum Jahr 2012 – wesentlich umfangreicher geworden. Dies soll dazu beitragen, die finanzielle Lage des jeweiligen Finanzjahres transparent auszuweisen und detailliert zu dokumentieren. Für einen durch den Rechnungshof kommentierten Überblick dient der Textteil (insbesondere Band 1: Bund).

Kritisch anzumerken ist, dass der Bundesrechnungsabschluss teilweise Berichtsteile enthält, die sich mit Berichtspflichten des Bundesministeriums für Finanzen überschneiden (z.B. Förderungen, Finanzschulden, Bundeshaftungen, Beteiligungen oder Personal). Aufgrund verschiedener Berichtszeitpunkte, Begriffsabgrenzungen und teils unterschiedlicher Datenquellen kommt es zu abweichenden Darstellungen. Eine Harmonisierung und/oder Zusammenlegung der Berichtspflichten könnten Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Zahlen vermeiden.

### **3 Prüfung der Abschlussrechnungen**

Die Haushaltsrechtsreform, darunter insbesondere das neue Veranschlagungs- und Rechnungssystem, hatte wesentliche Auswirkungen auf die Haushaltsverrechnung des Bundes sowie die Bilanzierung. Im Zentrum steht nunmehr die wirtschaftliche Sicht. Demgemäß werden Aufwendungen und Erträge in der Ergebnisrechnung periodengerecht zugeordnet, und die Vermögensbestandteile sind jährlich zu bewerten. Die Bewertungsregeln orientieren sich an den IPSAS, zum Teil wurde aber dem Vorsichtsprinzip der Vorzug gegeben: D.h. in der Regel kann das Vermögen nicht über die Anschaffungs- oder Herstellungskosten ergebniswirksam aufgewertet werden, vielmehr sind Bewertungsge-

winne einer Neubewertungsrücklage zuzuführen. Bewertungsgewinne werden erst zum Zeitpunkt des Verkaufs bzw. Abgangs eines Vermögensgegenstandes realisiert. Auf der Passivseite gilt überwiegend das Nominalwertprinzip (Finanzschulden und Verbindlichkeiten). Lediglich langfristige Rückstellungen sind abzuzinsen. In einzelnen Bereichen wird auf eine ESG-Sicht<sup>3</sup> abgestellt: Dies betrifft die Finanzschulden und die damit verbundenen Finanzaufwendungen und -erträge sowie die zeitliche Abgrenzung der Abgabenerträge (time adjustments).

Auf Basis der neuen Verrechnungs- und Bewertungsregeln hat sich auch die Prüfung der Abschlussrechnungen grundsätzlich verändert. Die Prüfung setzt an nationalen und internationalen Prüfungsstandards (ISSAI<sup>4</sup> bzw. ISA<sup>5</sup>) an und umfasst neben einer Stichprobenprüfung, bei der die Ordnungsmäßigkeit der Verrechnung (Grundsätze der Verrechnung, insb. § 89 BHG 2013 bzw. § 37 Bundeshaushaltsverordnung 2013 – BHV 2013) im Vordergrund steht, auch die Prüfung einzelner Positionen der Abschlussrechnungen inklusive des Anhangs.<sup>6</sup>

Das Ziel der Prüfung ist gemäß ISSAI 2200<sup>7</sup> die Erlangung einer hinreichenden Sicherheit, dass der Abschluss als Ganzes frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist. Die Prüfung erfolgt nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz.

Bei der Prüfung der Abschlussrechnungen traf der Rechnungshof in den letzten Jahren eine Reihe von Feststellungen in Bereichen, die den Elementen der Haushaltsrechtsreform zugeordnet werden können.

---

<sup>3</sup> Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.

<sup>4</sup> International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>5</sup> International Standards on Auditing.

<sup>6</sup> Z.B. Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung.

<sup>7</sup> ISSAI 2200 – Overall objectives of the independent auditor and the conduct of an audit in accordance with international standards on auditing.

## 4 Steuerung des Ressourcenverbrauchs mit dem Ergebnishaushalt

Ein zentrales Element der Haushaltsrechtsreform war die Einführung des **Ergebnishaushaltes** bzw. der Ergebnisrechnung. Damit sollte eine periodengerechte Steuerung des Ressourcenverbrauchs ermöglicht werden. Die Ergebnisrechnung 2022 stellt sich wie folgt dar:

Ergebnisrechnung		2021	2022	Veränderung 2021 : 2022	
Position	Bezeichnung	in Mio. EUR		in %	
<b>A</b>	<b>Ergebnis aus der operativen Verwaltungstätigkeit (= A.I + A.II – A.III – A.IV)</b>	<b>+56.925,30</b>	<b>+61.600,03</b>	<b>+4.674,74</b>	<b>+8,2</b>
A.I	Erträge aus Abgaben netto	73.710,91	78.958,77	+5.247,87	+7,1
A.II	Erträge aus der operativen Verwaltungstätigkeit	3.892,84	5.268,29	+1.375,44	+35,3
A.III	Personalaufwand	11.202,87	11.344,28	+141,41	+1,3
A.IV	Betrieblicher Sachaufwand	9.475,58	11.282,75	+1.807,17	+19,1
<b>B</b>	<b>Transferergebnis (= B.I – B.II)</b>	<b>-73.998,00</b>	<b>-72.263,93</b>	<b>+1.734,06</b>	<b>-2,3</b>
B.I	Erträge aus Transfers	7.172,34	8.273,19	+1.100,85	+15,3
B.II	Transferaufwand	81.170,34	80.537,13	-633,21	-0,8
<b>C</b>	<b>Ergebnis aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers (= A + B)</b>	<b>-17.072,70</b>	<b>-10.663,90</b>	<b>+6.408,80</b>	<b>-37,5</b>
<b>D</b>	<b>Finanzergebnis (= D.I – D.II)</b>	<b>-2.571,99</b>	<b>-2.079,77</b>	<b>+492,23</b>	<b>-19,1</b>
D.I	Finanzerträge	996,24	1.219,78	+223,54	+22,4
D.II	Finanzaufwand	3.568,23	3.299,54	-268,69	-7,5
<b>E</b>	<b>Nettoergebnis (= C + D)</b>	<b>-19.644,69</b>	<b>-12.743,67</b>	<b>+6.901,02</b>	<b>-35,1</b>

Abb. 2: Konsolidierte Ergebnisrechnung – Erträge und Aufwendungen

Quelle: Bundesrechnungsabschluss 2022

Die **Qualität der Ergebnisrechnung** stand im Zeichen einer Schwerpunktprüfung zum Bundesrechnungsabschluss 2016: Eine hohe Qualität der Ergebnisrechnung war dann anzunehmen, wenn der Haushaltsgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des

Bundes erfüllt war. Dieser galt als erfüllt, wenn die Ergebnisrechnung für Dritte eine zuverlässige Darstellung über die Ertragslage des Bundes sowie klare, richtige und vollständige Informationen, eine Behandlung der Geschäftsfälle nach wirtschaftlichen Gegebenheiten und einen möglichst genauen Ergebnisausweis durch eine periodengerechte Zuordnung der Aufwendungen und Erträge bot.<sup>8</sup>

Im Rahmen dieser Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass das uneinheitliche Vorgehen bei der Verbuchung von Sachverhalten, die Unterlassung einer korrekten, periodengerechten Zuordnung bzw. die nicht zeitgerechte Erfassung von Aufwendungen und Erträgen deren Qualität beeinträchtigten. Die mangelnde Bewertung von Vermögensgegenständen bzw. der fehlende Ausweis von Verbindlichkeiten und Rückstellungen hatten Auswirkungen auf die Struktur und den Informationsgehalt der Vermögensrechnung. Dies verminderte die Transparenz und beeinträchtigte die möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes.<sup>9</sup>

Die Regelungen zur **periodengerechten Zuordnung** waren zum Teil mit Ausnahmebestimmungen (insbesondere im Bereich der Transfers und Förderungen) sowie unterschiedlichen Wertgrenzen behaftet, wodurch die haushaltsleitenden Organe und die Buchhaltungsagentur diese unterschiedlich auslegten und anwendeten.<sup>10</sup> Eine Möglichkeit, Aufwendungen der korrekten Periode zuzuordnen, war die Bildung von **Rückstellungen**, wie dies beispielsweise seit 2020 für die ausstehenden COVID-19-Zahlungen im Gesundheitsbereich erfolgte (246,71 Mio. EUR zum 31. Dezember 2020, Anstieg auf 768,35 Mio. EUR zum 31. Dezember 2022).

---

<sup>8</sup> Bundesrechnungsabschluss 2016, Textteil Band 4b: Qualität der Ergebnisrechnung, TZ 2.

<sup>9</sup> Bundesrechnungsabschluss 2016, Textteil Band 4b: Qualität der Ergebnisrechnung, TZ 30.

<sup>10</sup> Bundesrechnungsabschluss 2016, Textteil Band 4b: Qualität der Ergebnisrechnung, TZ 3.

Erst im Rahmen der Prüfung zum Bundesrechnungsabschluss 2022 wurden Rückstellungen für den noch nicht ausgezahlten Betrag des Energiekostenausgleichs (102,85 Mio. EUR) sowie des Anti-Teuerungs- und Klimabonus gebildet (176,84 Mio. EUR) und damit die Aufwendungen dem Jahr 2022 zugeordnet.<sup>11</sup> Demgegenüber grenzte das Bundesministerium für Finanzen im Jahr 2020 mit 446,67 Mio. EUR die vorausgezählten Mittel an die COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) in das Jahr 2021 ab und ordnete den Aufwand dadurch dem folgenden Finanzjahr zu (aktive **Rechnungsabgrenzung**).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 18.

<sup>12</sup> Bundesrechnungsabschluss 2020, Textteil Band 4. Vorprüfung gemäß § 9 RHG – COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, TZ 14.

## 5 Bilanzierung und Bewertung

Mit der Einführung einer doppischen Buchführung mit Bewertungsregeln, die sich an den IPSAS orientieren, rückten Fragestellungen der **Bewertung und Bilanzierung** von Vermögensgegenständen ins Zentrum der Abschlussprüfungen. Im Folgenden werden ausgewählte Feststellungen zu Prüfungsthemen dargestellt, mit denen sich der Rechnungshof in den letzten Jahren befasst hatte.

### Feststellungen auf der Aktivseite der Vermögensrechnung:

AKTIVA		Stand 31.12.2021	Stand 31.12.2022	Veränderung gegenüber 31.12.2021
		in Mio. EUR		
<b>A + B</b>	<b>Vermögen</b>	<b>117.661,29</b>	<b>121.854,25</b>	<b>+4.192,95</b>
A	Langfristiges Vermögen	82.078,17	85.609,79	+3.531,63
A.I	Immaterielle Vermögenswerte	38,00	29,59	-8,41
A.II	Sachanlagen	39.925,16	40.287,32	+362,16
A.III	Wertpapiere und sonstige Kapitalanlagen	10,05	10,05	0,00
A.IV	Beteiligungen	32.737,69	33.468,66	+730,97
A.V	Langfristige Forderungen	9.367,27	11.814,18	+2.446,90
B	Kurzfristiges Vermögen	35.583,13	36.244,45	+661,33
B.II	Kurzfristige Forderungen	26.659,74	27.123,20	+463,47
B.III	Vorräte	831,29	4.534,66	+3.703,37
B.IV	Liquide Mittel	8.092,10	4.586,59	-3.505,51
	<b>Summe Aktiva</b>	<b>117.661,29</b>	<b>121.854,25</b>	<b>+4.192,95</b>

Abb. 3: Vermögensrechnung des Bundes zum 31. Dezember 2022 – Aktiva

Quelle: Bundesrechnungsabschluss 2022

Der Rechnungshof stellte im Rahmen der Abschlussprüfung 2022 fest, dass die **strategische Gasreserve** in der Haushaltsverrechnung zunächst als Transfer anstatt als Anschaffung eines Vermögenswerts verbucht wurde; damit einhergehend waren die Aufwendungen des Bundes um 3,747 Mrd. EUR zu hoch. Die Prüfung des Rechnungshofes

ergab, dass der Bund wirtschaftliches Eigentum an der Gasreserve hielt, sodass diese schließlich als Vermögenswert unter den Vorräten erfasst wurde und so eine ordnungsgemäße Darstellung erreicht wurde.<sup>13</sup> Der Rechnungshof empfahl den haushaltsleitenden Organen generell, sich für eine korrekte Bilanzierung zum Abschlussstichtag bei der Übernahme neuer Aufgaben, die wesentliche finanzielle Auswirkungen auf den Bundshaushalt haben, mit der Verrechnung eines Sachverhalts frühzeitig auseinanderzusetzen.<sup>14</sup>

In den letzten Jahren stellte der Rechnungshof fest, dass hohe **Aufwendungen für Digitalisierungsprojekte** getätigt wurden. Die damit geschaffenen immateriellen Vermögenswerte wurden grundsätzlich nicht in der Vermögensrechnung aktiviert, auch wenn daraus ein zukünftiger wirtschaftlicher Nutzen zu erwarten war und durch diese Projekte werthaltiges Vermögen geschaffen wurde. Das Haushaltsrecht sieht derzeit vor, dass selbsterstellte immaterielle Anlagenwerte nicht als Vermögen aktiviert werden dürfen (§ 49 BHV 2013). Es wäre zu prüfen, inwieweit die Digitalisierungsprojekte als selbsterstellte Anlagen zu klassifizieren wären, und es wären Verfahrensanweisungen zur Bilanzierung solcher Vermögenswerte zu erarbeiten.<sup>15</sup>

Im Rahmen der Abschlussprüfung 2019 wurde erstmals das **Treuhandvermögen** erhoben. Dabei handelt es sich um Vermögen, das von Dritten im Namen und auf Rechnung des Bundes verwaltet wird. Es ist grundsätzlich in der Vermögensrechnung auszuweisen. Dies betraf vor allem Bereiche, in denen Förderungen von Auszahlungsstellen (z.B. Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH, Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH) abgewickelt wurden. Zum 31. Dezember 2019 betrug es 578,36 Mio. EUR, zum 31. Dezember 2022 646,81 Mio. EUR. Da Vorgaben zum Abbau überschüssiger Liquidität

---

<sup>13</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 9.

<sup>14</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 18.

<sup>15</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 7.

tät aus Bundesmitteln bei Dritten fehlten, verringerte sich der Stand an Treuhandmitteln nur unwesentlich gegenüber den Vorjahren. Eine zu hohe Ausstattung ausgegliederter Einheiten mit finanziellen Mitteln war vom Bund fremdzufinanzieren. Dies führte insbesondere bei steigenden Zinsen zu höheren Belastungen des Bundeshaushalts. Für den Bundesrechnungsabschluss 2022 erstellte das Bundesministerium für Finanzen eine Richtlinie zur einheitlichen Vorgehensweise bei der Verrechnung und Darstellung der Treuhandmittel in den Abschlussrechnungen in enger Abstimmung mit dem Rechnungshof.<sup>16</sup>

Im Rahmen der Abschlussprüfung 2019 stellte der Rechnungshof fest, dass der Jahresabschluss der ÖBB-Infrastruktur AG zum 31. Dezember 2019 eine **Verbindlichkeit gegenüber dem Bund** in Höhe von insgesamt 1.146,84 Mio. EUR aus der Abrechnung der **Zuschussverträge** aus Vorjahren auswies. Diese ergab sich aus vom Bund geleisteten Zuschüssen gemäß § 42 Bundesbahngesetz zur Instandhaltung, Planung und zum Bau der Eisenbahninfrastruktur sowie zur Betriebsführung. In der Vermögensrechnung des Bundes war kein entsprechender Betrag auf der Aktivseite ausgewiesen. Die Forderung wurde im Jahr 2020 nacherfasst, konnte aber noch nicht vollständig abgebaut werden. Zum 31. Dezember 2022 betrug sie immer noch 737,90 Mio. EUR.<sup>17</sup>

Das Vermögen wäre zum Abschlussstichtag auf dessen **Werthaltigkeit** zu prüfen. Der Rechnungshof stellte wiederholt fest, dass **Forderungen** nicht wertberichtigt waren, wie zum Beispiel beim Bundesministerium für Inneres im Jahr 2022, bei dem die Einbringlichkeit von Forderungen aufgrund eines Insolvenzverfahrens nicht sichergestellt war. Bei teilweiser oder gänzlicher Uneinbringlichkeit von Forderungen sind Einzelwertberichtigungen vorgesehen bzw. sind Forderungen ganz oder teilweise abzuschreiben. Davon betroffen waren insbesondere

---

<sup>16</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 11, Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 10.

<sup>17</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 12, Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 11.

auch Forderungen aus der Besoldung, bei denen nicht bekannt war, ob sie noch aufrecht sind.<sup>18</sup>

Bei einer Schwerpunktprüfung der **Anlagen und Vorräte** stellte der Rechnungshof fest, dass Anlagen, die bereits geliefert waren, nicht aktiviert wurden, wenn für diese noch keine Rechnung vorlag. Insofern war daher das Anlagevermögen in der Vermögensrechnung zu niedrig ausgewiesen. Geleistete Anzahlungen wurden erst bei Erhalt der Schlussrechnung umgebucht, nicht schon bei Inbetriebnahme der Anlage. Dadurch wurden die Unterpositionen des Anlagevermögens falsch dargestellt.<sup>19</sup>

Während **Wertberichtigungen** etwa für Abgabeforderungen (4,592 Mrd. EUR zum 31. Dezember 2022) und Regressforderungen infolge von Haftungsinanspruchnahmen (2,365 Mrd. EUR zum 31. Dezember 2022) erfolgten, wurde die Werthaltigkeit des Anlagevermögens nicht regelmäßig überprüft bzw. wurde der Bedarf für Wertminderungen nicht identifiziert. Außerplanmäßig abgewertete Anlagegegenstände wurden nicht gesondert im Anlagenverzeichnis gekennzeichnet.<sup>20</sup>

**Vermögenswerte und Fremdmittel in fremder Währung** sind zum Abschlussstichtag in Euro umzurechnen (§ 80 BHV 2013). Die Wertänderungen werden in einer Fremdwährungsumrechnungsrücklage erfasst. In der Prüfung der Abschlussrechnungen 2019 stellte der Rechnungshof fest, dass die ausgewiesenen Beteiligungswerte in fremder Währung nicht automatisch jährlich in Euro umgerechnet werden.<sup>21</sup> Des Weiteren wurden im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres getätigte Ein- und Auszahlungen in fremder

---

<sup>18</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 12 und TZ 14.

<sup>19</sup> Bundesrechnungsabschluss 2021, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 28 bis 44, Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 8.

<sup>20</sup> Bundesrechnungsabschluss 2021, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 36.

<sup>21</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 7.

Währung auf den Bankkonten bzw. in der Kassa zum jeweiligen Tageskurs in Euro umgerechnet. Die Bewertung der vorhandenen liquiden Mittel in fremder Währung zum Bilanzstichtag unterblieb jedoch. Im Jahr 2020 erfolgte erstmals eine Bewertung zum Stichtag.<sup>22</sup>

### Feststellungen auf der Passivseite der Vermögensrechnung:

PASSIVA		Stand	Stand	Veränderung
		31.12.2021	31.12.2022	gegenüber 31.12.2021
in Mio. EUR				
<b>C</b>	<b>Nettovermögen (Ausgleichsposten)</b>	<b>-193.460,95</b>	<b>-205.601,03</b>	<b>-12.140,09</b>
C.I	Kumulierte Eröffnungsbilanz	-182.687,38	-202.471,51	-19.784,14
C.II	Jährliches Nettoergebnis	-19.644,69	-12.743,67	+6.901,02
C.III	Neubewertungsrücklagen (Umbewertungskonto)	8.794,64	9.478,94	+684,31
C.IV	Fremdwährungsumrechnungsrücklagen	76,51	135,22	+58,71
C.V	Bundesfinanzierung	-0,02	-0,02	+0,01
<b>D + E</b>	<b>Fremdmittel</b>	<b>311.122,24</b>	<b>327.455,28</b>	<b>+16.333,04</b>
D	Langfristige Fremdmittel	251.296,95	262.075,67	+10.778,72
D.I	Langfristige Finanzschulden, netto	210.107,18	222.270,15	+12.162,97
D.II	Langfristige Verbindlichkeiten	34.932,82	34.829,07	-103,75
D.III	Langfristige Rückstellungen	6.256,95	4.976,45	-1.280,50
E	Kurzfristige Fremdmittel	59.825,29	65.379,61	+5.554,32
E.I	Kurzfristige Finanzschulden, netto	43.459,44	48.620,33	+5.160,88
E.II	Kurzfristige Verbindlichkeiten	14.366,84	14.203,97	-162,88
E.III	Kurzfristige Rückstellungen	1.999,00	2.555,31	+556,31
	<b>Summe Passiva</b>	<b>117.661,29</b>	<b>121.854,25</b>	<b>+4.192,95</b>

Abb. 4: Vermögensrechnung des Bundes zum 31. Dezember 2022 – Passiva  
Quelle: Bundesrechnungsabschluss 2022

<sup>22</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 19, Bundesrechnungsabschluss 2020, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 16.

Eine wesentliche Neuerung gegenüber dem „alten“ Haushaltsrecht war, dass **Rückstellungen** für Verpflichtungen zu bilden sind, wenn deren Verpflichtungsereignis vor dem Stichtag der Abschlussrechnung eingetreten ist bzw. mit überwiegender Wahrscheinlichkeit eintreten wird und deren Höhe verlässlich ermittelbar ist (§ 53 Abs. 6 BHV 2013). Die höchsten Rückstellungen werden für mögliche Schadensfälle im Bereich der Bundeshaftungen gebildet (2,411 Mrd. EUR zum 31. Dezember 2022). Im Zuge der **Schwerpunktprüfung der Bundeshaftungen** konnte der Rechnungshof die unterlegten Annahmen zur Berechnung der Rückstellung für Kursrisikogarantien im AFG<sup>23</sup>-Verfahren (insbesondere der angenommene Pfad zum Abbau des Fremdwährungsportfolios) nicht nachvollziehbar plausibilisieren. Den in der Vermögensrechnung des Bundes erfassten Rückstellungsbetrag für das Fremdwährungsrisiko konnte der Rechnungshof daher im Rahmen dieser Prüfung nicht abschließend beurteilen.<sup>24</sup>

Zur Berechnung der **Personalarückstellungen** traf der Rechnungshof wiederholt Feststellungen zur Berechnung und zum Ausweis (zuletzt bei der Prüfung der Abschlussrechnungen 2022). Im Jahr 2019 entwickelte eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundeskanzleramts sowie des Rechnungshofes Lösungsvorschläge, u.a. zur einzelpersonenbasierten Ermittlung der Veränderung von Rückstellungen. Bei der Umsetzung traten jedoch Verzögerungen ein. Der Rechnungshof kritisierte zudem wiederholt, dass in § 77 Abs. 1 BHV 2013 ein fixer Zinssatz (3,25 %) zur Abzinsung der Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläumsumwendungen vorgesehen ist. In Zeiten eines niedrigen Zinsniveaus führte dies zu einem zu geringen Ausweis der Rückstellungshöhe. Die Bestimmung wäre dahingehend anzupassen, dass das aktuelle Zinsniveau zur Berechnung herangezogen wird.

<sup>23</sup> Ausfuhrförderungsfinanzierungsgesetz.

<sup>24</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 5: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – Bundeshaftungen, TZ 12.

Der Rechnungshof zeigte in seinem Prüfbericht Vergleichsrechnungen mit unterschiedlichen Zinssätzen.<sup>25</sup>

Für **Rechtsstreitigkeiten** waren zum 31. Dezember 2022 Rückstellungen in Höhe von 453 Mio. EUR vorgesehen. Diese lagen unter dem Vergleichswert im Jahr zuvor (718 Mio. EUR), insbesondere deshalb, weil die infolge des Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Zusammenhang mit der Indexierung der Familienbeihilfe gebildete Rückstellung in Höhe von 220 Mio. EUR im Jahr 2022 in Anspruch genommen wurde (215 Mio. EUR). Der Rechnungshof erhebt in diesem Zusammenhang jährlich den Stand der Verfahren vor dem EuGH gegen die Republik Österreich und prüft, inwieweit die Voraussetzungen für die Bildung einer Prozesskostenrückstellung gegeben sind.<sup>26</sup>

Der Rechnungshof erhebt zudem die **Eventualverbindlichkeiten** für Fälle, bei denen ein finanzielles Risiko für den Bund besteht, aber die Bedingungen für die Bildung einer Rückstellung noch nicht erfüllt sind. Davon betroffen waren z.B. allfällige finanzielle Konsequenzen bei der Nichterreichung der Klimaziele gemäß Lastenteilungsverordnung der Europäischen Union.<sup>27</sup>

## 6 Ausweis der Abschlussrechnung

Der Rechnungshof traf im Rahmen seiner Abschlussprüfungen nicht nur Feststellungen zur Verrechnung, sondern auch zum transparenten und konsistenten Ausweis der Abschlussrechnungen.

So stellte er fest, dass für die ab dem Jahr 2023 zu veröffentlichenden **Kosten für Studien, Gutachten und Umfragen** keine einheitlichen Vorgaben zur Verrechnung und damit auch zum Ausweis vorgesehen

---

<sup>25</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 19.

<sup>26</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 20 und 21.

<sup>27</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 3: Schulden, Haftungen und Entwicklung der öffentlichen Finanzen, Kapitel 3.2.

waren. Eine einheitliche, transparente und verwaltungsökonomisch effiziente Auswertung war daher nicht möglich. Die fehlende einheitliche Verrechnungsvorgabe erschwerte zudem die Berichterstattung über geplante Maßnahmen sowie deren Umsetzung und band Ressourcen für die Datenerhebung, was durch eine vorausschauende Planung und durch einheitliche Vorgaben vermeidbar gewesen wäre. Dies unterblieb auch bei den Maßnahmen aus den Entlastungspaketen im Bundeshaushalt.<sup>28</sup>

Gemäß § 24 RLV 2013 sind bestimmte Aufwendungen und Auszahlungen von der haushaltsführenden Stelle gesondert im Anhang zum Bundesrechnungsabschluss darzustellen, dies betraf u.a. IT-Dienstleistungen und -Wartungen, Werbeaufwand und Infokampagnen sowie Öffentlichkeitsarbeit, Repräsentationsaufwendungen, Beratungsleistungen und Sicherheitskosten. Diese Aufwendungen zählten großteils zu den Werkleistungen, die im Zeitraum 2018 bis 2022 stark angestiegen sind. Im Jahr 2022 betrug der **Aufwand für Werkleistungen** 3,626 Mrd. EUR, wobei ein großer Teil des Anstiegs auf die Verrechnung von Leistungen aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds zurückzuführen war. Gesondert dargestellt gemäß § 24 RLV 2013 war im Jahr 2021 allerdings nur rund ein Viertel der Gesamtaufwendungen aus Werkleistungen. Damit war die Transparenz und Vollständigkeit der Anhangsangaben zum Bundesrechnungsabschluss eingeschränkt.<sup>29</sup>

Für **Transferaufwendungen** (2022: 80,537 Mrd. EUR) waren im Haushaltsverrechnungssystem HV-SAP über tausend Konten eingerichtet. Weder die Zuordnung zu Kontengruppen noch die Unterscheidung zwischen Kapitaltransfers und laufenden Transfers waren durchgängig korrekt. Dies beeinträchtigte die Aussagekraft der Transferaufwendungen. Die Auslegung des Begriffs „Transfer“ war uneinheitlich und führte zu Verschiebungen zwischen unterschiedlichen Aufwandsgruppen (Transferaufwand und betrieblichem Sachaufwand).

<sup>28</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 3.

<sup>29</sup> Bundesrechnungsabschluss 2021, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 25.

Zudem fehlten Bestimmungen zur einheitlichen Verbuchung von Abgeltungen an ausgegliederte Einheiten. Dadurch war die Transparenz der Darstellung dieser Leistungsbeziehungen in den Abschlussrechnungen eingeschränkt.<sup>30</sup>

## 7 Neue Budgetstruktur, Budgetverantwortlichkeiten

Ein wesentliches Element der Haushaltsrechtsreform war die Neugliederung des Bundeshaushaltes. Der Gesamthaushalt wird in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets unterteilt. Eine Untergliederung ist einem haushaltsleitenden Organ – in der Regel eine Ministerin bzw. ein Minister – zugeordnet, für das sie oder er verantwortlich ist. In den Teilheften zu jeweiligen Untergliederungsvoranschlägen werden die Verantwortlichkeiten für die Global- und Detailbudgets festgehalten, wobei die Bewirtschaftung der Detailbudgets den haushaltsführenden Stellen zukommt.

Die Budgetstruktur wurde, in Abhängigkeit der im Bundesministerien-gesetz 1986 (BMG) festgelegten Zuständigkeiten, in den vergangenen Jahren mehrfach geändert. Umfassende Umstrukturierungen ergaben sich z.B. mit den **BMG-Novellen** 2017 oder 2020. Dabei handelte es sich unter anderem um kleinteilige Aufgabenverschiebungen, die nur Teile von Detailbudgets betrafen. Auch im Rahmen von Organisationsänderungen (z.B. beim Bundesministerium für Landesverteidigung oder beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft) kam es zu Änderungen der Budgetstruktur.<sup>31</sup>

Die vielschichtigen Änderungen und Verschiebungen zwischen Rubriken und Untergliederungen verursachten Zeitreihenbrüche und erschwerten bzw. verunmöglichten in den betroffenen Bereichen Vorjahresvergleiche. Die in diesem Zusammenhang erfolgten Umbuchungen zwischen Detailbudgets bzw. Untergliederungen konnte der Rech-

---

<sup>30</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 27.

<sup>31</sup> Bundesrechnungsabschluss 2018, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 30.

nungshof nicht gesamthaft nachvollziehen. Dies resultierte aus den je nach Art des Vermögensgegenstands unterschiedlichen Verbuchungsvorgängen. Mit der mehrmaligen Änderung der Budgetstruktur innerhalb eines kurzen Zeitraums sah der Rechnungshof die im BHG 2013 festgelegten Grundsätze der Budgetklarheit bzw. Transparenz nicht erfüllt, insbesondere weil der Vergleich der Gebarung im Zeitverlauf nicht oder nur mit erheblichem Erhebungsaufwand möglich war. Der Rechnungshof hielt es im Sinne der Budgetgrundsätze für zweckmäßig, größeres Augenmerk auf die Konsistenz der Untergliederungen, Globalbudgets und Detailbudgets zu legen.<sup>32</sup>

Bezugnehmend auf die BMG-Novelle 2017 stellte der Rechnungshof fest, dass sich aus der Rechtslage nicht zweifelsfrei ableiten lässt, ob Bundesministerinnen und Bundesministern, denen gemäß Art. 77 Abs. 3 zweiter Satz Bundes-Verfassungsgesetz mit Entschließung des Bundespräsidenten die sachliche Leitung bestimmter, zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten übertragen wurden (**Kanzleramtsministerinnen und Kanzleramtsminister**), für ihren Wirkungsbereich auch die Funktion eines haushaltsleitenden Organs im Sinn des § 6 BHG 2013 zukommt. Die **Verantwortlichkeiten** waren daher nicht klar geregelt.<sup>33</sup>

BMG-Novellen und Organisationsänderungen in den Ministerien erforderten Umstrukturierungen (Neuanlagen und Auflösungen) von Detailbudgets in der Haushaltsverrechnung. Die **Schließung von Detailbudgets** nach der vollständigen Übertragung von Vermögenswerten und Schulden auf die neuen Detailbudgets unterblieb mehrmals. Dadurch waren Verrechnungen in aufgelassenen Detailbudgets weiterhin möglich, was die Qualität der Haushaltsverrechnung einschränkte.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Bundesrechnungsabschlüsse 2020 und 2022, Textteil Band 1: Bund, jeweils Kapitel 1.

<sup>33</sup> Bundesrechnungsabschluss 2018, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 30.

<sup>34</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 6.

Eine Neuerung im Zuge der Haushaltsrechtsreform war, dass die **Abschlussrechnungen** (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung) im Bundesrechnungsabschluss **konsolidiert** werden. Dazu werden die Abschlussrechnungen auf jeder Gliederungsstufe des Bundeshaushaltes (Detailbudgets, Globalbudgets, Untergliederungen) auf der nächsthöheren Stufe konsolidiert, d.h. die gegenseitigen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten der einbezogenen Verrechnungseinheiten (Schuldenkonsolidierung) und die gegenseitigen Aufwendungen und Erträge der einbezogenen Verrechnungseinheiten (Aufwands- und Ertragskonsolidierung) werden jeweils eliminiert (§§ 6 bis 9 RLV 2013). Die Konsolidierung erfolgt automatisch, sofern die betroffenen Transaktionen auf bestimmten Konten verbucht wurden. Eine Kapitalkonsolidierung mit verbundenen Unternehmen des Bundes erfolgt hingegen nicht. Im Rahmen der Abschlussprüfung 2019 zeigte der Rechnungshof auf, dass bestimmte Transaktionen in bedeutendem Ausmaß nicht konsolidiert wurden. Darunter fielen z.B. die kalkulierten Dienstgeberbeiträge aus Pensionen und bestimmte Ab-Überweisungen aus Anteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, etwa zur Dotierung des Pflegefonds oder des Katastrophenfonds. Dadurch waren die Aufwendungen und Erträge in der konsolidierten Ergebnisrechnung zu hoch ausgewiesen.<sup>35</sup>

## 8      **Mittelfristige Budgetplanung, Bundesvoranschlag und Haushaltsrücklagen**

Fallweise traf der Rechnungshof im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses auch Feststellungen zur Budgetierung bzw. zur mittelfristigen Finanzplanung.

Hinsichtlich der mittelfristigen Finanzplanung hielt der Rechnungshof in seinem Bericht zur „Qualität der **mittelfristigen Haushaltsplanung** des Bundes“ fest, dass die mittelfristige Haushaltsplanung des Bundes von zahlreichen Änderungen gekennzeichnet war; damit erfolgte kei-

---

<sup>35</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 29.

ne nachhaltige Planung. Weder für das Bundesministerium für Finanzen noch für die anderen Ressorts war dadurch Planungssicherheit gegeben. Besonders auffällig waren dabei mehrfache Novellierungen selbst während laufender Finanzjahre. Die Auszahlungen wichen umso mehr von den ursprünglichen Planwerten ab, je weiter die Erstellung der Planwerte zeitlich zurück lag. Die insbesondere für planungsferne Zeiträume erstellten mittelfristigen Finanzpläne konnten dadurch den Zweck der Planungssicherheit nicht erfüllen. Anhand der Entwicklung der Auszahlungsobergrenze für das Jahr 2022 zeigt sich, dass die Obergrenze – nicht zuletzt aufgrund der COVID-19- und Teuerungskrise – stark angestiegen war.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Bericht des Rechnungshofes: Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes, Reihe Bund 2016/14 und Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 3: Schulden, Haftungen und Entwicklung der öffentlichen Finanzen, Kapitel 7.

Beispielhaft sei auf die folgende Tabelle zur Entwicklung der Auszahlungsobergrenze 2022 verwiesen:

Bundesfinanzrahmengesetze (BFRG) inklusive Novellen	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Rahmen- summe
	in Mio. EUR							
<b>BFRG 2019-2022</b> i.d.F. 4. Novelle (BGBl. I 25/2020)	<b>78.983,27</b>	<b>108.718,24</b>	<b>82.563,17</b>	<b>85.244,51</b>				<b>355.509,19</b>
Veränderung		1.556,57 1,4%	820,73 1,0%	416,82 0,5%				11.223,20 3,2%
<b>BFRG 2020-2023</b> (BGBl. I 47/2020)		<b>110.274,81</b>	<b>83.383,89</b>	<b>85.661,33</b>	<b>87.412,36</b>			<b>366.732,39</b>
Veränderung			19.419,80 23,3%	5.485,88 6,4%	1.530,21 1,8%			7.377,25 2,0%
<b>BFRG 2021-2024</b> (BGBl. I 123/2020)			<b>102.803,69</b>	<b>91.147,21</b>	<b>88.942,56</b>	<b>91.216,17</b>		<b>374.109,64</b>
Veränderung			8.665,68 8,4%	1.045,17 1,1%	2.134,87 2,4%	1.306,15 1,4%		13.151,86 3,5%
<b>1. Novelle</b> (BGBl. I 89/2021)			<b>111.469,37</b>	<b>92.192,38</b>	<b>91.077,43</b>	<b>92.522,32</b>		<b>387.261,50</b>
Veränderung				11.446,18 12,4%	4.273,30 4,7%	2.837,11 3,1%		4.305,43 1,1%
<b>BFRG 2022-2025</b> (BGBl. I 196/2021)				<b>103.638,55</b>	<b>95.350,73</b>	<b>95.359,43</b>	<b>97.218,22</b>	<b>391.566,93</b>
Veränderung				10.291,46 9,9%	1.989,63 2,1%	2.180,74 2,3%	3.036,75 3,1%	17.498,59 4,5%
<b>1. Novelle</b> (BGBl. I 66/2022)				<b>113.930,02</b>	<b>97.340,36</b>	<b>97.540,17</b>	<b>100.254,98</b>	<b>409.065,52</b>
Veränderung				3.549,70 3,1%	0,00 0,0%	0,00 0,0%	0,00 0,0%	3.549,70 0,9%
<b>2. Novelle</b> (BGBl. I 100/2022)				<b>117.479,72</b>	<b>97.340,36</b>	<b>97.540,17</b>	<b>100.254,98</b>	<b>412.615,22</b>

Abb. 5: Auszahlungsobergrenzen gemäß Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) inklusive Novellen von 2019 bis 2025  
 Quellen: zitierte BFRG; dargestellt im Bundesrechnungsabschluss 2022

Die Mittelfristplanung verlor zudem mit der **Zusammenlegung der Planungsprozesse für den Bundesfinanzrahmen sowie den Bundesvoranschlag** an Bedeutung. Der Rechnungshof wies diesbezüglich darauf hin, dass die bis 2017 erfolgte zeitlich getrennte Beratung von Finanzrahmen und Budget aus seiner Sicht besser geeignet war, den Fokus des Nationalrates zunächst auf strategische und mittelfristige und danach auf einjährige und damit kurzfristige Aspekte zu lenken. Die Trennung der strategischen Debatte zum Bundesfinanzrahmen von jener zum nächstjährigen Budget war aus Sicht des Rechnungshofes zweckmäßig.<sup>37</sup>

Im Rahmen der oben genannten Prüfung zur „Qualität der Ergebnisrechnung“ hielt er zudem fest, dass die haushaltsleitenden Organe bereits bei der **Budgetierung dem Ergebnishaushalt** wenig Augenmerk schenkten, da das Bundesministerium für Finanzen weder Eckwerte noch mittelfristige Ziele vorgab; vielmehr war der Ergebnishaushalt ein Ausfluss aus dem Finanzierungshaushalt. Der Rechnungshof empfahl daher, bereits bei der Budgetplanung verbindliche Zielvorgaben (Eckwerte) sowie mittelfristige Ziele festzulegen.<sup>38</sup>

Außerdem stellte der Rechnungshof wiederholt dar, dass **bestimmte Aufwendungen bzw. Auszahlungen durchgehend nicht budgetiert** werden. Dies betraf insbesondere die Auflösung der Arbeitsmarktrücklage gemäß § 51 Arbeitsmarktservicegesetz zur Ausfinanzierung des vom Verwaltungsrat des AMS<sup>39</sup> beschlossenen Förderbudgets. Das Arbeitsministerium verwies darauf, dass der Verwaltungsrat in der Regel das Förderbudget erst nach dem Beschluss des Bundesfinanzgesetzes festlegt, sodass die Entnahme der Arbeitsmarktrücklage im Bundesvoranschlag nicht berücksichtigt wird. Der Rechnungshof hielt diesbezüglich in den Bundesrechnungsabschlüssen 2015 und 2018 fest, dass die fehlende Budgetierung von Aufwendungen und Erträgen

---

<sup>37</sup> Bundesrechnungsabschlüsse 2017 und 2018, Textteil Band 1: Bund.

<sup>38</sup> Bundesrechnungsabschluss 2016, Textteil Band 4b: Qualität der Ergebnisrechnung, TZ 33.

<sup>39</sup> Arbeitsmarktservice.

in bedeutender Höhe den Grundsätzen der Budgetwahrheit und der Transparenz widerspricht.<sup>40</sup>

Die Budgetwahrheit ist auch durch in den letzten Jahren kontinuierlich steigende bzw. auf hohem Niveau verbleibende **Ermächtigungsrahmen für Budgetüberschreitungen** in den Bundesfinanzgesetzen eingeschränkt. Die Ermächtigungsrahmen betragen für das Jahr 2022 etwa 10,5 Mrd. EUR und 9 Mrd. EUR für das Jahr 2023. Im Rahmen der Prüfung der Gebarung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds stellte der Rechnungshof diesbezüglich fest, dass die von den Ressorts für die Hilfsmaßnahmen benötigten Beträge nicht budgetiert waren. Hingegen räumte das Bundesfinanzgesetz 2020 dem Bundesminister für Finanzen umfassende Überschreitungsermächtigungen ein, die gemeinsam mit dem Vizekanzler wahrgenommen wurden. Der Rechnungshof beurteilte die hohen Überschreitungsermächtigungen (im Jahr 2020 mehr als ein Viertel der insgesamt budgetierten Auszahlungen) insoweit kritisch, als damit Verfügungsmöglichkeiten über mehr als ein Viertel der Budgetmittel ohne Mitwirkung des Nationalrats eingeräumt wurden.<sup>41</sup>

Die Budgetwahrheit sieht der Rechnungshof auch bei der Budgetierung von **Maßnahmen, die über mehrere Jahre ausbezahlt werden** sollen, eingeschränkt. Oft werden die dafür vorgesehenen Mittel in einem Jahr budgetiert bzw. werden diese gleichmäßig auf mehrere Jahre verteilt. Die Inanspruchnahme der Mittel findet aber, insbesondere bei Fördermaßnahmen, über mehrere Jahre ungleichmäßig verteilt statt. Dies betraf z.B. die Breitbandförderung, Mittel des Digitalisierungsfonds oder die COVID-19-Investitionsprämie. Neue Vorgaben für die Budgetierung von mehrjährigen Maßnahmen bzw. Projekten wären erforderlich.

---

<sup>40</sup> Bundesrechnungsabschluss 2015, Textteil Band 3: Überprüfung des Prozesses Förderungen im Arbeitsmarkt gemäß § 9 RHG 1948, TZ 8, Bundesrechnungsabschluss 2018, Textteil Band 2: Untergliederungen, UG 20 Arbeit.

<sup>41</sup> Bundesrechnungsabschluss 2020, Textteil Band 4: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, TZ 4.

Einschränkungen der Transparenz des Bundeshaushaltes identifizierte der Rechnungshof auch im Zusammenhang mit der **Rücklagengebarung**. Mit der Einführung eines neuen Rücklagenregimes sollte die Haushaltsgebarung flexibler werden. Nicht verwendete Mittel bzw. Mehreinzahlungen werden Rücklagen zugeführt, die grundsätzlich ohne Einschränkung des Verwendungszwecks in den Folgejahren verwendet werden können. Damit sollte das sogenannte „Dezemberfieber“ – der Druck zum vollständigen Verbrauch des Budgets – bekämpft werden. In der Praxis wurde die Entnahme von Rücklagen wegen budgetärer Risiken aber wieder eingeschränkt.<sup>42</sup> Die Feststellungen des Rechnungshofes im Rahmen der Prüfung der „Haushaltsrücklagen des Bundes“ stimmten weitgehend mit den Ergebnissen aus der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform<sup>43</sup> überein: Das Rücklagensystem ist demgemäß zu großzügig ausgestaltet. Es wären klare Regelungen für den Aufbau und die Entnahme von Rücklagen, etwa zeitliche und betragliche Begrenzungen festzulegen und mehrjährige Investitionen nicht über das Rücklagensystem abzubilden, sondern in ein eigenes System zu überführen. Die Bildung von Rücklagen sollte nach sachlichen und betraglichen Kriterien beschränkt werden, die Entnahme dafür vereinfacht werden. Rücklagenentnahmen sollten in die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmens einbezogen, gleichzeitig sollte aber die jährliche Budgetmarge entsprechend erhöht werden.<sup>44</sup>

## 9 Weiterentwicklung des Haushaltsrechtes – aktuelle Herausforderungen

In den zehn Jahren seit Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform konnten die Bundesverwaltung und der Rechnungshof zahlreiche Erfahrungen mit der Anwendung des „neuen“ Haushaltsrechtes sammeln. Dabei zeigte sich – wie auch im Rahmen der Evaluierung der Haushalts-

<sup>42</sup> Siehe hierzu *Lust*, Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundeshaushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024, ÖHW 2023, 219 (233 f, in diesem Heft).

<sup>43</sup> *Salterer/Korac* (2018): Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017 – Endbericht, Kapitel 3.2.1.

<sup>44</sup> Bericht des Rechnungshofes: Haushaltsrücklagen des Bundes, Reihe Bund 2020/21.

rechtsreform<sup>45</sup> festgestellt – ein Bedarf zu einer Weiterentwicklung des Haushaltsrechtes, die noch nicht erfolgte.

Die Haushaltsrechtsreform wurde – wie bereits erwähnt – vor dem Hintergrund der damals vorliegenden Verrechnungsstandards (IPSAS) gestaltet. Es wurden dabei nicht alle Standards umgesetzt (z.B. IPSAS 25 zur Berechnung von Pensionsrückstellungen; jetzt IPSAS 39). Auch eine Vollkonsolidierung mit verbundenen Unternehmen des Bundes (IPSAS 6 bzw. 35) ist nicht geplant. Einige der damals bestehenden IPSAS wurden durch neue IPSAS ersetzt bzw. kamen neue hinzu (z.B. IPSAS 42 „Sozialleistungen“). Das Bundesministerium für Finanzen hat sich grundsätzlich mit dem Rechnungshof geeinigt, die **Neuerungen bei den IPSAS** zu analysieren und einen notwendigen Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts zu identifizieren.<sup>46</sup> Gespräche fanden beispielsweise schon zum IPSAS 48 „Transferaufwendungen“ statt, zumal der Rechnungshof diesbezüglich schon einige Empfehlungen abgegeben hatte.

**Grundsatzfragen der Verrechnung**, etwa die Bilanzierung von Digitalisierungsprojekten und die periodengerechte Zuordnung von Förderungen, könnten beispielsweise in einem unabhängigen Rechnungslegungskomitee debattiert und aufbereitet werden; zur Umsetzung werden in der Regel Gesetzesänderungen erforderlich sein. Die Auslegung verrechnungsspezifischer Fragen (z.B. Verbuchung und Bewertung der strategischen Gasreserve), die sich in der täglichen Verrechnungstätigkeit ergeben, könnte in einem verwaltungsinternen, beratenden Gremium erörtert werden. Dies, um festzustellen, wie mit nicht geregelten oder auslegungsbedürftigen Geschäftsfällen umzugehen ist. Der Rechnungshof hat zu bestimmten Themenbereichen auch immer wieder Empfehlungen für die **Entwicklung von Richtlinien**, etwa für die Einrichtung und Bewirtschaftung von Verwaltungsfonds,<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Saliterer/Korac* (2018): Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017 – Endbericht.

<sup>46</sup> So auch *Brunner*, ÖHW 2023, 150.

<sup>47</sup> Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 4: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, TZ 9.

Eröffnung und Schließung von Konten<sup>48</sup> oder die Ausstattung Dritter (z.B. Abwicklungsstellen für Förderungen) mit Liquidität aus öffentlichen Mitteln<sup>49</sup> getroffen.

Zur **Weiterentwicklung des Bundesrechnungsabschlusses** wurde im Rahmen der Evaluierung der Haushaltsrechtsreform empfohlen, die Zuständigkeiten für die Erstellung, die Prüfung und die Vorlage an den Nationalrat neu zu ordnen, d.h. insbesondere die Erstellung und Prüfung institutionell zu trennen. Auf Einladung der Präsidentin des Rechnungshofes konstituierte sich im Juli 2017 eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Rechnungshofes, des Bundesministeriums für Finanzen und des Budgetdienstes. Eine Information zum Ergebnis der Arbeitsgruppe erging an die Budgetsprecher der im Nationalrat vertretenen Parteien im Herbst 2019.<sup>50</sup>

Die **Transparenz und Relevanz des derzeitigen Bundesrechnungsabschlusses** könnte gestärkt werden, indem die haushaltsleitenden Organe die Möglichkeiten vermehrt wahrnehmen, in den Erläuterungen zu den Abschlussrechnungen Risiken zu thematisieren.<sup>51</sup> Auch könnte – wie oben angesprochen – überlegt werden, ob Berichtspflichten des Bundesministeriums für Finanzen und des Rechnungshofes gestrafft werden könnten, um Doppelgleisigkeiten und die Problematik unterschiedlicher Zahlen aufgrund verschiedener Berichtszeitpunkte und Datenquellen zu vermeiden. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung wäre es auch wünschenswert, den Zahlenteil künftig interaktiv, elektronisch bereitzustellen. Für die angesprochenen Bereiche zur Weiterentwicklung wären allerdings die rechtlichen, technischen und budgetären Voraussetzungen zu schaffen.

---

<sup>48</sup> Bundesrechnungsabschluss 2019, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 27.

<sup>49</sup> Bundesrechnungsabschluss 2021, Textteil Band 3: Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung, TZ 10.

<sup>50</sup> Bundesrechnungsabschluss 2018, Textteil Band 1: Bund, Anhang.

<sup>51</sup> Siehe dazu etwa Bundesrechnungsabschluss 2022, Textteil Band 5: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – Bundshaftungen, TZ 25.



# Reformbedarf im Haushaltsrecht aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle

Von Dr. Helmut Berger\*

---

\* Der Text basiert auf dem am 4. Juli 2023 gehaltenen Vortrag im Rahmen der vom Rechnungshof im Parlament organisierten Veranstaltung „Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen“.

Für Informationen zum Autor, der hier seine persönliche Sichtweise und nicht notwendigerweise die des Budgetdienstes darstellt, siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 259.

## 1 Erwartungen und Ziele der Haushaltsrechtsreform

Die Erwartungen an die in zwei Etappen 2009 und 2013 umgesetzte Haushaltsrechtsreform waren hoch gesteckt. Angestrebt wurde eine umfassende Systemänderung, die in unterschiedlichen Bereichen mit einem gänzlich neuen Zugang zur Budgetierung und zur Finanzsteuerung des Bundes verbunden ist.<sup>1</sup> Die Haushaltsrechtsreform zielte darauf ab, sowohl die Qualität der Budgetprozesse und der Haushaltsführung zu verbessern als auch die Informationsgrundlagen des Nationalrats zu erweitern und diesem ausreichende Budgetsteuerungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Dazu sollte die Transparenz des Haushalts durch eine neue Budgetstruktur mit sachbezogenen Globalbudgets statt einer Vielzahl einzelner Budgetansätze sowie durch neugestaltete und verbesserte Budgetunterlagen erhöht werden. Außerdem sollte eine umfassende Weiterentwicklung des Berichtswesens zum Budgetvollzug (z.B. zu Monatserfolgen und Budgetcontrolling, Mittelverwendungsüberschreitungen, Schulden, Haftungen, Förderungen, Beteiligungen, Wirkungsorientierung) dem Nationalrat effektivere Überwachungsmöglichkeiten einräumen.

Einen zentralen Aspekt stellte die stärkere Beteiligung des Parlaments an der Definition und Überwachung der politischen Zielsetzungen dar. Durch die Verankerung der Wirkungsorientierung sollte eine Verknüpfung von Finanzinformationen im Budget bzw. in den Gesetzesmaterialien mit den dadurch angestrebten Wirkungen hergestellt werden. Im Budget werden dazu Wirkungsziele festgelegt und mit quantitativen Indikatoren oder Meilensteinen Maßstäbe für die Zielerreichung definiert. Im Rahmen der Wirkungsorientierung wird der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen eine besondere Stellung eingeräumt, da in jeder Budgetuntergliederung ein Genderziel festzulegen ist.<sup>2</sup> Die neu eingeführte Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) sollte eine bessere Einschätzung der finanziellen und

---

<sup>1</sup> Siehe auch Brunner, Zum aktuellen Haushaltsrecht und seiner Weiterentwicklung, ÖHW 2023, 145 (147, in diesem Heft).

<sup>2</sup> Diese Form der Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen in der Budgetierung wird üblicherweise als Gender Budgeting bezeichnet, das österreichische

gesellschaftlichen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen ermöglichen und damit eine fundiertere parlamentarische Entscheidungsfindung unterstützen.

Für die Verwaltung sollte die Flexibilität im Budgetvollzug stark ausgeweitet werden. Unter dem Motto „Jeder Fachminister ist sein eigener Finanzminister“ sollten Anreize zu einer flexibleren Mittelverwendung durch die Möglichkeit zur Umschichtung von Ressourcen und die sehr weitreichenden Möglichkeiten zur Bildung von Rücklagen für nicht in Anspruch genommene Budgetzuweisungen eröffnet werden. Dadurch sollte auch ein Betrag zur sparsamen Verwendung von Budgetmitteln geschaffen werden, weil so der Zwang, die Budgetmittel zum Jahresende auszugeben („Dezemberfieber“), entfallen sollte.

Weiters strebte die Reform durch das Bundesfinanzrahmengesetz mit bindenden Auszahlungsobergrenzen und durch den dazu vorzulegenden Strategiebericht eine bessere mittelfristige Planbarkeit an. Das Finanzressort erhoffte sich dadurch eine Verbesserung der Haushaltsdisziplin, die Fachressorts gesicherte Mittelzuweisungen. Schließlich wurde die traditionelle Cash-Steuerung der Finanzierungsrechnung durch eine umfassende Ressourcenperspektive in einer Ergebnis- und Vermögensrechnung ergänzt. Dies sollte ebenso wie die neu eingeführte Langfristprognose über 30 Jahre, die die Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der Haushalte durch die demographischen Entwicklungen abbildet,<sup>3</sup> eine bessere Bewertung der langfristigen Auswirkungen des Budgets ermöglichen.

---

System knüpft jedoch nicht direkt an der Mittelallokation an und entspricht im internationalen Kontext damit eher einem Gender Responsive Budgeting oder einem Gender Informed Budgeting.

<sup>3</sup> Als demographieabhängige Ausgaben werden die Ausgaben für Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Familienleistungen und die Arbeitslosenunterstützung erfasst. Die letzte langfristige Budgetprognose 2022 umfasste auch ein Klimamodul zur Abschätzung der Bewertung der Umweltauswirkungen der Haushalts- und Finanzpolitik.

## 2 Erweiterungen und Anpassungen des Haushaltsrahmens

Seit der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform kam es zu diversen Entwicklungen und Anpassungen des Rechtsrahmens, die insbesondere für die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle zu bedeutenden Änderungen führten. Die haushaltspolitische Steuerung wurde zunehmend durch die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordination in der EU und im Euro-Währungsgebiet durch Stabilitäts- und Wachstumspakt, Two-Pack und Six-Pack<sup>4</sup> geprägt. Aufgrund der Maßgeblichkeit der europäischen Fiskalregeln und der Einbindung in den Zyklus des Europäischen Semesters wurden Spielräume auf nationaler Ebene eingeschränkt, und die budgetären Abläufe mussten zeitlich abgestimmt werden.

Auf nationaler Ebene erfolgte eine zusätzliche Flexibilisierung des Budgetvollzugs durch eine Abänderung einzelner Rücklagenbestimmungen im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) durch Regelungen in den jeweiligen Bundesfinanzgesetzen. Dadurch entfiel zunächst die Relevanz der Ergebnisrechnung für die Rücklagenbildung, und nachfolgend wurde eine Rücklagenverwendung auch in anderen Untergliederungen der Budgettrubrik möglich. Im Zuge der COVID-19 Krise und der nachfolgenden Energie- und Teuerungskrise wurden in das Bundesfinanzgesetz umfangreiche budgetäre Ermächtigungen für Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufgenommen, die eine raschere Reaktion der Regierung auf unvorhergesehene Ereignisse auch ohne vorgängige Einbindung des Gesetzgebers ermöglichten.

---

<sup>4</sup> Siehe zum „Six-Pack“ Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die haushaltspolitische Überwachung im Euro-Währungsgebiet, Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung, Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über das Verfahren bei übermäßigem Defizit und Richtlinie 2011/85/EU zum haushaltspolitischen Rahmen sowie das „Two-Pack“ aus Verordnung (EU) Nr. 472/2013 und 473/2013 zur Überwachung der Haushaltsplanung.

Eine bedeutende Änderung erfolgte beim Finanzrahmen, der zunächst temporär und dann permanent in den Herbst verschoben wurde und nunmehr gemeinsam mit dem Bundesfinanzgesetz vorgelegt wird.

Durch eine Änderung der WFA-Grundsatz-Verordnung<sup>5</sup> erfolgte die Einführung der sogenannten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung light (WFA light), die eine vereinfachte WFA für Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen unter 20 Mio. EUR und ohne direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit den Maßnahmen auf der Globalbudgetebene des Budgets vorsieht.

Zusätzlich wurde das Berichtswesen in Spezialgesetzen oder auf Ersuchen des Budgetausschusses aufgrund aktueller Entwicklungen erweitert (COVID-19-Berichterstattung, ESM-Berichterstattung, ARF-Berichterstattung, Gemeindemonitoring).

### **3 Gesamteinschätzung der Zielerreichung**

Die Gesamteinschätzung der Zielerreichung der Haushaltsrechtsreform fällt deutlich positiv aus. Das überarbeitete Haushaltsrecht stellt zweifellos eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem früheren System dar. Österreich hat damit ein modernes Haushaltsrecht nach Best Practice Standards erhalten, das auch international große Aufmerksamkeit und Anerkennung erfährt.

Auf parlamentarischer Ebene stärken die zusätzlich bereitgestellten Informationen die Kontrollfunktion des Parlaments. Ebenso hat sich die Qualität der bereitgestellten Unterlagen zum Budget sowie zum Budgetvollzug auf Druck der Abgeordneten sukzessive verbessert. Die parlamentarische Kontrolle hat damit schrittweise zur Optimierung des Systems beigetragen. Allerdings wurden die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Nationalrats auf das Budget nicht zuletzt aufgrund der nachträglich noch zusätzlich erweiterten Flexibilisierungs-

---

<sup>5</sup> Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV).

instrumente insgesamt geringer. Die hohe Flexibilität im Budgetvollzug steht in einem klaren Spannungsverhältnis zur Budgethoheit des Nationalrates. Obwohl die höhere Transparenz durch das neue Haushaltsrecht fundiertere parlamentarische Debatten und eine kritische inhaltliche Auseinandersetzung mit den Fachressorts, etwa im Kontext eines neu eingerichteten Unterausschusses des Budgetausschusses zum Budgetvollzug, ermöglicht, bestehen weiterhin Verbesserungspotenziale. Zudem beeinträchtigten externe Entwicklungen, wie die multiplen Krisen der letzten Jahre und eine atypische Zinslandschaft, die Zielerreichung des reformierten Haushaltsrechts.

In der Summe ist die Haushaltsrechtsreform als bedeutender Fortschritt zu modernen Governance Instrumenten zu werten, allerdings mit nicht vollständig realisierten Potenzialen. In der Praxis der letzten Jahre hat sich gezeigt, dass ein an sich sehr gutes Instrumentarium oft unzureichend genutzt wird oder zu geringe politische Bedeutung hat. So verlor etwa die mittelfristige Budgetplanung zunehmend ihren bindenden Charakter.

#### **4 Bereiche mit Reformbedarf aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle**

Mittlerweile haben mehrere externe und interne Evaluierungen durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Universität Klagenfurt und durch die Verwaltung selbst stattgefunden. Diese Evaluierungen zeigten, dass bei einzelnen Instrumenten ein deutlicher Anpassungsbedarf besteht, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Solche Verbesserungen können teilweise im bestehenden Rechtsrahmen durchgeführt werden, teilweise sind aber auch Änderungen im Haushaltsrecht erforderlich.

Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren auf jene Elemente, die aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle nicht optimal ausgestaltet sind oder sich nicht den Erwartungen entsprechend

entwickelt haben. Dem kritischen Blick auf den Verbesserungsbedarf bei einzelnen Instrumenten wird dabei der Vorrang vor einer ausgewogenen Gesamtbetrachtung eingeräumt, zumal das sehr positive Gesamteresümee bereits in den vorstehenden Ausführungen zum Ausdruck gebracht wurde.

## 5 Bundesfinanzrahmen

Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) samt dem damit vorzulegenden Strategiebericht ist das zentrale Element der mittelfristigen Budgetplanung. Es sieht für einen Vierjahreszeitraum eine rollierende Planung mit verbindlichen Auszahlungsobergrenzen für die einzelnen Rubriken vor. Auf Ebene der Untergliederungen sind die Auszahlungsobergrenzen für das jeweils folgende Jahr verbindlich, für die weiteren Jahre indikativ. Der Strategiebericht enthält neben einer Schätzung der Einzahlungen zur Ermittlung des Budgetsaldos die Darstellung der budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und der zentralen Vorhaben der Bundesregierung, die innerhalb der Obergrenzen des BFRG bedeckt werden sollen. Für die einzelnen Untergliederungen werden die strategischen Ziele und Schwerpunkte dargestellt.

Seit Einführung der mittelfristigen Finanzplanung hat das BFRG sukzessive an Bedeutung verloren.<sup>6</sup> Die Bindungswirkung über den Finanzrahmenzeitraum und damit die verlässliche Grundlage für Planungssicherheit war immer nur sehr eingeschränkt gegeben. Nicht erst in Krisenzeiten erfolgten regelmäßige und jährlich oft mehrfache Anpassungen des Finanzrahmens als Teil der laufenden Budgetplanung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die seit 2017 erfolgten Anpassungen des BFRG.

---

<sup>6</sup> Siehe auch *Pasterniak*, Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform, ÖHW 2023, 165 (185 ff), und *Lust*, Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundeshaushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024, ÖHW 2023, 219 (229 f, jeweils in diesem Heft).

BFRG	in Mio. EUR	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Rahmen- summe
2017-2020 BGBl. I 34/2016		83.038								320.464
2017-2020 BGBl. I 5/2018 - 5. Novelle		83.038								319.891
2018-2021 BGBl. I 20/2018		80.718	82.563							320.518
2019-2022 BGBl. I 20/2018		80.718	82.563	85.245						327.509
2019-2022 BGBl. I 12/2020 - 3. Novelle		84.718	82.563	85.245						331.509
2019-2022 BGBl. I 25/2020 - 4. Novelle		108.718	82.563	85.245						355.509
2020-2023 BGBl. I 47/2020		110.275	83.384	85.661	87.412					366.732
2021-2024 BGBl. I 123/2020			102.804	91.147	88.943	91.216				374.110
2021-2024 BGBl. I 89/2021 - 1. Novelle			111.469	92.192	91.077	92.522				387.261
2022-2025 BGBl. I 196/2021				103.639	95.351	95.359	97.218			391.567
2022-2025 BGBl. I 66/2022 - 1. Novelle				113.930	97.340	97.540	100.255			409.066
2022-2025 BGBl. I 100/2022 - 2. Novelle				117.480	97.340	97.540	100.255			412.615
2023-2026 BGBl. I 184/2022					123.538	110.154	113.004	116.266		462.963
2023-2026 BGBl. I 114/2023 - 1. Novelle					123.679	110.154	113.004	116.266		463.103
2024-2027 <b>BFRG-E 2179 dB.</b>						<b>125.839</b>	<b>122.885</b>	<b>124.476</b>	<b>127.887</b>	<b>501.087</b>
Erfolg laut BRA (2020-2022: unbereinigt)		100.334	107.138	113.712						
<b>BFG 2023, BFG-E 2024 (2178 dB.)</b>					115.197	<b>123.488</b>				
Differenz zw. Erfolg BRA bzw. BFG-Wert und jeweils letztgültigem BFRG		-9.941	-4.331	-3.768	-8.482	-2.351				

Abb. 1: Die Entwicklung der „verbindlichen“ Rahmenplanung des BFRG im Verlauf der Zeit

Dazu kam, dass die Ermittlung der Obergrenzen und die Änderungen zum aktuellen Finanzrahmen wenig transparent waren. Teilweise erfolgten BFRG-Anpassungen nur für das laufende Jahr und nicht für die gesamte Periode, obwohl der Änderungsbedarf evident war, teilweise erfolgte die Anpassung der Folgejahre nur für die jeweiligen politischen Schwerpunkte der Bundesregierung, nicht jedoch für den Gesamtrahmen. Auch die im BFRG vorgesehene sogenannte Marge von 10 Mio. EUR pro Rubrik für unvorhergesehene Auszahlungen war viel zu gering, um zusätzliche Erfordernisse tatsächlich abzudecken.

Da das BFRG und der Strategiebericht der Untergliederungslogik folgen, bestand immer das Risiko doppelter Budgetverhandlungen. Die Regierung verschob aus diesem Grund auch zunächst temporär und dann permanent die mittelfristige Finanzplanung von April auf Herbst (gemeinsam mit dem Budget).<sup>7</sup> Dies verringerte zusätzlich die Bedeutung des Finanzrahmens im politischen Diskurs. Das Parlament verlor so eine weitere Budgetdebatte, und die mit der mittelfristigen Budgetplanung intendierte strategische Budgetdiskussion kam nie richtig in Gang, weil der Fokus im Herbst auf den einzelnen Untergliederungen liegt.

Um dieser Entwicklung gegenzusteuern, wäre wohl eine grundlegende Überarbeitung der Bestimmungen zur mittelfristigen Finanzplanung zweckmäßig, so dass diese die ihr zuge dachte Funktion auch aus parlamentarischer Perspektive erfüllen kann.

## 6 Budgetstruktur

Die Budgetstruktur wurde mit der Haushaltsrechtsreform tiefgreifend umgestaltet. Anstelle der Beschlussfassung über 1.500 einzelne Budgetansätze erfolgt die Budgetgenehmigung nunmehr auf einer deutlich höheren Aggregationsebene. Das Parlament entscheidet aktuell über

---

<sup>7</sup> Der Nationalrat hat zunächst einer entsprechenden temporären Regelung für die Jahre 2017 und 2018 zugestimmt, diese wurde dann 2018 endgültig dauerhaft im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 verankert. Siehe auch *Lust*, ÖHW 2023, 230 FN 18.

rund 70 Globalbudgets, die einer Sachlogik folgen (z.B. Arbeitsmarkt, Forschungsförderung). Die höher aggregierten Budgetzuweisungen wirken sich auf die parlamentarische Debatte aus, die dadurch bei den einzelnen Budgetuntergliederungen stärker in eine strategischere Richtung gelenkt werden konnte. Die Darstellung von Global- und Detailbudgets bietet den Abgeordneten eine Reihe zusätzlicher sachbezogener Informationen.

Durch die Änderung der Budgetstruktur wurden allerdings auch in erheblichem Umfang Rechte des Parlaments auf die Verwaltung übertragen, weil Mittelumschichtungsmöglichkeiten dadurch wesentlich erweitert wurden. Auch Abänderungsanträge zum Budget im Rahmen der parlamentarischen Behandlung sind nur noch auf einer wesentlich höheren Ebene möglich. Diese führen überdies zu umfangreichen Änderungsnotwendigkeiten in den Budgetunterlagen.

Eine weitere zu beobachtende Tendenz besteht im Bestreben der Ressorts, die Anzahl der Globalbudgets möglichst zu reduzieren, um die Flexibilität in der Mittelverwendung weiter zu erhöhen. Während in den Diskussionen zur Einführung der Haushaltrechtsreform noch eine deutlich höhere Anzahl von Globalbudgets im Raum stand (zwischen 150 und 300), sahen bereits die ersten Budgets nach der neuen Struktur eine wesentlich geringere Anzahl vor. Aus Sicht der Budgethoheit des Parlaments führt das insofern zu Einschränkungen, als die Anzahl jener Budgetzuweisungen, über die das österreichische Parlament entscheidet, im internationalen Vergleich äußerst gering ist. Zudem sind die Budgetbeträge bei wenigen Globalbudgets konzentriert, sodass die 15 größten Globalbudgets fast 82 % der Gesamtauszahlungen des Bundesvoranschlags (BVA) 2023 abdecken, wie aus nachstehender Grafik ersichtlich ist.

BVA 2024

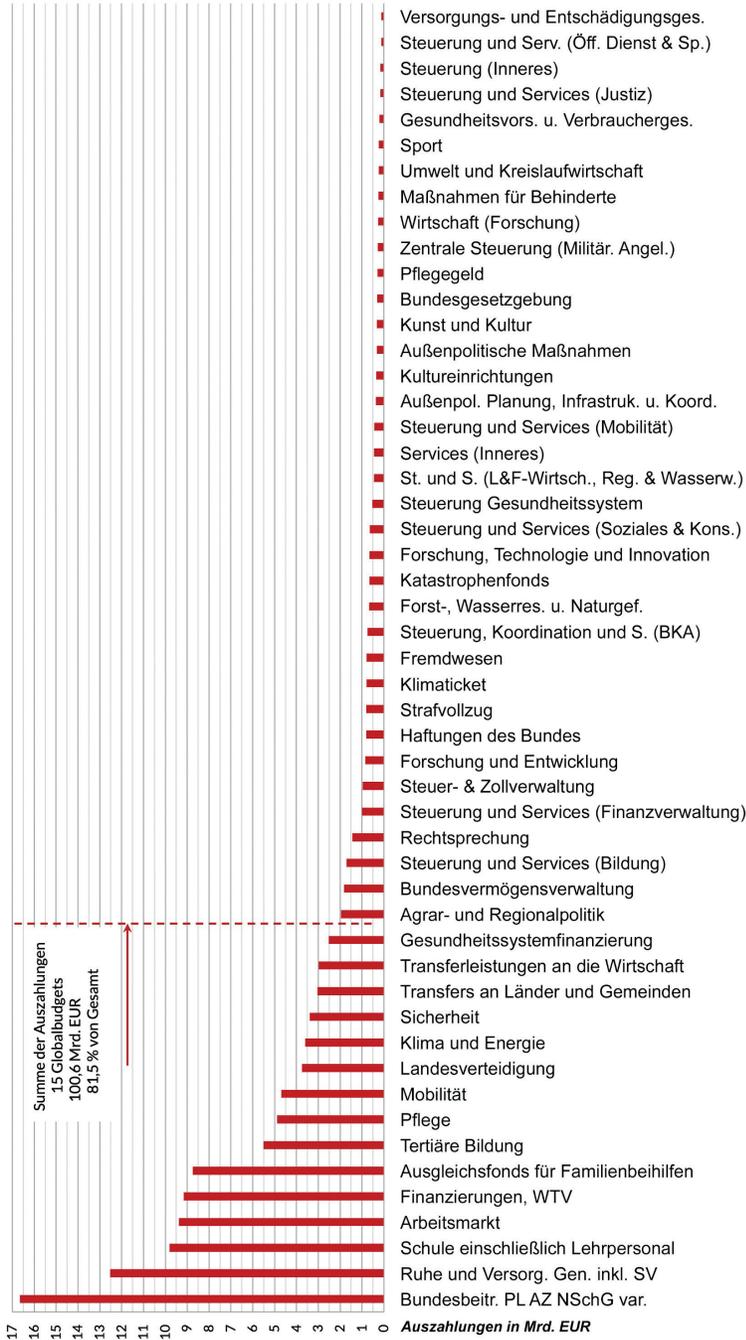


Abb. 2: Die Verteilung der Mittel auf Globalbudgets

Ein besonders augenfälliges Beispiel ist das Globalbudget „Mobilität“ in der UG 41 Mobilität, das für Gesamtverkehr und Beteiligungen, Schiene, Straße, Luft und Wasser eingerichtet wurde. Für den Nationalrat bedeutet dies, dass er etwa keine Möglichkeit hat, die Budgetmittel zwischen Straße und Schiene anders zu verteilen als dies der Budgetentwurf der Regierung vorsieht, weil die Veranschlagung dazu in einem einzigen Globalbudget erfolgt.

Ein weiterer Nebenaspekt der neuen Struktur ist, dass die sogenannten Teilhefte zu den einzelnen Untergliederungen stark an Relevanz verloren haben. Diese werden in der Vorbereitung für die Nationalratsdebatte teilweise durch Informationen des Budgetdienstes ersetzt. Da detaillierte Informationen über einzelne Budgetzuweisungen für die politische Debatte weiterhin benötigt werden, müssen auch die Verzeichnisse veranschlagter Konten als zusätzliche Quelle herangezogen werden.

Als Schlussfolgerung sollten die im Budget vorgesehenen Globalbudgets daher nicht weiter reduziert, sondern stattdessen so erweitert werden, dass grundlegende Verschiebungen von Mittelzuweisungen durch den Nationalrat nicht beeinträchtigt werden. Der Informationsgehalt der Teilhefte sollte durch neue Vorgaben deutlich erweitert werden.

## **7 Rücklagensystem**

Durch die Neuregelung des Rücklagensystems gehen nicht verbrauchte Budgetmittel den Ressorts nicht verloren, sondern können auf Ebene der Detailbudgets einer Rücklage zugeführt und zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch genommen werden. Die Rücklagenentnahme ist mit wenigen Ausnahmen (z.B. aus zweckgebundenen Gebarungen oder der EU Gebarung) nicht an den ursprünglichen Verwendungszweck gebunden (Ende 2022 waren rd. 83% als sogenannte Detailbudgetrücklagen nicht zweckgebunden). Das neue Rücklagenregime sollte zu einer höheren sachlichen und zeitlichen budgetären Flexibili-

tät für die haushaltsleitenden Organe führen und dem sogenannten „Dezemberfieber“ entgegenwirken. Durch gutes Management können Reserven angelegt und für längerfristige Vorhaben flexibel verwendet werden.<sup>8</sup> Allerdings bedarf die Verwendung der Rücklagen im laufenden Budgetvollzug („Rücklagenentnahme im Vollzug“) der Zustimmung des Finanzministeriums (BMF), es sei denn, sie ist als sogenannte „budgetierte Rücklagenentnahme“<sup>9</sup> bereits im Budget vorgesehen.

Rücklagen werden erst dann finanziert, wenn sie tatsächlich in Anspruch genommen werden, und bringen bei einer normalen Finanzierungslage Zinersparnisse für den Bund. Die Rücklagenbildung reduziert zunächst den Nettofinanzierungsbedarf (das Budgetdefizit), weil sie nicht ergebniswirksam erfasst wird. Erst die Entnahme der Rücklagen wird durch Kreditoperationen finanziert und erhöht dann im Zeitpunkt der Entnahme den Nettofinanzierungsbedarf des Bundes. Solange die Rücklagenbildungen insgesamt die Rücklagenentnahmen übersteigen, reduziert das neue System somit den Nettofinanzierungsbedarf und die Neuverschuldung.

Im Vergleich zu anderen Staaten ist die Möglichkeit der Rücklagenbildung äußerst großzügig ausgestaltet und in der Praxis kaum beschränkt. Seit 2009 wurde die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, intensiv in Anspruch genommen. Wie aus der nachstehenden Grafik ersichtlich, sind die Rücklagenbestände erheblich angestiegen<sup>10</sup> und betragen zum 31. Dezember 2022 insgesamt rd. 21,2 Mrd. EUR oder rd. 18,4 % des 2023 veranschlagten Auszahlungsvolumens. Die nicht zweckgebundenen Detailbudgetrücklagen beliefen sich auf 17,7 Mrd. EUR.

---

<sup>8</sup> Die Bildung der Rücklagen erfolgt entsprechend auf der untersten Ebene der Detailbudgets, weil sie den haushaltsführenden Stellen verbleiben sollen, die sie erwirtschaftet haben.

<sup>9</sup> Budgetierte Rücklagenentnahmen sind gegenüber Rücklagenentnahmen im Vollzug aus parlamentarischer Perspektive jedenfalls vorzuziehen, weil die entsprechenden Beträge im BVA veranschlagt werden und den Ressorts damit jedenfalls zur Verfügung stehen.

<sup>10</sup> Seit den umfangreichen staatlichen Corona-Hilfsmaßnahmen sind ebenso wieder spürbar höhere Rücklagenzuführungen festzustellen, die teils auf mehrjährige Programme, teils aber auch auf großzügige Mittelzuteilungen zurückzuführen sind.

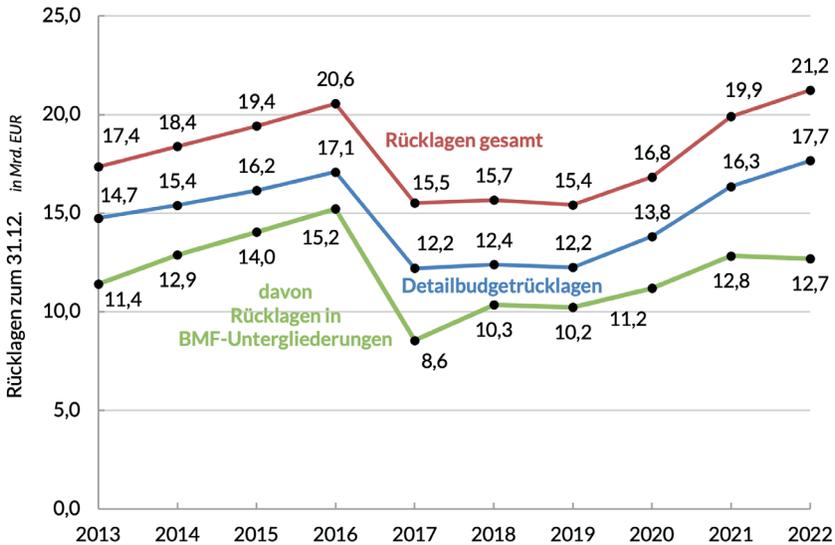


Abb. 3: Die Entwicklung der Rücklagenstände

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass Ende 2022 etwa 60% der Rücklagenbestände auf Untergliederungen des BMF entfielen. Bei einzelnen Untergliederungen des BMF (Finanzmarktstabilität, Bundesvermögen) beträgt der Anteil am Auszahlungsvolumen der Untergliederung weit über 100 %. Aber auch einige Fachressorts weisen aktuell beträchtliche Rücklagenbestände auf (z.B. in der UG 34-Innovation und Technologie [Forschung] oder in der UG 43-Klima, Umwelt und Energie).

Die Möglichkeiten zur Rücklagenverwendung wurden zudem durch Bestimmungen des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes (BFG) gegenüber dem Bundeshaushaltsgesetz (BHG) noch zusätzlich erweitert, indem die Rücklagenverwendung nunmehr bei Einvernehmen zwischen den haushaltsleitenden Organen auch in anderen Untergliederungen der gleichen Rubrik möglich ist. So wurden beispielsweise im Jahr 2021 rd. 169 Mio. EUR in anderen Untergliederungen verwendet, wie aus der Tabelle ersichtlich ist.

		in Mio. EUR	2021	Zweck
von	zu			
UG 15-Finanzverwaltung	UG 06-Rechnungshof		0,9	Hardwaretausch bzw. weitere IT-Anschaffungen
	UG 10-Bundeskanzleramt		0,6	Zuschuss 100 Jahre Volksabstimmung Kärnten
	UG 12-Äußeres		15,0	Bekämpfung humanitärer Krise in Afghanistan
	UG 18-Fremdenwesen		31,8	BBU - Wiedereröffnung stillgelegter Standorte
UG 45-Bundesvermögen	UG 40-Wirtschaft		0,5	Förderung des Vereines aed (Agency for Economic Cooperation and Development) zur weiteren Finanzierung des Programmes "Best Practice Austria"
	UG 42-Landwirtschaft, Regionen und Tourismus		20,0	Abfederung der wirtschaftlichen Verluste und Sicherung der Liquidität von Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern land- und forstwirtschaftlicher Betriebe
	UG 44-Finanzausgleich		100,0	Strukturfonds Gemeinden
		<b>Summe</b>	<b>168,8</b>	

Abb. 4: Beispiele für Rücklagenverschiebungen über Untergliederungsgrenzen hinweg

Die Möglichkeit, Rücklagen für gänzlich andere Zwecke zu verwenden, wie zum Beispiel die Entnahme von rund 314 Mio. EUR aus der UG 15-Finanzverwaltung für das Bundesministerium für Inneres (BMI) und das Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) im Jahr 2019, wirft Fragen der Transparenz und der demokratischen Kontrolle auf. Durch die Verwendung von Mitteln in anderen Untergliederungen können finanzgesetzlich vorgesehene Verwendungszwecke im Vollzug ohne nochmalige vorgängige Einbindung des Nationalrates (dieser wird erst nachträglich durch die Berichte über die Mittelverwendungsüberschreitungen informiert) über die Rücklagenentnahmen in erheblichem Umfang verändert werden, wodurch die Budgethoheit des Nationalrates einschränkt wird.

Weitere praktische Probleme des aktuellen Rücklagensystems stellen die manchmal intransparenten und teilweise langwierigen Genehmigungsprozesse im BMF, eine mangelnde Planungssicherheit für die Ressorts, weil für sie oft nicht absehbar ist, ob Rücklagenentnahmen im Vollzug auch tatsächlich vom BMF genehmigt werden, und das weiterhin fortbestehende Dezemberfieber dar.

Das österreichische Haushaltsrecht bietet sehr weitreichende Möglichkeiten der Rücklagenbildung und -verwendung. Diese hohe Flexibilität im Budgetvollzug kann problematisch sein, weil sie auch zu Intransparenz führt. Für den Nationalrat ist beispielsweise nicht ersichtlich, inwieweit Rücklagen bereits durch Vorhaben gebunden oder noch frei verfügbar sind. Das System fördert zudem auch eine politische Budgetgestaltung, indem hohe Auszahlungsbeträge angesetzt werden, die dann wiederholt in die Rücklage wandern (diese Problematik war etwa beim Breitbandausbau gegeben).

Alle Evaluierungen der Haushaltsrechtsreform empfehlen eine Reform des Rücklagensystems. Internationale Vergleiche zeigen, dass in fast allen Ländern betragsliche, sachliche oder zeitliche Beschränkungen bei der Bildung (teilweise auch bei der Entnahme) von Rücklagen bestehen. Es wird daher deutlich, dass eine Überarbeitung der Rücklagengeba-

rung dringend erforderlich ist. Bei früheren Reformen erwiesen sich solche Änderungen jedoch häufig als politisch schwer umsetzbar, weil die Ressorts Kürzungen von Budgetmitteln fürchten.

## 8 (Zu) Hohe Flexibilität im Budgetvollzug

Neben dem großzügigen Rücklagenregime wurden krisenbedingt im BFG jeweils sehr hohe Ermächtigungen vorgesehen, die es dem Finanzminister ermöglichten, die Voranschlagsbeträge ohne vorgängige Einbindung des Nationalrates nochmals erheblich zu überschreiten.

So waren etwa im BFG 2022 Ermächtigungen von 10,5 Mrd. EUR und im BFG 2023 weiterhin 9,0 Mrd. EUR für unterschiedliche Zwecke, insbesondere für Zahlungen im Zusammenhang mit COVID-19, die Sicherstellung der Gasversorgung und für Stromkostenzuschüsse, vorgesehen.

<b>Finanzierungshaushalt</b>	<b>BFG 2022</b>	<b>Differenz 2023-2022</b>	<b>BFG 2023</b>
<i>in Mio. EUR</i>			
BFG-Ermächtigungen (nicht in Auszahlungen enthalten)	10.519	-1.477	9.042
<i>Kompensation energieintensiver Unternehmen (UG 40)</i>		+1.000	1.000
<i>Sicherstellung Gasversorgung (UG 43)</i>	5.000	-2.500	2.500
<i>Stromkostenzuschuss (UG 45)</i>		+3.000	3.000
<i>COVID-19-Ermächtigung</i>	5.000	-2.500	2.500
<i>Übrige Ermächtigungen</i>	519	-477	42

Abb. 5: Der Umfang der Ermächtigungen des BMF im BFG 2022 und 2023

Auch die Obergrenze für die Bedeckung der Kurzarbeit aus der variablen Gebarung konnte 2023 noch per Verordnung erhöht werden. Obwohl sich die krisenhaften Entwicklungen mittlerweile deutlich abgeschwächt haben, sind auch im Voranschlag für 2024 nach wie vor erhebliche Ermächtigungen von 4,1 Mrd. EUR, insbesondere für zusätzliche Auszahlungen im Zusammenhang mit der Teuerungs- und Energiekrise, vorgesehen. Ebenso vorgesehen sind Ermächtigungen für unterschiedliche Budgetpositionen eines Globalbudgets, bei denen Unsicherheiten hinsichtlich der Höhe der Auszahlungen bestehen.

Solche Ermächtigungen betreffen etwa die Europäische Friedensfazilität, Deutschkurse des Österreichischen Integrationsfonds, die Arzneimittelversorgung, die medizinischen Universitäten oder das Institute of Science and Technology.

Problematisch erscheint dabei einerseits die Unbestimmtheit einzelner Ermächtigungen für mehrere Detailbudgets, andererseits ist bei anderen Ermächtigungen keine klare Linie erkennbar, warum gerade für diese Budgetpositionen eine Ermächtigung enthalten ist. Bei ähnlich gelagerten Fällen wird das im BHG 2013 vorgesehene Instrument der Bindung in der Veranschlagung herangezogen.

Wie die durch die Ermächtigung eingeräumte Flexibilität genutzt wurde, zeigt sich etwa an den in der nachfolgenden Grafik dargestellten Überweisungen an die COFAG.

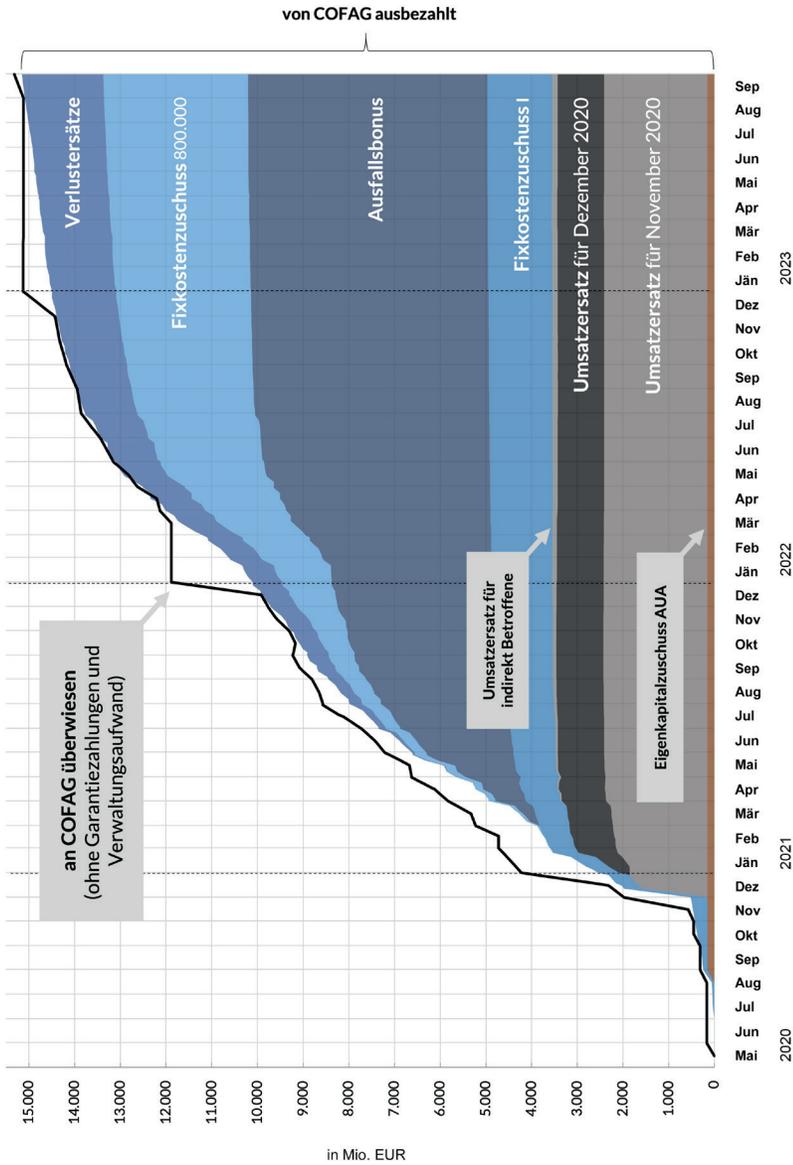


Abb. 6: Mittelzuweisungen an die COFAG

Das BMF nahm jeweils zum Jahresende erhebliche Auszahlungen an die COFAG vor, die keinem unmittelbaren Liquiditätsbedarf für Förderungsauszahlungen entsprachen. Damit bauten sich zum Jahresende bei einem ausgegliederten Rechtsträger erhebliche Treuhandvermögen des Bundes auf (ähnliche Entwicklungen waren auch bei anderen Förderabwicklungsstellen oder den ÖBB zu beobachten).<sup>11</sup>

Generell stehen die hohen Ermächtigungsrahmen seit Beginn der COVID 19-Krise in einem Spannungsverhältnis zum Budgetbewilligungsrecht des Nationalrates. Deren Notwendigkeit sollte daher bei Budgetvorlagen jeweils kritisch hinterfragt werden, zumal auch im Nationalrat in Krisenfällen rasch Beschlüsse gefasst werden können. Zudem schränkt der beträchtliche Spielraum der Bundesregierung bzw. des BMF im Budgetvollzug die Aussagekraft der im BVA gesetzlich beschlossenen Beträge erheblich ein. Über die Jahre führte dies unter anderem zu einem etwas geänderten Narrativ von einem erfolgreichen Budgetvollzug. Nicht mehr die möglichst genaue Einhaltung des vom Nationalrat beschlossenen Budgets, sondern die Einsparungen gegenüber dem Voranschlag werden in den Vordergrund gerückt.

Die genannten Flexibilisierungen sowohl bei den Rücklagen als auch durch die Ermächtigungen erscheinen im Hinblick auf die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle in mehrfacher Hinsicht problematisch und sollten daher deutlich zurückgefahren werden.

## 9 Wirkungsorientierung und Gender Budgeting

Mit dem BHG 2013 erfolgte die Verankerung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung des Bundes. Ergänzend zur Inputorientierung, die primär an der Zuteilung von Ressourcen ansetzt, sollen die Finanzinformationen mit ihren Wirkungen und der Festlegung von Maßstäben für deren Errei-

---

<sup>11</sup> Siehe auch *Pasterniak*, Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform, ÖHW 2023, 165 (176, in diesem Heft).

chung im Vordergrund stehen. Durch die Wirkungsinformationen soll im Budget dargestellt werden, welche Ziele sich die Regierung setzt, wie sie diese erreichen will, und durch welche Indikatoren der Erfolg gemessen werden soll. Damit sollte auch eine stärkere Beteiligung des Parlaments an den politischen Zielsetzungen erreicht werden, weil der Gesetzesbeschluss die Wirkungsinformationen mitumfasst und diese im parlamentarischen Prozess verändert werden können.

Die Angaben zur Wirkungsorientierung werden von den Abgeordneten regelmäßig in der parlamentarischen Diskussion aufgegriffen. In den ersten Jahren nach der Einführung der Wirkungsorientierung wurden diese eher kritisch gesehen, und der Nationalrat war vor allem mit der Qualität der Angaben zur Wirkungsorientierung unzufrieden. Die mehrfach geäußerte Kritik betraf vor allem wenig ambitionierte Zielsetzungen, etwa wenn Zielwerte unter bereits länger erreichten Istwerten lagen, oder eine zu geringe Relevanz von Zielsetzungen und Indikatoren für den gesamten Politikbereich. Weiters wurde bei den Indikatoren angemerkt, dass sie zur Messung der Wirkung nicht geeignet waren. Maßnahmen wurden kritisch gesehen, wenn die bloße Umsetzung eines Vorhabens (z.B. Erlassung einer Verordnung) als Erfolgsmaß galt. Grundsätzlich wurde durch die hohe Anzahl der Wirkungsinformationen, die für die Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene zu erstellen sind, ein überbordender Bürokratieaufwand geortet. Zudem wurde in der Wirkungsorientierung häufig nicht oder erst verspätet auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen wie etwa die COVID-19-Pandemie oder die Teuerung eingegangen, obwohl diese die Erreichung der Ziele deutlich beeinflussten. Immer wieder wurde der Vorwurf geäußert, die Wirkungsorientierung sei ein „Papiertiger“.

Zur vertieften Diskussion und zur Qualitätsverbesserung der Wirkungsinformationen richtete der Budgetausschuss daher einen Unterausschuss ein. Dort werden seit 2016 in regelmäßigen Abständen mit der beamteten Spitze des jeweiligen Ressorts die Wirkungsinformationen im Detail diskutiert. Die Qualität der Wirkungsinformation hat

sich durch diesen Diskurs zwischen Verwaltung und Abgeordneten deutlich weiterentwickelt, weil geäußerte Kritikpunkte zu Veränderungen in den Angaben führten und auch mehr Erfahrung mit dem Instrument als solches gesammelt werden konnte. Weiterentwicklungspotential ist weiterhin bei der Schärfung der Ausrichtung der Angaben zur Wirkungsorientierung gegeben. Die Informationen sollten jeweils politisch relevant sein und wesentliche Kennzahlen des Politikfeldes beinhalten, die in weiterer Folge auch eine internationale Vergleichbarkeit ermöglichen.

Als weiteres Manko wird von den Abgeordneten auch immer wieder die fehlende Verknüpfung von Maßnahmen mit dazugehörigen Budgetmitteln gesehen. Dies betrifft insbesondere auch Querschnittsmaterien, wie etwa Gender Budgeting. In diesem Fall könnte die parlamentarische Debatte durch ein international als Best Practice angesehenes jährliches Gender Budget Statement bereichert werden. Dieses könnte, ausgehend von einer umfassenden Analyse des Gender Gaps, die strategischen Zielsetzungen und Einzelmaßnahmen aus der Wirkungsorientierung systematisch erfassen und zur Umsetzung einer Gleichstellungsstrategie nützen. Ein solches Statement umfasst in der Regel dann auch quantitative Analysen und zeigt damit auf, wie sich die Ressourcen von gleichstellungsrelevanten Budgetbereichen auf Frauen und Männer verteilen.

Generell fehlt es der Wirkungsorientierung noch an politischer Relevanz, was sich immer wieder in den Diskussionen zum Budget im Budgetausschuss zeigt, wo die Ressorts den Wirkungsinformationen oft weniger Beachtung zumessen als den Voranschlagsbeträgen. Eine wichtige Weiterentwicklung im parlamentarischen Prozess könnte die Intensivierung der Diskussion der Wirkungsorientierung in den jeweiligen Fachausschüssen bedeuten, die derzeit kaum stattfindet. Hier ließen sich verstärkt auch Verantwortlichkeiten für die Ergebnisse geltend machen.

## 10 Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) ist Teil des Instrumentariums zur Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, zumal die einer WFA unterzogenen Vorhaben oftmals in direkter Beziehung zu den Angaben zur Wirkungsorientierung im BVA stehen. Die Gesetzesfolgenabschätzung sieht eine ex ante-Abschätzung zum Zeitpunkt der Regierungsvorlage an den Nationalrat und eine ex post-Evaluierung aller wesentlichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben des Bundes sowie von Vorhaben mit außerordentlicher finanzieller Bedeutung durch die Verwaltung vor. Auch aufgrund der großen Anzahl der WFAs wurde im Jahr 2015 eine abgestufte Durchführungsverpflichtung eingeführt. Von einer Vollenwendung kann abgesehen werden, wenn keine Förderungsrichtlinien betroffen sind, keine wesentlichen Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen gegeben sind und das Vorhaben in keinem direkten substantiellen inhaltlichen Zusammenhang mit einer Maßnahme auf Globalbudgetebene steht. Eine vereinfachte WFA ist zudem nur zulässig, wenn die finanziellen Auswirkungen unter 20 Mio. EUR liegen. Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen haben für die Beurteilung von Gesetzesvorhaben große Bedeutung und werden oft auch bereits im Begutachtungsverfahren hinterfragt.

Die Praxis hat gezeigt, dass die finanziellen Auswirkungen in der Regel am besten abgeschätzt werden, während die Zielformulierung und die Abschätzungen in den anderen Wirkungsdimensionen<sup>12</sup> hingegen oft nur sehr oberflächlich ausfallen. Bei diesen Wirkungsdimensionen fehlt es häufig an Erfahrung in den Ressorts und an interministerieller Zusammenarbeit mit den Wirkungsdimensionsressorts. In der parlamentarischen Debatte, die insbesondere zu Angaben in WFAs zu Gesetzesvorhaben mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen stattfindet, wurde auch deutlich, dass die zur Verfügung gestellten Informationen

---

<sup>12</sup> Als Wirkungsdimensionen sind in § 17 BHG neben den immer abzuschätzenden finanziellen Auswirkungen umweltpolitische, konsumentenschutzpolitische oder gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, Auswirkungen auf Unternehmen, auf die Verwaltungskosten für Bürger:innen und für Unternehmen, Auswirkungen in sozialer Hinsicht, auf Kinder und Jugend sowie auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern vorgesehen.

zum Teil unzureichend (u.a. fehlende Wert- und Mengengerüste, Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Entwicklung) oder auch zu wenig relevant sind. Der einheitliche Standard der WFA für Vorhaben mit sehr unterschiedlicher Bedeutung zeigte aber auch, dass bei wichtigen Reformvorhaben die Methodik und die standardisierte Darstellung oftmals nicht ausreichend sind.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu Maßnahmen gegen die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wurde intensiv vom Instrument des Initiativantrags Gebrauch gemacht, der grundsätzlich auch ohne WFA im Parlament eingebracht werden kann. Begründet wurde dies in der Regel mit der besonderen Dringlichkeit dieser Vorhaben. In der Folge wurden jedoch auch wichtige andere Regelungen (zuletzt z.B. Änderung von Mutterschutz- und Väter-Karenzgesetz, Lebenshaltungs- und Wohnkosten-Ausgleichs-Gesetz, Bundes-Energieeffizienzgesetz) als Initiativanträge ohne WFA eingebracht,<sup>13</sup> ohne dass dabei eine solche Dringlichkeit nachvollziehbar gewesen wäre.<sup>14</sup>

Nach längstens fünf Jahren ab ihrem Inkrafttreten sind diese Vorhaben verwaltungsmäßig intern zu evaluieren. Die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle des Bundeskanzleramts führt eine Qualitätssicherung durch und legt dem Nationalrat jährlich Ende Mai einen zusammenfassenden Bericht über die Evaluierungen des Vorjahres vor. Aus der parlamentarischen Praxis kann resümiert werden, dass diese Berichte in der Debatte im Unterausschuss des Budgetausschusses kaum aufgegriffen werden, was möglicherweise auch der geringen Qualität und Aussagekraft der Evaluierungsergebnisse geschuldet ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die WFA ein sehr gutes Instrument darstellt, das jedoch auch methodisch noch verbessert werden muss, insbesondere bei bedeutenden Vorhaben mit

---

<sup>13</sup> Die Einbringung einer Gesetzesvorlage als Initiativantrag entbindet die Vollziehung jedoch nicht grundsätzlich von einer internen Evaluierung der beschlossenen Vorhaben.

<sup>14</sup> *Felbermayr/Schratzestaller, Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven*, ÖHW 2023, 155 (160, in diesem Heft), weisen darauf hin, dass der wirkungsorientierte Ansatz in der Krise zurückgegangen ist.

erheblichen finanziellen Auswirkungen. Die interministerielle Zusammenarbeit bei der Abschätzung der sonstigen Wirkungsdimensionen muss intensiviert werden, und der Bericht zu den internen Evaluierungen wird kaum angenommen. Weiters sollten Umgehungen von WFAs durch die übermäßige Nutzung von Initiativanträgen möglichst zurückgedrängt werden.

## **11 Schlussbetrachtung und Ausblick**

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes in den Jahren 2009 und 2013 hat ohne Zweifel zu einer Modernisierung des österreichischen Haushaltswesens beigetragen. Die neu eingeführten Instrumente und Grundsätze entsprechen einem fortschrittlichen Haushaltsrecht nach internationalen Standards. Für die parlamentarische Diskussion stehen deutlich gezieltere Informationen zur Verfügung, und es wurden dadurch neue Analysemöglichkeiten für interessierte Stakeholder außerhalb des Nationalrats eröffnet.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass nicht alle gesteckten Ziele und Erwartungen voll erfüllt wurden. Gerade für die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments kam es durch das neue Haushaltsrecht, nachfolgende gesetzliche Entwicklungen und die Budgetierungspraxis auch zu bedeutenden Einschränkungen. In den externen Evaluierungen, den Analysen des Budgetdienstes, den Berichten des Rechnungshofs und den verwaltungsinternen Evaluierungen finden sich zahlreiche sinnvolle Verbesserungsvorschläge. Doch obwohl die meisten Ergebnisse bereits seit über fünf Jahren vorliegen, wurden sie vom BMF bisher nicht aufgegriffen. Bei der anstehenden Novellierung des Haushaltsrechts sollten daher nicht nur kleine technische Verbesserungen angestrebt werden, sondern es wäre geboten, an der gezielten Weiterentwicklung des Systems zu arbeiten und offenkundige Schwachstellen zu beheben.



# Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundeshaushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024

Von Dr. Philipp Lust, LL.M. (Brügge)\*

---

\* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 260.

## 1 Einleitung

Am 23. November 2023 hat der Nationalrat das Bundesbudget 2024 gemäß dem Entwurf der Bundesregierung beschlossen. Nach einer knappen Darstellung der Schwerpunkte des neuen Budgets (Punkt 2.) wird aus Anlass des heurigen 10-jährigen Geburtstages der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform auf einige grundlegende Problemkreise im Haushaltswesen eingegangen (Punkt 3.).

Während internationale „best practice“ als Blaupause zum Abkopieren schnell anerkannte Erfolge verspricht, wird hier – aus persönlicher Sicht und mitunter leicht überzeichnend – auf einige grundsätzliche Fragen eingegangen, damit eine Diskussion über real vorhandene Probleme und deren langfristige Lösung angegangen werden kann.

## 2 Das Bundesbudget 2024

Das kommende Budget 2024 fügt sich nahtlos in die Reihe der bisherigen Budgets der aktuellen Bundesregierung ein. So ist auch das nächste Budget als „Krisenbudget“ wahrnehmbar, bei dem sich die öffentliche Hand zu zusätzlichen Ausgaben genötigt sieht, ohne über entsprechende Einsparungen oder Steuererhöhungen auf ein ausgeglichenes Budget achten zu können. Aktueller Anlass sind weiterhin mäßige konjunkturelle Aussichten, hohe Inflation<sup>1</sup> sowie die

---

<sup>1</sup> Hier ist interessant, dass die politischen Entscheidungsträger die hohen Energiepreise nicht als Grund zum direkten Einschreiten bei den typischerweise staatsnahen Energieversorgern wahrnehmen (neben den vielfach von Ländern gehaltenen „Landesversorgern“ ist der Bund bei der Verbund AG über die österreichische Beteiligungs AG, ÖBAG, Mehrheitsaktionär mit 51 %). Der Großhandelsindex für Strom (österreichischer Strompreisindex ÖSPI) liegt nach Spitzen bis zum Faktor 7 „nur“ mehr beim Dreifachen des langjährigen Niveaus bis 2021 und der für Gas (österreichischer Gaspreisindex ÖGPI) nach Spitzen fast bis zum Faktor 10 „nur“ mehr bei gut dem Doppelten von Anfang 2021. Der Haushaltsenergiepreisindex (HEPI) weist bei Gas nach Spitzen bei Faktor 5 aktuell etwa eine Verdoppelung und bei Strom nach Spitzen beim Faktor 2,5 derzeit eine 50 %-ige Steigerung gegenüber der ziemlich stabilen Zeit bis 2021 aus. Hinsichtlich Strom ist unabhängig von Marktindices darauf hinzuweisen, dass hierzulange primär Wasserkraft für Strom herangezogen wird, deren Gestehungskosten grundsätzlich unverändert sind (siehe auch Lust, Der aktuelle Strompreis als Indiz für Mängel der regulatorischen

angespannte geopolitische Lage, die nun neben der Ukraine auch im Nahen Osten „akut“ ist.<sup>2</sup>

Der hiesige Ansatz zeugt vom Vertrauen in die *aktive Rolle des Staates*. Er lautet „Optimismus“ und „Wohlstand erhalten, Zukunft gestalten“<sup>3</sup> und geht mit einem neuen *Auszahlungsrekord von 123,5 Mrd. Euro* (zzgl. 4,1 Mrd. an geplanten zusätzlichen Ermächtigungen<sup>4</sup> in Art. VI Bundesfinanzgesetz, BFG, 2024) einher.

---

Marktfiktion, ÖHW 2022, 117 (130 ff)). Hinsichtlich Gas gibt es eine interessante Diskrepanz zwischen dem politischen Wunsch nach „*Raus aus Gas*“, dem primär amerikanischen und EU-Bestrebungen nach „*Raus aus russischem Gas*“ (wobei Gas anders als für die Union weniger wichtige Produkte weiterhin nicht den stets als streng und wirkungsvoll verkündeten europäischen Wirtschaftssanktionen unterliegt, sodass erst die aufwändige Sprengung der Nord-Stream-Pipelines vom 26. September 2022 für maßgeblich andere reale Verhältnisse im Westen Europas gesorgt hat) und der Strategie der OMW. Diese Gesellschaft, die zu 31,5 % über die ÖBAG der öffentlichen Hand gehört, praktiziert neben Diversifizierungsbekundungen die wirtschaftlich nachvollziehbare Strategie, weiterhin über langfristige „*take-or-pay*“-Verträge günstiges Gas aus Russland zu beziehen, solange der Transit durch die Ukraine klappt, um es zu den hohen Preisen gemäß Marktindices zu verkaufen (vgl. auch die Antwort 10394/AB von Gewessler vom 5. Juni 2022 auf die parlamentarische Anfrage 10524/J zur strategischen Ausrichtung der OMW; siehe ggfs. auch die parlamentarische Anfrage 10525/J und die Antwort 10276/AB von Brunner vom 3. Juni 2022; siehe auch *Delcheva/Melichar*, Unruhe vor dem Sturm, profil 26. Mai 2023, 36 (39), oder *ORF* 15. Juni 2023, „Eco Spezial“: Die Russland-Connection – Wie die OMW sich selbst und Österreich vom russischen Gas abhängig gemacht hat, OTS0112 vom 14. Juni 2023 bzw. <https://tv.orf.at/program/orf2/ecospezial118.html>).

<sup>2</sup> Falls sich die realen globalen Machtverhältnisse von der Wahrnehmung der USA unterscheiden sollten, ist auch ein Konflikt im Pazifik nicht auszuschließen.

<sup>3</sup> So die Themen der Budgetrede; siehe für die Regierungsvorlage zum Bundesfinanzgesetz 2024 RV 2178 Blg. NR XXVII. GP, zum Bundesfinanzrahmengesetz 2024 bis 2027 RV 2179 Blg. NR XXVII. GP und zum Budgetbegleitgesetz 2024 RV 2267 Blg. NR XXVII. GP sowie die parlamentarische Korrespondenz Nr. 1074 vom 18. 10. 2023, Budget 2024: 20,9 Mrd. € Defizit - 3 %-Maastricht-Grenze soll eingehalten werden ([https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2023/pk1074](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1074)).

<sup>4</sup> *Pasterniak*, Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform, ÖHW 2023, 165 (188, in diesem Heft) sieht in den maßgeblichen, aber inhaltlich vagen Ermächtigungen den Grundsatz der Budgetwahrheit eingeschränkt. Siehe auch *Berger*, Reformbedarf im Haushaltsrecht aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle, ÖHW 2023, 193 (209 ff, in diesem Heft).

Administrativer Bundeshaushalt	Erfolg 2018	Erfolg 2019	Erfolg 2020	Erfolg 2021	Erfolg 2022	Erfolg 2023	BVA 2023	→	BVA 2024	2025	2026	2027
(in Mio. Euro)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BVA 2023	Δ 23/24	2024	2025	2026	2027
<b>Auszahlungen</b>	<b>77.982,8</b>	<b>78.869,8</b>	<b>96.110,0</b>	<b>103.966,9</b>	<b>111.388,5</b>	<b>115.197,5</b>		<b>8.290,8</b>	<b>123.488,3</b>	<b>122.885,2</b>	<b>124.476,3</b>	<b>127.886,8</b>
<b>verkündete Schwerpunkte für 2024</b>												
Grundsatzvereinigung Finanzausgleich									3.308,0	3.423,5	3.529,5	3.634,4
Entlastung für Haushalte					8,3	2.748,2		-1.784,1	964,1	15,0	10,0	
weitere Mittel Wirtschaftsstandort					102,3	1.015,5		+1.330,5	2.345,9	285,3	213,7	216,2
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung					5.605,1	6.180,2		+488,3	6.628,4	7.326,5	7.458,9	7.454,2
Klima & Transformation					1.118,5	2.706,5		+541,8	3.248,3	3.671,9	3.705,7	3.430,6
für Sicherheit, Pensionen und Zinsen siehe unten												
<b>ausgewählte Beträge nach Untergliederungen (UG)</b>												
Innere Sicherheit (UG 11)	2.857,0	2.919,7	2.955,6	3.182,2	3.294,7	3.650,8		+403,8	4.054,7	3.976,6	4.105,1	4.135,3
Landesverteidigung (UG 14)	2.275,9	2.316,2	2.676,9	2.836,5	2.700,9	3.317,9		+697,1	4.015,0	4.302,6	4.767,1	5.008,7
Pensionen (UG 22 und UG 23)	18.629,6	19.676,4	20.756,4	22.530,3	23.397,5	25.484,0		+3.981,7	29.465,7	31.873,0	33.648,1	35.231,7
Gesundheit (UG 24)	1.083,3	1.118,0	1.790,7	5.045,4	5.654,7	2.855,8		+393,5	3.249,3	2.814,9	2.668,9	2.732,8
Bildung (UG 30)	8.821,8	8.931,1	9.291,5	9.690,6	10.017,2	11.254,6		+263,0	11.517,6	11.711,1	12.107,0	12.428,6
Wissenschaft, F. & E. (UG 31, 33, 34)	4.960,0	5.171,1	5.502,0	5.578,2	6.049,5	6.275,3		+1.059,0	7.334,3	7.989,6	8.086,1	7.895,7
Wirtschaft (UG 40)	465,8	469,5	1.770,8	2.179,2	1.358,2	3.520,9		-270,4	3.250,6	971,7	579,3	573,3
Mobilität (UG 41)	3.806,5	4.092,4	4.291,5	4.342,8	4.707,9	5.493,7		+423,4	5.917,1	6.227,2	6.739,2	7.054,4
Klima, Umwelt & Energie (UG 43)	637,5	663,4	336,1	453,4	8.526,5	3.663,1		+170,9	3.834,0	4.082,5	3.949,5	3.803,2
Finanzausgleich (UG 44)	1.407,6	1.240,1	1.395,6	1.803,4	2.753,2	2.003,3		+1.690,8	3.694,1	3.175,7	3.148,7	3.217,2
Zinsen (UG 58)	5.445,7	4.704,9	3.675,4	3.221,3	6.021,4	8.679,6		+473,3	9.152,9	9.904,5	8.852,0	9.819,3
<b>Einzahlungen</b>	<b>76.878,6</b>	<b>80.356,6</b>	<b>73.630,3</b>	<b>86.018,3</b>	<b>90.626,6</b>	<b>98.088,0</b>		<b>4.545,3</b>	<b>102.633,3</b>	<b>103.165,2</b>	<b>108.208,4</b>	<b>111.033,6</b>
nominale Steuerminderung durch Abschaffung der kalten Progression									(-2.840,0)	(-5.300,0)	(-7.050,0)	(-8.575,0)
<b>Nettofinanzierungssaldo (Defizit)</b>	<b>-1.104,2</b>	<b>+1.486,8</b>	<b>-22.479,7</b>	<b>-17.948,6</b>	<b>-20.761,9</b>	<b>-17.109,5</b>		<b>-3.745,5</b>	<b>-20.855,0</b>	<b>-19.720,0</b>	<b>-16.267,9</b>	<b>-16.853,2</b>

Abb. 1: Die tatsächlichen bzw. geplanten Werte des Bundesbudgets über zehn Jahre samt neuen Schwerpunkten (Daten auf Basis des Strategieberichts/Budgetberichts 2024 des BMF sowie der jeweiligen Rechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschläge)

Über den neuen Finanzausgleich – der zwar wirkungsorientiert ausgestaltet werden soll, dessen Details jedoch noch auszuverhandeln sind<sup>5</sup>–kommen Ländern und Gemeinden 3,3 Mrd. Euro mehr als bisher zu, damit die Aufgaben in den Bereichen Gesundheit und Pflege, Kinderbetreuung, Klimaschutz und Wohnbau finanziert werden können. 1,8 Mrd. Euro konnten über ein Zurückfahren der Haushaltsbeihilfen im Energiebereich eingespart werden, während die Mittel im Unternehmensbereich um 1,9 Mrd. Euro gegenüber 2023 aufgestockt werden. Hierbei geht es sowohl um erneute Energiekostenzuschüsse für Unternehmen<sup>6</sup> als auch um in Richtung nachhaltige Transformation gehende Maßnahmen, wobei ein Teil davon über ein Vorziehen von Investitionen im ausgegliederten Bereich der öffentlichen Hand bewerkstelligt wird und auch das unionsweite Programm zur Förderung heimischer Mikrochips enthalten ist. Parallel erfolgt die Erhöhung der Mittel im Bereich Inneres und Landesverteidigung schneller als bisher geplant (+ 1,1 Mrd. Euro gegenüber 2023).

Nachdem schon bei der letzten Nationalratswahl 2019 42 % der Wähler zumindest 55 Jahre alt waren, war absehbar, dass sich für das Wahljahr 2024 außer Wertanpassungen kaum etwas im Pensionssystem ändern wird. Entsprechend wird der Aufwand für Pensionen 2024 mit 29,5 Mrd. Euro voraussichtlich um 4 Mrd. Euro über dem laufenden Jahr liegen.

Gleichzeitig sorgt die schon zuvor beschlossene Abschaffung der kalten Progression dafür, dass die Geldentwertung nicht direkt mit einem Segen für den Finanzminister bei der Einkommensteuer einhergeht, sondern der Tarif<sup>7</sup> um die Inflation korrigiert wird (ebenso führt die

---

<sup>5</sup> Das Paktum zum Finanzausgleich ab 2024 wurde am 21. 11. 2023 unterzeichnet und sollte einschließlich „Zukunftsfonds“ und Elementen wirkungsorientierter Evaluierungen in der nächsten ÖHW behandelt werden.

<sup>6</sup> Unabhängig von der Frage, ob das tatsächlich der beste Weg zur Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder zur Reduktion der Inflation ist, handelt es sich hierbei typischerweise weder um Subventionen mit positivem Klimabeitrag noch um eine Problembehebung an der Ursache (vgl. FN 1).

<sup>7</sup> § 33 und § 33a EStG 1988 idF BGBl. I 163/2022 („Teuerungs-Entlastungspaket Teil II“).

heuer eingeführte Valorisierung von Sozialleistungen zu steigenden nominellen Ausgaben in Zeiten hoher Inflation). *Einnahmenseitig* wird daher 2024 mit bloß *nominell etwas höheren Werten* als bisher, nämlich mit ca. 103 Mrd. Euro, gerechnet.

Entsprechend werden auch 2024, wie seit Corona üblich, *weitere ca. 20 Mrd. Euro über neue Schulden* benötigt (20,9 Mrd. Euro noch ohne Inanspruchnahme von Ermächtigungen).<sup>8</sup> Über den Weg der Verschuldung sowie historisch durch Ausgliederungen können öffentliche Ausgaben im Ausmaß von über 50 % der Wirtschaftsleistung trotz einer Abgabenquote von „nur“ 43 % finanziert werden. So sehr sich über Schulden die Kosten heutigen Konsums sowie sog. „Zukunftsinvestitionen“ auf künftige Generationen verschieben lassen, so sind angesichts steigender Zinsen auch immer mehr Effekte bereits in der Gegenwart spürbar: Bei einem Schuldenstand des Bundes von fast 300 Mrd. Euro Ende 2023 muss für 2024 mit Finanzierungskosten von über 9 Mrd. Euro gerechnet werden (gesamtstaatlich betragen die öffentlichen Schulden ca. 76 % des Bruttoinlandsprodukts).

Abschließend können die in Abbildung 1 angeführten Budgetwerte über zehn Jahre auch unter Berücksichtigung der zuletzt sehr maßgeblichen Geldentwertung dargestellt werden. Damit relativieren sich gemäß Abbildung 2 manche Steigerungen der absoluten Zahlen. Man kann jedoch ablesen, dass die jährlichen *Auszahlungen des Bundes* seit 2020, als die Corona-Maßnahmen akut waren, jeweils *real um gut 20 % über dem Niveau* von „vor Corona“, also bis 2019, liegen. Aufgrund weiterhin ähnlichen Abgabenaufkommens erfolgen diese Auszahlungssteigerungen grundsätzlich schuldenfinanziert. Ab dem übernächsten Jahr hofft man gemäß dem nächsten Bundesfinanzrahmen, die reale, wertbereinigte Ausgabensteigerung des Bundes auf 13 bis 14 % gegenüber dem „historischen“ Niveau der Bundesverwaltung vor Corona zu beschränken.

---

<sup>8</sup> Aufgrund der inflationsbedingten Steigerung des nominellen Bruttoinlandsprodukts (das Wirtschaftsforschungsinstitut erwartet 2024 ein BIP von 505 Mrd. Euro; 2022 hat es 447 Mrd. Euro betragen) und der Tatsache, dass maßgebliche Zahlungen noch das Vorjahr betreffen, ist für 2023 und 2024 jeweils eine Maastricht-konforme Neuverschuldung von -2,7 % geplant.

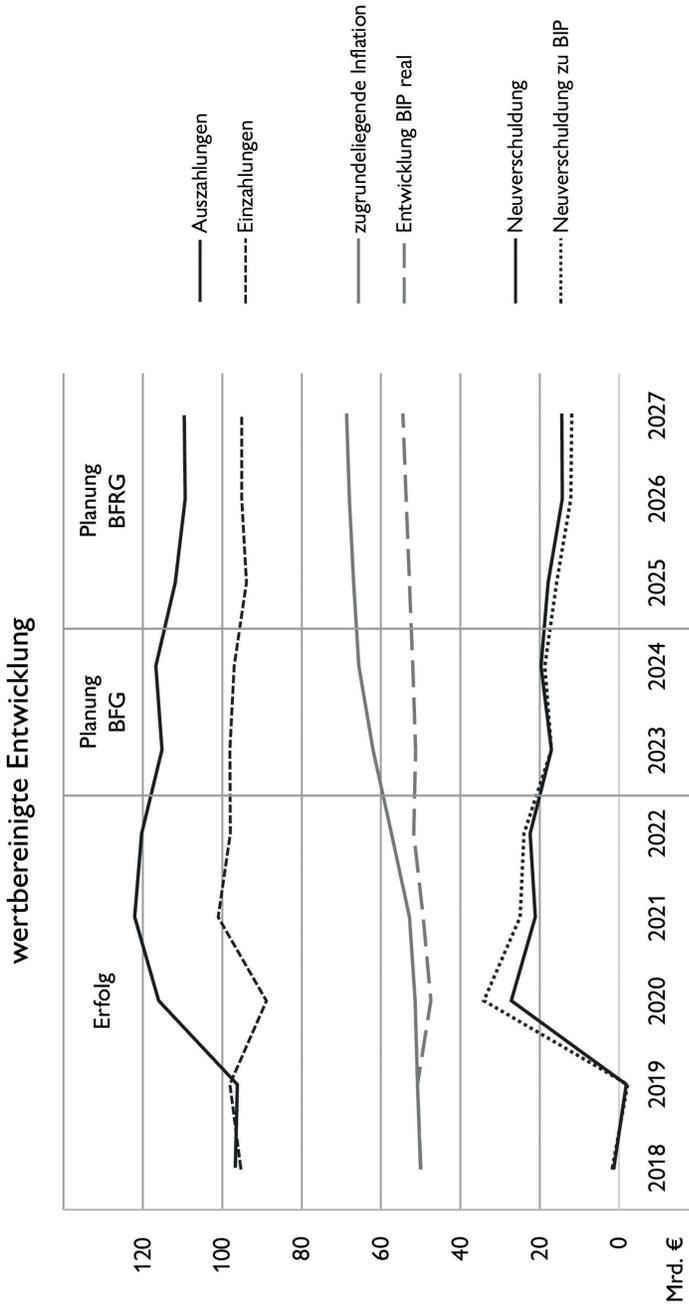


Abb. 2: Budgetdaten wertbezogen auf 2023 (gemäß Verbraucherpreisindex zur Jahresmitte bzw. Prognosen) samt Darstellung von Inflation und realer Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (von 2018 ausgehend auf Basis 50 gemäß Skala)

### 3 Grundsätzliche Gedanken zum Haushaltsrecht

#### a. Wozu Regeln?

In kleinen Gemeinschaften regelt sich das Verhalten häufig über wechselseitigen Respekt sowie gemeinsame Moralvorstellungen. Komplexere Gemeinschaften nützen dagegen typischerweise normative Ordnungen samt gesetzlichen Vorgaben und expliziten Sanktionen für den Fall der Nichtbefolgung. Hierbei bietet das Zivilrecht typischerweise das Werkzeug für Alltagsregelungen untereinander und das Strafrecht die Grenze, die vom einzelnen nicht überschritten werden darf, um das gemeinschaftliche Miteinander nicht zu stören. Hinzu kommen noch administrative und formale Regeln, die dem Ordnungsstreben der Verwaltung Rechnung tragen, worin auch das öffentliche Haushaltswesen einzuordnen sein wird.

*Im Haushaltswesen wird es ohne gewisse Fristen zur Planung, Erstellung, Genehmigung, Durchführung und Prüfung des Budgets nicht gehen. Darüber hinaus handelt es sich um typisches „Innenrecht“ von der Verwaltung für die Verwaltung. Es hat für den Bürger nur indirekte Auswirkungen: Einerseits stellt es die finanzielle Basis für die Leistungen an den Bürger dar, und andererseits hat der Bürger typischerweise in Form von – in anderen Vorschriften geregelt – Steuern und Abgaben den Staat entsprechend zu finanzieren.*

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit jenseits von grundsätzlichen Vorgaben, wann wem welches Dokument zur Erstellung des Budgets vorzulegen ist (Planung), sowie von Regeln zur Verrechnung und allfälligen „Flexibilitäten“ im Vollzug und schließlich zur nachträglichen Kontrolle weitere Haushaltsregeln Sinn machen. Soweit die handelnden Akteure gemeinsamen ethischen Grundansprüchen gerecht werden, könnte sich der Rest gleichsam automatisch ergeben.<sup>9</sup> Würden sie je-

---

<sup>9</sup> Freilich wäre beim Vertrauen auf Ethik und Moral keine direkte Sanktionierbarkeit gegeben und müsste man sich auf die Werte der einzelnen Akteure verlassen. Siehe hierzu auch das auf Seite 273 vorgestellte Werk von *Silbernagl*, *Korruption im Staatsdienst* (2022), 55.

doch die Grenze bloß an der strafrechtlichen Belangbarkeit ihres Tuns ausrichten, könnte auch ein noch so detailliertes Regelwerk der Energie der Akteure nicht gerecht werden und wäre die Praxis von „kreativen“ Lösungen im Rahmen denkbarer Auslegungsspielräume geprägt.

Ebenso stellt sich die Frage nach dem *Sinn programmatischer Regelungen*. Beispielsweise sei auf Art. 13 Abs. 2 B-VG hingewiesen, wonach seit 2009 „nachhaltig geordnete Haushalte“ „anzustreben“ sind. Sogar *der verbindliche europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997)*<sup>10</sup> hatte europaweit bloß überschaubare innige Gefolgschaft.<sup>11</sup> Auch Österreich hat in der Zeit vor seinem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (1995) tendenziell ausgeglichene Haushaltszahlen als danach ausgewiesen.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Seinerzeit Art. 104 EGV, aktuell Art. 126 AEUV.

<sup>11</sup> Da in der Währungsunion jedes individuelle Mitglied einen persönlichen Vorteil hat, wenn (nur) es die Regeln dehnt, da sich die negativen Auswirkungen auf sämtliche Mitglieder verteilen, wäre eine strikte Handhabung der Sanktionsverfahren geboten gewesen. Der mangelnde Mut auf Unionsebene, die großen Mitglieder Frankreich und Deutschland 2002 und 2003 einem Sanktionsverfahren zu unterziehen, hat insoweit bereits in frühen Jahren der Stabilitäts- und Währungsunion für eine maßgebliche Relativierung der Vorgaben und der Einhaltungsmoral gesorgt. Freilich war das noch nicht mit den immer offeneren Schritten der letzten Jahre zu einer europäischen Haftungs- und Schuldenunion vergleichbar (vgl. den vorsichtshalber noch auf völkerrechtlicher Ebene beschlossenen Europäischen Stabilitätsmechanismus 2012 oder den EU-Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ 2021), die nur schwer mit Art. 125 AEUV in Einklang zu bringen sind.

<sup>12</sup> Siehe *Grossmann*, Kurzurückblick auf 50 Jahre Fiskalrat — vormals Staatsschuldenausschuss, ÖHW 2021, 95 (104 Abb. 3).

In jüngerer Zeit war ein allfälliges Erzielen von Haushaltsüberschüssen eher Zufällen wie überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum und damit einhergehend steigenden Steuereinnahmen (2019) als der restriktiven Handhabung öffentlicher Auszahlungen oder der Umsetzung realer Verwaltungsvereinfachungen geschuldet. Im letzten Jahrzehnt bewies die europäische Bürokratie ihre Innovationsfähigkeit mit der Erfindung des „strukturellen Defizits“<sup>13</sup> und erreichte damit die materielle Relativierung absoluter Grenzwerte wie eines 3 %- oder 60 %-Defizits in Bezug zur konjunkturellen Entwicklung. Insoweit verwundert es nicht, wenn bei der nächsten „Reform“ der unionsweiten Stabilitätsregeln die zeitliche Dimension der Zielerreichung von der Gegenwart in Richtung „Sankt-Nimmerleinstag“ relativiert werden sollte.<sup>14</sup>

Entsprechend bieten in der Praxis sogar die verbindlichen Unionsregeln nur indirekten Druck zu etwas mehr Sparsamkeit im Sinne des Vermeidens von – eher angedrohten als real verfügbaren – Sanktionen. Es darf daher nicht erstaunen, dass die Zielbestimmung der Bundes-Verfassung regelmäßig hinter kurzfristige ausgabensteigernde politische Ideen zurücktreten muss. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit Folgeregeln wie das Verbuchen von Fehlbeträgen auf Kontrollkonten nach § 2 Abs. 6 Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 iVm

---

<sup>13</sup> Siehe Art. 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 idF der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011. Siehe im Übrigen das „Six-Pack“ in Form von Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die haushaltspolitische Überwachung im Euro-Währungsgebiet, Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung, Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über das Verfahren bei übermäßigem Defizit und Richtlinie 2011/85/EU zum haushaltspolitischen Rahmen sowie das „Two-Pack“ aus Verordnung (EU) Nr. 472/2013 und 473/2013 zur Überwachung der Haushaltsplanung.

<sup>14</sup> Da die seit 2020 infolge von Covid 19 angewendete „Allgemeine Ausweichklausel“ zum temporären Aussetzen der Stabilitätsregeln (gem. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) 1466/97 und Art. 5 Abs. 4 der Verordnung (EG) 1467/97) Ende 2023 ausläuft, scheint eine „Reform“ der Regeln noch 2023 (jedoch nach Redaktionsschluss) erreicht werden zu müssen, wenn man 2024 nicht in Richtung realer und unmittelbarer Beachtung der 3 %- und 60 %-Regeln zurückkehren möchte.

§ 7 der Schuldenbremsenverordnung oder nach dem österreichischen Stabilitätspakt tatsächlich einen maßgeblich über den administrativen Aufwand hinausgehenden Nutzen erzielen.

## b. Bundesfinanzrahmen

Wie in den Beiträgen von *Berger* sowie *Pasterniak*<sup>15</sup> ausgeführt, hat sich die 2009 eingeführte *gesetzlich verbindliche mehrjährige Planung* über vier Jahre in ihrer Treffsicherheit noch nicht völlig von den früher bloß politisch bei Regierungsbildungen angestrebten Budgetpfaden abheben können. Hier macht leider auch das nun geplante Bundesfinanzrahmengesetz 2024 bis 2027 keine Ausnahme, obwohl Krieg, Inflation sowie die anstehenden Nationalratswahlen schon beim letzten Bundesfinanzrahmengesetz bekannt waren.

Obgleich vielfach von einer „rollierenden“ Planung des Bundesfinanzrahmens gesprochen wird,<sup>16</sup> wird nicht einem dauerhaften Finanzrahmengesetz jeweils ein neues Jahr hinzugefügt und ein abgelaufenes entfernt. Stattdessen wird *jährlich ein neues Gesetz* für vier Jahre erlassen, das jeweils die vorangegangene vierjährige Planung nach einem Jahr ablöst. Insoweit ist es geradezu naheliegend, dass der für 2024 geplante Wert des Bundesfinanzrahmens jährlich adaptiert wird, anstatt den 2021 erstmals für 2024 geplanten Wert möglichst exakt einzuhalten bzw. bis ins tatsächliche Jahr 2024 fortzuschreiben.<sup>17</sup>

Offenkundig liegt auch nach nunmehr 15 Jahren verbindlicher Vierjahresplanung in der Praxis der budgetäre *Fokus deutlich stärker in nächsten Jahr* als in der Periode der drei darauf folgenden Jahre. Eben-

<sup>15</sup> *Berger*, ÖHW 2023, 199; *Pasterniak*, ÖHW 2023, 187.

<sup>16</sup> Siehe z.B. die EB zu Art. 51 B-VG, 203 Blg. NR XXIII. GP.

<sup>17</sup> Die Mehrjahresplanung ist seit dem „Corona-Schock“ 2020 typischerweise davon ausgegangen, dass im jeweils übernächsten Jahr – also dem Jahr, das auf den konkret zu planenden Bundesvoranschlag folgt – Auszahlungsreduktionen sowie gesteigerte Einzahlungen über Abgaben erfolgen. Die Auszahlungsobergrenze für 2024 entwickelte sich beispielsweise aufgrund immer neuer „Krisen“ von Ende 2020 ausgehend von 91 über 95 und 110 zu schlussendlich 123 Mrd. Euro. Für Details siehe *Berger*, ÖHW 2023, 200, und für das Jahr 2022 *Pasterniak*, ÖHW 2023, 186.

so hat der Gesetzgeber durch die Zusammenlegung der ursprünglich für das Frühjahr gedachten strategischen Mehrjahresplanung mit der herbstlichen Folgebudgeterstellung in den Jahren 2017 und 2018<sup>18</sup> deutlich gemacht, dass ihm die Mehrjahresplanung vermutlich doch nicht von so zentraler Bedeutung ist. Dass seither weitestgehend parallele Strategie- und Budgetberichte erstellt wurden und das weder zu maßgeblichem Anstoß im Publikum geführt hat, noch zu kurzfristigen Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben, deutet darauf hin, dass die Normenvielfalt selbst die betroffenen Experten in Exekutive und Legislative eher überfordert als ihnen zu dienen. Ebenso könnte gemutmaßt werden, dass auch nach eineinhalb Jahrzehnten verbindlicher Mehrjahresplanung die Köpfe noch immer nicht entsprechend „ticken“. Diesfalls könnte sich auch die Frage stellen, welchen realen Mehrwert die umfangreichen Regeln samt fortschrittlichen strategischen Planungsinstrumenten bringen und in welchem Verhältnis ein solcher zu den korrespondierenden administrativen Kosten steht.<sup>19</sup>

Unabhängig davon, dass der vierjährige Finanzrahmen jeweils jährlich angepasst wird, war leider *auch seine unterjährige Stabilität nicht immer gewährleistet*. In der Praxis hat es fast gewirkt, als könne sich der Nationalrat dem Wunsch einer Bundesregierung nicht verschließen, wenn diese zusätzliche Ausgaben plant und hierfür neben einer Novelle des Bundesfinanzgesetzes auch eine entsprechende Novelle des Rahmengesetzes wünscht. Entsprechend hat sich die gesetzlich festgelegte mehrjährige Verbindlichkeit bisher nur marginal stabiler als der früher politisch angestrebte Budgetpfad erwiesen.

---

<sup>18</sup> Siehe den zuerst temporär geplanten § 15 Abs. 4 BHG 2013 idF BGBl. I Nr. 53/2017 (vgl. § 122 Abs. 11) und die permanente Änderung über § 122 Abs. 11 und 13 idF BGBl. I Nr. 30/2018. Ebenfalls kritisch *Felbermayr/Schatzenstaller*, Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven, ÖHW 2023, 155 (161, in diesem Heft), *Berger*, ÖHW 2023, 201, sowie *Pasterniak*, ÖHW 2023, 187.

<sup>19</sup> Freilich wird eine gewisse Form der Mehrjahresplanung unumgänglich sein, da sie der international geforderten „best practice“ entspricht und auch Teil des „Europäischen Semesters“ zur Abstimmung der nationalen Budgetplanung mit der Europäischen Kommission ist.

Immerhin wurde heuer erstmals der Mut in der Verwaltung gefasst, den bisher parallel erstellten und separat vervielfältigten *Strategie- und Budgetbericht in einem gemeinsamen Bericht* zusammenzufassen.<sup>20</sup> Zumal der neue Bericht auf beide haushaltsrechtlichen Vorgaben in § 14 und § 42 Abs. 3 BHG 2013 Bezug nimmt und die jeweils geforderten Informationen beinhaltet,<sup>21</sup> ist aus meiner Sicht kein Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben erkennbar. Dennoch bestünden vermutlich weitreichendere Möglichkeiten, die gesetzlichen Planungsvorgaben zu vereinfachen, um administrative Kosten zu sparen, ohne reale Ergebnisse für Bürger und Nationalrat zu beeinträchtigen.

### c. Schein und Sein

Gemäß den Grundsätzen von Gesetzmäßigkeit (Art. 18 Abs. 1 B-VG) und Gewaltentrennung (Art. 10 ff und 94 B-VG) werden die Aufgaben der Verwaltung sowie die dafür bereitstehenden Mittel von der Legislative beschlossen, während die Exekutive die übertragenen Aufgaben mit den gewährten Mitteln zu erfüllen hat. Die Bundesregierung mit ihrer praktischen Erfahrung darf hierfür ihre Vorschläge dem Parlament über den Weg von Regierungsvorlagen unterbreiten.

Insbesondere die Maßnahmen während der Corona-Krise haben gezeigt, dass die österreichische Realverfassung teils anders gelagert ist. Einerseits spielen die Interessen der Landeshauptleute auch bei den Beschlüssen der Bundesregierung eine maßgebende Rolle, andererseits gibt es selten eine maßgebliche Auseinandersetzung der relevanten parlamentarischen Mehrheit mit den Vorschlägen „ihrer“ Regierungskoalition. Rechtlich wären der Nationalrat ebenso wie nach dem Konzept des „freien Mandats“ jede einzelne und jeder einzelne seiner

---

<sup>20</sup> Umgekehrt wurde neben der klassischen und für den halbwegs interessierten Bürger leicht ermittelbaren Website des Bundesministeriums für Finanzen zum Thema Budget [www.bmf.gv.at/budget](http://www.bmf.gv.at/budget) nunmehr unter „[www.budget.gv.at](http://www.budget.gv.at)“ ein zusätzlicher Verweis auf eine Unterseite mit graphischen Zusammenfassungen aktueller Budgetwerte erstellt (<https://www.bmf.gv.at/services/budget2024.html>).

<sup>21</sup> Schließlich gibt es keine explizite gesetzliche Vorgabe, dass es getrennte Berichte sein müssen, und dürfte aufgrund der seinerzeit vorerst temporär intendierten Änderung (vgl. FN 18) dem Folgeänderungsbedarf hinsichtlich des Berichtswesens nicht Rechnung getragen worden sein.

Abgeordneten frei, Vorschläge für inhaltliche Gesetze ebenso wie Budgetgesetze zu machen und zu beschließen.<sup>22</sup>

Dass sich während der letzten zehn Jahre kaum etwas bei den Haushaltsregeln des Bundes geändert hat, scheint weniger daran zu liegen, dass seit den neuen Regeln 2013 nichts mehr verbesserbar wäre. Vielmehr scheint es einerseits damit zusammenzuhängen, dass die aktuellen Haushaltsregeln komplex sind und für maßgebliche Verbesserungen eine intensive Auseinandersetzung im Vorfeld nötig wäre, während andererseits andere Themen eher beim Wähler ankommen und daher auch in der Politik mehr Beachtung finden.<sup>23</sup>

Ein anderer Aspekt ist, dass ähnlich den unter Punkt a. genannten Stabilitätsregeln auch andere *Haushaltsregeln auf den ersten Blick streng wirken, im Detail aber Ausnahmen zulassen*. Ein Beispiel wäre auch das zentrale Thema *Rücklagen*, bei dem ein idealer Kompromiss aus Wahrung der parlamentarischen Budgethoheit und Wunsch der Verwaltung nach Flexibilität bei gleichzeitig einfach handhabbaren und einzelfallgerechten Regelungen real kaum möglich ist.

Bis zum Jahr 2008 war es üblich, dass vom Nationalrat genehmigte finanzielle Mittel gemäß dem Prinzip der (hier primär zeitlichen) Bindungswirkung nur in dem Jahr verwendet werden dürfen, für das sie genehmigt sind. Um den negativen Effekt des „Dezemberfiebers“ zu vermeiden, wonach übrige Budgetmittel in der Verwaltung gegen Ende des Jahres gegebenenfalls verschwendet werden, um ausgenutzt zu werden und keine Kürzungen bei Folgebudgets zu riskieren, wurde

---

<sup>22</sup> Bei den Corona-Maßnahmen wurden typischerweise Regierungsvorschläge formal als Initiativantrag eines der Regierung nahestehenden Abgeordneten eingebracht, um ein stark verkürztes, gleichsam „effizientes“ parlamentarisches Verfahren zu erreichen.

<sup>23</sup> Eine indirekte Folge scheint zu sein, dass mögliche Änderungen im BHG 2013 nicht dort vorgenommen werden, sondern mittlerweile regelmäßig und jährlich über das Bundesfinanzgesetz erfolgen (siehe insb. dessen Art. IX). Auch wenn das vom Konzept des spezielleren und späteren Gesetzes her technisch passt, so ist es der Verständlichkeit nicht wirklich förderlich. Darüber hinaus ist in den letzten Jahren tendenziell festzustellen, dass neue Gesetzesvorhaben auf fachlicher Ebene im Vorfeld weniger intensiv diskutiert werden, während die Bedeutung der Ministerkabinette in den politischen Abstimmungen zugenommen hat.

2009 die *allgemeine Rücklagenfähigkeit eingeführt*. Somit konnten zu Jahresende „übrige“ Mittel des Budgets von den Verwaltungseinheiten als Rücklagen „angespart“ werden, um sie in späteren Jahren und auch für andere Zwecke verwenden zu können. Gleichzeitig war die Budgethoheit des Nationalrats (hinsichtlich der zeitlichen, sachlichen und betragslichen Bestimmung der Verwaltungsausgaben) freilich im Gegenzug etwas relativiert und kamen die „Einsparungen“ weder dem Volk, noch dem Finanzminister zugute, sondern nur dem besseren (und verzögerten) Einsatz innerhalb des Ressorts.

In §§ 55 f des *aktuellen Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) 2013* finden sich *ähnliche Regeln*, wonach Verbesserungen des Budgetsaldos einer Rücklage zugeführt werden können, um sie in späteren Jahren für sonstige Zwecke einsetzen zu können. Das BHG 2013 schreibt lediglich vor, dass allenfalls vorhandene Verpflichtungen zuerst zu tilgen sind, ehe mit den verbleibenden Rücklagenmitteln neue Vorhaben finanziert werden. Damit das Geld auch wirklich beim „Sparenden“ bleibt, werden Rücklagen auf der verhältnismäßig niedrigen Ebene des Detailbudgets gebildet und verwendet (grundsätzlich kann über das Weisungsrecht in der hierarchischen Verwaltungsorganisation und unter Inkaufnahme verringerter Sparmoral eine höhere Ebene im Ressort auch der unteren Ebene die Mittel „wegnehmen“).

Schon 2014 folgte die Einführung des „*strikten Budgetvollzugs*“ über Art. VI Z 2 BFG 2014.<sup>24</sup> Demnach konnten Rücklagen wie bisher gebildet werden, während ihre Nutzung „bis auf Weiteres“ unter Verweis auf die unionsrechtlichen Stabilitätsvorgaben<sup>25</sup> eingeschränkt wurde. Sie konnten nur in Anspruch genommen werden, wenn auch auf der zwei Ebenen über dem Detailbudget angesiedelten Untergliederungsebene (somit vielfach auf Ressortebene) bis zum Jahresende sämtliche Mittel verplant (und nicht umschichtbar) waren und die Rücklagengelder unbedingt zur Befriedigung fälliger Verpflichtungen notwendig waren. Zwischenzeitlich ist für 2024 das elfte Mal in Folge eine grundsätzlich

<sup>24</sup> Siehe insbesondere die erläuternden Bemerkungen dazu, die sich auch am Ende der gedruckten Budgetunterlagen zum Bundesfinanzgesetz befinden.

<sup>25</sup> Siehe hierzu FN 13.

vergleichbare Bestimmung im BFG geplant. Selbst in den krisenbedingten Zeiten des „koste es, was es wolle“<sup>26</sup> wurde die anfangs temporär geplante Phase eines nötigen „restriktiven Budgetvollzugs“ hinsichtlich der Rücklagen weitgehend beibehalten.

Der *erschwerter Zugang zu Rücklagen* hat freilich keinen sonderlich motivierenden Anreiz für den Bewirtschafter eines Detailbudgets zum Sparen. Einerseits verschiebt sich die ressortinterne Verfügungsbefugnis über die Rücklagen gleichsam *ex lege* weg vom Detailbudget hin zur hohen Ebene des Ministers als haushaltsleitendem Organ. Andererseits hat der Finanzminister nicht mehr bloß iSv § 56 Abs. 2 BHG 2013 die korrekte Kalkulation der Rücklagen zu bestätigen, um das Geld freizugeben. Vielmehr hat er gemäß Art. VI Z 2 BFG die Notwendigkeit des Antrages (hinsichtlich verfügbarer Mittel sowie der beantragten Auszahlung) zu prüfen. Damit wird die Möglichkeit, Rücklagen auf administrativer Detailbudgetebene zu verwenden, deutlich eingeschränkt, während der Zugang für auf hoher Ebene „politisch“ für sinnvoll gehaltene Rücklagenverwendungen erleichtert wird. Es verwundert daher nicht, wenn vielerorts parallel zur erschwerten Rücklageninanspruchnahme die Sparneigung zurückgegangen ist und das Dezemberfieber zurückgekehrt zu sein scheint.<sup>27</sup>

Obgleich die obigen Regeln den Zugang zu Rücklagen seitens der Ressorts erschwert haben, sind die Ressorts nicht gänzlich dem strikten Vollzug durch den Finanzminister ausgeliefert. Im Haushaltsverrechnungssystem sind gem. § 90 BHG 2013 nämlich nicht nur fällige Rechnungen als Verpflichtungen zu erfassen, sondern natürlich auch entsprechende Mittelvormerkungen im Vorfeld geboten. Diese mindern den *Jahresverfügungsrest*, also das noch frei verfügbare Budget, ebenso wie bereits geleistete Zahlungen. Da im Regelbudget grundsätzlich nur Mittel gemäß absehbarem Bedarf zugewiesen sind und ein Ressort durchaus nach dem Vorsichtsprinzip großzügig Mittelvormerkungen vornehmen kann, ist die Voraussetzung eines mangelnden Verfügungs-

---

<sup>26</sup> Bundeskanzler Kurz nach dem Ministerrat vom 18. 3. 2020.

<sup>27</sup> Die Abbildung bei Berger, ÖHW 2023, 206, deutet darauf hin, dass die großzügigere Budgetierung seit Corona auch wieder zu stärkeren Rücklagenzuführungen führt.

rests für die Rücklageninanspruchnahme trotz der strengen Formulierung im BFG vielfach gegeben. Es ist daher eher die Herausforderung, die Rücklagenverwendung an ein Projekt zu binden, das beispielsweise über eine bereits eingegangene Verpflichtung iSv Art. VI Z 2 BFG den Finanzminister von der inhaltlichen Notwendigkeit der Rücklagenverwendung überzeugt.

*Nach einem Jahrzehnt Erfahrung mit dem „strikten Budgetvollzug“ haben vermutlich beide Seiten davon gelernt, sodass der Finanzminister nach außen streng auftreten kann, während das jeweilige Ressort bei entsprechender Vorbereitung des Antrages mit der Gewährung der Rücklage rechnen kann. Somit ist zu befürchten, dass außer der reduzierten Sparneigung auf Detailbudgetebene und dem größeren administrativen Aufwand auf beiden Seiten der reale budgetäre Einsparungseffekt überschaubar geblieben ist.*

Im Zuge der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsform im Jahr 2017 hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa (OECD) empfohlen, *nur „verdiente“ Rücklagen* dem jeweiligen Ressort zukommen zu lassen. „Unverdiente“ Überschüsse sollten hingegen schuldenmindernd in das allgemeine Budget zurückfließen.<sup>28</sup> Die OECD trifft damit den Kern der Problematik. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass auch ein allenfalls erweiterter Rücklagenbericht (§ 47 BHG 2013) eine klare Trennung in „verdient“ und „unverdient“ auf Basis standardisiert erfasster technischer Kriterien vornehmen könnte. Sobald hingegen eine „Verdienstbeurteilungskommission“ zur Zuordnung geschaffen werden müsste, wäre wiederum mit neuen Komplikationen des Rücklagensystems zu rechnen. Insoweit wäre *mE* vermutlich ein *genereller Prozentsatz* – z.B. 1/3 der Saldenverbesserung kommt dem Detailbudget im Ressort als Rücklagen zu, während die übrigen 2/3 in das allgemeine Budget und somit indirekt an den Steuerzahler zurückfließen – ein einfacherer und praktikablerer Ansatz für ein künftiges Rücklagensystem. Damit wären sowohl ein

---

<sup>28</sup> Siehe OECD, Budgeting in Austria, Journal on Budgeting 1/2018, 28 ff (insb. 37 f), abrufbar unter [https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:f36b4ca4-2a26-4c90-a92e-015eb1395197/OECD\\_AP\\_2\\_Budgeting\\_in\\_Austria\\_final\\_report.pdf](https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:f36b4ca4-2a26-4c90-a92e-015eb1395197/OECD_AP_2_Budgeting_in_Austria_final_report.pdf).

Anreiz für das Ressort gegen das Dezemberfieber gegeben, als auch die Budgethoheit des Nationalrats samt positivem Effekt auf den Gesamthaushalt gewahrt.

Man sieht somit bereits am historischen Abriss der Rücklagenregeln, dass es keine Patentlösung gibt. Da der „strikte Budgetvollzug“ grundsätzlich nur eine Übergangsregelung sein kann und doch maßgeblichen Verwaltungsaufwand verursacht, wäre in der nächsten „Reformrunde“ zu versuchen, gewisse Verbesserungen und gleichzeitig Vereinfachungen<sup>29</sup> zu erreichen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Der aktuelle Budgetentwurf ist nunmehr das fünfte Krisenbudget in Folge, sodass die öffentliche Verschuldung weiter steigen wird. Leider haben auch die teils komplexen und vielfach vielschichtigen Regeln auf Unionsebene wie auf nationaler Ebene real nicht zu einem maßgeblichen Schuldenrückgang beitragen können. Entsprechend wäre bei weiteren Reformanstrengungen durchaus zu überlegen, anstatt weiteren Schritten zur Perfektion den Weg der Vereinfachung anzustreben.

Die Kombination aus hoher Inflation mit Verschuldungsmöglichkeiten zu Kosten unter der Inflationsrate kann die Hoffnung nähren, dass der staatliche Schuldenberg irgendwann „wegschmilzt“. Dennoch wird auch Österreich als Mitglied der „sparsamen Vier“ innerhalb der Europäischen Union<sup>30</sup> mittelfristig wieder zu niedrigeren Defiziten zurückzufinden haben. Selbst wenn nicht einmal mehr ein Viertel der Wahlbevölkerung unter 35 Jahre alt ist, wäre es der jüngeren Generation gegenüber geboten, den „Schuldenrucksack“ abzubauen anstatt ihn weiter zu erschweren.<sup>31</sup>

Zehn Jahre nach der letzten Etappe der Haushaltsrechtsreform auf Bundesebene wäre eine grundlegende Vereinfachung der Haushalts-

---

<sup>29</sup> Siehe auch Felbermayr/Schratzenstaller, ÖHW 2023, 161.

<sup>30</sup> Hierzu zählen sich neben Österreich Dänemark, die Niederlande und Schweden.

<sup>31</sup> Zur wenig rosigen Entwicklung der Altersverteilung sowie der staatlichen Ausgabenquote

regeln durchaus diskutierbar. Hierbei wären die vorhandenen und seinerzeit neu eingeführten Instrumente einer eingehenden Wirksamkeitsprüfung<sup>32</sup> zu unterziehen, um sie im Einzelfall entsprechend nachzuschärfen oder gegebenenfalls auch wieder aufzugeben.

---

siehe *Felbermayr/Schratzenstaller*, ÖHW 2023, 158 und 156 (Abb. 3 und 1); im Detail *Schiman*, Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich – Projektionen des Staatshaushalts bis 2060 (Wifo 2016). Zum Gebot der Generationengerechtigkeit siehe *Blöschl/Hödl/Maimer*, Mit der VRV 2015 zu mehr Generationengerechtigkeit, ÖHW 2020, 12 (13 f), und *Wutscher/Hollaus*, Was kostet die (Um)Welt? Zum Verhältnis von Klimaschutz und öffentlichem Haushalt, ÖHW 2023, 15 (19 ff).

<sup>32</sup> Freilich gibt es gerade in der vielfach risikoaversen öffentlichen Verwaltung neben der Gefahr der Überregulierung (samt Ausweichklauseln) die Tendenz, Fehler kaum eingestehen zu wollen und entsprechend auch kaum von ihnen zu lernen. Eigentlich spricht nichts gegen den Ansatz, eine mögliche Verbesserung zu versuchen oder sie auch bleiben zu lassen, soweit es jeweils sachliche Gründe dafür gibt. Wenn aber neue Vorhaben weniger aus Überzeugung eingeführt werden, sondern nur um der „Reform“ und der damit verbundenen medialen Aufmerksamkeit Willen, um mehr Macht und Einfluss zu gewinnen, um eine „Lobby“ zu befriedigen oder um zusätzliche budgetäre Mittel, neue Verwaltungseinheiten, Planstellen, EDV-Systeme oder sonstiges rechtfertigen zu können, stehen sie meist von Anfang an unter einem schlechten Stern. Noch schlimmer ist es, ein derartiges System nach einer Bewährungsprobe nicht aufzugeben, sondern dem ohnehin verbrauchten Geld laufend gutes frisches Geld – allenfalls auch für vermeintlich weitere Verfeinerungen – nachzuwerfen. Freilich kann es hierbei aus der Perspektive des einzelnen Entscheidungsträgers einfacher sein, während seiner Amtstätigkeit einfach entsprechend „durchzutauchen“ und weiterzumachen, in der Hoffnung, dass es kurzfristig zu keinem größeren Problem kommt (das europäische System der vorwärtsgewandten „kleinen Schritte“ ohne kritischen Blick zurück ist prädestiniert für dieses Problem; siehe nur als ein Beispiel von vielen für den budgetären Bereich Punkt 3.a. sowie FN 13 oder in Bezug auf unionsrechtliche Kompetenzerweiterungen das auf Seite 270 vorgestellte Werk von *Huber*, Warum der EuGH Kontrolle braucht (2022), 44 ff).

Grundsätzlich laufen auch „grün gelabelte“ Wirtschaftsprogramme oder staatliche „Zukunftsinvestitionen“ ohne wissenschaftliche Durchdringung und exakte Abwägung der Details Gefahr, trotz eindeutigen und massivem Aufwand nur bescheidenen und vielfach sehr teuer erkauften Nutzen auf ökologischer Ebene zu erreichen (auch wenn es aufgrund zeitlicher Verschiebungen freilich unfair ist, möge nur der Aufwand für Klima und Transformation bzw. Untergliederung 43 gemäß Abb. 1 mit den real erreichten Umweltverbesserungen verglichen werden, soweit man davon ausgeht, dass Umweltschutz primär über staatliche Hilfen und Auswertungen sowie die Hoffnung auf künftigen Fortschritt anstatt über sofortige nachhaltigere Lebensweise und dafür nötige Steuern und Verbote erzielt werden soll).



# Aktuelle Rechtsfragen zur Ausgliederung im Kontext der COFAG- Rechtsprechung des VfGH

Von Maximilian Ponader, LL.M. (WU)\*

---

\* Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard sei für die wertvollen Hinweise und die anregenden Diskussionen gedankt.  
Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 261.

## A Einleitung

Wenngleich die grundsätzliche Idee der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Rechtsträger außerhalb der „klassischen“ Staatsverwaltung bereits seit dem Mittelalter existiert,<sup>1</sup> konnte gerade in den vergangenen Jahrzehnten eine immer stärkere Tendenz des Gesetzgebers erkannt werden, verschiedenste Aufgaben nicht mehr selbst zu besorgen, sondern auf andere Rechtsträger zu übertragen.<sup>2</sup> Abhängig von der Frage „was“ übertragen wird, kann dabei eine grobe Differenzierung zwischen Ausgliederung und Beleihung vorgenommen werden.<sup>3</sup> Im Fall der Übertragung von Hoheitsgewalt wird von Beleihung gesprochen; ändert sich lediglich die Organisationsform, im Rahmen derer eine Aufgabe besorgt wird, hingegen von Ausgliederung. Die beiden Phänomene, Ausgliederung und Beleihung (Letztere auch Ausgliederung von hoheitlichen Aufgaben genannt), kommen zwar gelegentlich gemeinsam vor, existieren aber völlig unabhängig voneinander. Eine Ausgliederung setzt immer voraus, dass eine bisher staatlich besorgte Aufgabe auf einen privaten Rechtsträger übertragen wird. Bei der Beleihung hingegen liegt der Fokus auf der Übertragung der Hoheitsgewalt. Ob diese auf einen zuvor geschaffenen ausgegliederten Rechtsträger, eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder einen „echten“ Privaten übertragen wird, ist für die daran anknüpfenden Folgen nicht von Bedeutung.<sup>4</sup>

Die Motive für die Einbeziehung Privater in die staatliche Aufgabenbesorgung können vielfältig sein. Beispielhaft können hier etwa die Budgetentlastung,<sup>5</sup> eine Entpolitisierung der Aufgabenbesorgung,<sup>6</sup> die Flexibi-

---

<sup>1</sup> Jellinek, *Verwaltungsrecht* (1966) 526.

<sup>2</sup> Lachmayer, *Ausgliederung und Beleihung im Spannungsfeld der Verfassung*, JBl 2007, 750 (750 ff). Öhlinger/Eberhard, *Verfassungsrecht*<sup>13</sup> (2022) Rz 565.

<sup>3</sup> Darüber hinaus bestehen noch weitere Formen im Rahmen derer Private Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, siehe dazu umfassend *Fuchs ea* (Hrsg.), *Staatliche Aufgaben, private Akteure II* (2017).

<sup>4</sup> *Raschauer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*<sup>6</sup> (2021) Rz 89 ff sowie Rz 114 f (siehe auch den Literaturhinweis auf Seite 264 dieses Bandes).

<sup>5</sup> Je nach Art der Ausgliederung kann etwa das Erzielen von Staatseinnahmen (Defizitabbau) oder eine Ausgliederung von Schulden aus dem Maastricht-relevanten Staatsbudget angestrebt

lisierung von Entscheidungsabläufen<sup>7</sup> oder ein betriebswirtschaftlicher Effizienzgewinn<sup>8</sup> angeführt werden.<sup>9</sup> Eine effiziente Abwicklung der durch die COVID-19-Pandemie notwendig gewordenen finanziellen Maßnahmen war zumindest ein Motiv, das den Gesetzgeber im März 2020 dazu veranlasste, die nun vom VfGH als teilweise verfassungswidrig erklärte COFAG<sup>10</sup> zu gründen.<sup>11</sup> Zur Erfüllung ihrer Aufgaben<sup>12</sup> wurden der COFAG, einer 100% Tochter der ABBAG,<sup>13</sup> die ihrerseits zu 100% im Eigentum des Bundes steht, vom Bund finanzielle Mittel iHv bis zu 19 Mrd EUR zugesichert (§ 6a Abs. 2 ABBAG-G). Nähere Rahmenbedingungen für die Auszahlung der jeweiligen Förderungen wurden durch als Verordnungen erlassene Richtlinien (vgl. § 3b Abs. 3 ABBAG G) geschaffen. Während der VfGH der COFAG Ende 2021 hinsichtlich der dort vorgebrachten Bedenken noch Verfassungskonformität attestierte,<sup>14</sup> waren es in dem hier näher zu behandelnden

---

werden (wie es vor dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 leichter möglich war). In der Regel werden bei der Planung aber jene Beeinträchtigungen nicht miteinbezogen, die durch den erhöhten Kosten- und Effizienzdruck für das Budget sowie das Gemeinwohl entstehen können.

<sup>6</sup> Das Motiv der „Entpolitisierung“ wird in den wenigsten Fällen so verwirklicht, dass der ausgegliederte Rechtsträger tatsächlich unabhängig, also losgelöst von politischen Zielsetzungen, agieren kann. Grund hierfür ist nicht das regelmäßig vorgesehene Bestellungs- und Abberufungsrecht der Unternehmensleitung durch den/die zuständige/n Bundesminister:in, sondern in vielen Fällen die Ernennung von Personen in Geschäftsführung oder Aufsichtsrat, die in einem besonderen Naheverhältnis zu den regierenden Parteien stehen.

<sup>7</sup> Dies kann im Bereich der Personalführung etwa durch Abgehen vom (relativ starren) öffentlichen Dienstrecht erreicht werden. Außerdem werden die strikten verwaltungsrechtlichen Organisations- und Entscheidungsregeln durch flexiblere Bestimmungen des Gesellschaftsrechts zurückgedrängt.

<sup>8</sup> Etwa durch eine Straffung der Organisationsstruktur oder den Wettbewerb mit echten, privaten Unternehmen und der daraus resultierenden bedarfsorientierten Leistungserbringung.

<sup>9</sup> *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>5</sup> Rz 863/2; umfassend *Kucsko-Stadlmayer*, Grenzen der Ausgliederung, 15. ÖJT I/1 (2003) 27 ff.

<sup>10</sup> COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH – COFAG.

<sup>11</sup> Siehe dazu die Ausführungen der Bundesregierung in VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 5.

<sup>12</sup> Siehe § 2 Abs. 2 Z 7 iVm § 6a Abs. 2 ABBAG-Gesetz.

<sup>13</sup> Abbaumanagementgesellschaft des Bundes – ABBAG.

<sup>14</sup> VfSlg. 20.518/2021.

Erkenntnis<sup>15</sup> spezielle Maßstäbe des Staatsorganisationsrechts, die zu einer Verfassungswidrigkeit der COFAG führten.

## **B Das Organisationskonzept der Bundesverfassung**

Die Bundesverfassung normiert einen hierarchischen (autokratischen) Aufbau der Verwaltung. Gem Art. 77 B-VG erfolgt die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch die vom Bundesminister/der Bundesministerin geleiteten Bundesministerien, die sich wiederum zur Erfüllung der Aufgaben ihnen nachgeordneten Dienststellen zu bedienen haben. Funktionsbedingung für den hierarchischen Verwaltungsaufbau ist dabei das in Art. 20 Abs. 1 B-VG normierte Weisungsrecht. Durch dieses wird ein Aufsichts- und Leitungszusammenhang zwischen den obersten und den ihnen nachgeordneten Organen hergestellt, was letztlich die Verantwortlichkeit des obersten Organs gegenüber dem Parlament rechtfertigt.<sup>16</sup> Durch die Einbindung jedes Organwalters in die staatliche Legitimationskette sowie durch die Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 18 Abs. 1 B-VG) wird eine Rückkoppelung der Verwaltung an das Parlament erreicht und – organisatorisch-personelle (Art. 20 Abs. 1 B-VG) sowie sachlich-funktionelle (Art. 18 Abs. 1 B-VG) – demokratische Legitimation geschaffen.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Insgesamt sind es fünf am 5. Oktober 2023 veröffentlichte Entscheidungen, in denen sich der VfGH mit verschiedenen Aspekten im Kontext der COFAG beschäftigte. Im vorliegenden Beitrag sollen die beiden Erkenntnisse (G 265/2022 u.a. sowie V 236/2022 u.a.) näher behandelt werden, in denen der VfGH zentrale Fragen des Staatsorganisationsrechts behandelte. Im Übrigen beschäftigte sich der Gerichtshof einerseits mit der Zulässigkeit des Ausschlusses von öffentlichen Unternehmen von den COVID-19-Hilfen (VfGH 5. 10. 2023, V 139/2022 u.a. und G 108/2022 u.a.) sowie andererseits mit der Frage, ob es zulässig ist, die Förderungswürdigkeit mit spezifischen Verhaltenspflichten (im konkreten Fall dem steuerlichen Wohlverhalten) zu verknüpfen (VfGH 5. Oktober 2023, V 145/2022, V 172/2022 und G 172/2022). Den Ausschluss öffentlicher Unternehmen erachtete der VfGH vor dem Hintergrund des in § 2 F VG normierten Konnexitätsgrundsatzes als unproblematisch. Der Verknüpfung der Förderungswürdigkeit mit dem steuerlichen Wohlverhalten bescheinigte der Gerichtshof zwar dem Grunde nach Verfassungskonformität, im vorliegenden Fall fehlte allerdings die Festlegung einer Frist, in der die die Förderungswürdigkeit ausschließende Tat begangen wurde.

<sup>16</sup> Ehlers in Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>16</sup> (2022) § 6 Rz 8 mwN; Lachmayer, JBl 2007, 753.

<sup>17</sup> Siehe nur Wimmer, Demokratische Legitimation und Kontrolle weisungsfreier Verwaltungsorgane, in FS Korinek (2010) 3 (6 ff) mwN.

Mit diesem Organisationskonzept ist der Umstand verbunden, dass ein Herauslösen einer Aufgabe aus dem staatlichen Verwaltungsapparat zwangsläufig zu einer Lockerung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Legitimationszusammenhangs führt.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund hat der VfGH dem grundsätzlichen Vorgang der Übertragung von Hoheitsgewalt zwar bereits früh Verfassungskonformität attestiert,<sup>19</sup> allerdings auch spezifische Voraussetzungen hierfür aufgestellt.<sup>20</sup> Eine Beleihung ist nur dann zulässig, wenn sich „nicht aus dem durch den Wesensgehalt der Bundesverfassung allgemein bestimmten Aufbau der staatlichen Verwaltung oder aus einzelnen besonderen Bestimmungen der Bundesverfassung eine Einschränkung ergibt.“<sup>21</sup> So dürfen etwa nur vereinzelte Aufgaben und keine Kernaufgaben des Staates<sup>22</sup> ausgegliedert werden. Weiter muss das Gesetz, mit dem hoheitliche Aufgaben übertragen werden, dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot sowie dem verfassungsrechtlichen Effizienzprinzip entsprechen und ausreichend determiniert iSd Art. 18 B-VG sein. Abschließend – dies ist wohl das wichtigste Kriterium – muss dem zuständigen obersten Organ eine ausreichende Steuerungsmöglichkeit (Leistungs- und Aufsichtsbefugnis) zukommen, um der zuvor beschriebenen Lockerung des vorgegebenen Legitimationszusammenhangs entgegenzuwirken.<sup>23</sup> Diese Grenzen gelten vorrangig für die Übertragung von Hoheitsgewalt, wenngleich auch eine Ausgliederung nicht grenzenlos möglich ist.<sup>24</sup> Zumindest teilweise haben diese unterschiedlichen „Zulässigkeitsvoraussetzungen“ ihren Ursprung im Verwaltungsbegriff des Art. 20 Abs. 1 B-VG.

<sup>18</sup> So auch *Korinek*, Staatsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Ausgliederung und Beleihung, ÖZW 2000, 46 (46 ff).

<sup>19</sup> VfSlg. 1455/1932, 3685/1960, 4413/1963.

<sup>20</sup> VfSlg. 3685/1960, 10.213/1984, 14.473/1996, 16.400/2001, 19.728/2012.

<sup>21</sup> VfSlg. 3685/1960, 61.

<sup>22</sup> Als sog. „beleihungsfeste“ Kernaufgaben erachtete der VfGH bisher etwa das Strafrechtswesen (VfSlg. 16.300/2001), die Gestaltung von außenpolitischen Beziehungen (VfSlg. 16.955/2003) oder den Kern der Zivildienstverwaltung (VfSlg. 17.341/2004).

<sup>23</sup> Siehe zitierte Rechtsprechung in FN 20 sowie *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht Rz 861.

<sup>24</sup> Grenzen für die Übertragung von nicht-hoheitlichen Aufgaben wurden vom VfGH bisweilen zwar angedeutet, aber nicht näher konkretisiert. Siehe etwa VfSlg. 18.808/2009.

## C Der Verwaltungsbegriff des Art. 20 Abs. 1 B-VG

Gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG wird „die Verwaltung“ unter Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder durch ihnen nachgeordnete, grundsätzlich (vgl. aber auch Art. 20 Abs. 2 B-VG) weisungsgebundene Organe besorgt. Was alles unter den in Art. 20 Abs. 1 B-VG normierten Verwaltungsbegriff fällt, ist auslegungsbedürftig.<sup>25</sup> Bei der Betrachtung der Staatsgewalten wird zunächst klar, dass Verwaltung jene Staatsgewalt ist, bei der es sich nicht um Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit handelt. Damit ist aber weder die Frage geklärt, ob der Verwaltungsbegriff sich sowohl auf die Hoheits- als auch die Privatwirtschaftsverwaltung bezieht, noch ob Verwaltung nur von Verwaltungsorganen im organisatorischen oder auch im funktionellen Sinn besorgt werden kann. Schließlich erfolgt erst durch die Einordnung einer Tätigkeit als „Verwaltung“ iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG eine Einbindung des fraglichen Rechtsträgers in den staatlichen Leitungs- und Weisungszusammenhang, wodurch (organisatorisch-personelle) demokratische Legitimation geschaffen wird.<sup>26</sup>

Die hL geht davon aus, dass „Verwaltung“ zunächst all das ist, was von Organen im organisatorischen Sinn – also im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung – besorgt wird, und zwar unabhängig von der eingesetzten Handlungsform (z.B. Bescheid oder [zivilrechtlicher] Vertrag) und inhaltlichen Anforderungen. Ein ausgegliederter Rechtsträger ist nach der herrschenden Lehre und Judikatur nur dann ein Organ im funktionellen Sinn, wenn ihm Aufgaben der Hoheitsverwaltung übertragen wurden. So liegt etwa auch im Fall eines Beliehenen Verwaltung im funktionellen Sinn vor.<sup>27</sup> Weil Art. 20 Abs. 1 B-VG für Rechtsträger außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung nicht unmittelbar anwendbar ist,<sup>28</sup> hat der VfGH für solche Konstellationen die

---

<sup>25</sup> *Raschauer*, Verwaltungsrecht Rz 10 ff; *Rill*, Zum Verwaltungsbegriff, in FS Antonioli (1979) 35.

<sup>26</sup> *Raschauer*, Verwaltungsrecht Rz 356; *Wimmer*, Demokratische Legitimation 8.

<sup>27</sup> *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht Rz 834 und Rz 1015. *Raschauer*, Verwaltungsrecht Rz 10 ff. VfSlg. 20.522/2021 Rz 57 mwN.

<sup>28</sup> VfSlg. 16.400/2001.

zuvor genannten Voraussetzungen aufgestellt.<sup>29</sup> Die Rechtsprechung, wonach der Gesetzgeber im Fall eines Beliehenen eine ausreichende Steuerungs- und Leitungsbefugnis normieren muss, kann – vereinfacht gesagt – so verstanden werden, dass die bei einem Organ im funktionalen Sinn fehlenden „organisatorischen Komponenten“ und die damit einhergehende fehlende demokratische Legitimation durch spezielle gesetzliche Regelungen ausgeglichen werden müssen. Dem Gesetzgeber soll gerade im Bereich der Hoheitsverwaltung nicht die Möglichkeit gegeben werden, sich in eine „verdünnte“ Staatlichkeit zu flüchten.

## **1 ... daran anknüpfende Voraussetzungen für die Übertragung von nicht-hoheitlichen Aufgaben**

Dieser Gedanke wird vom VfGH im Zusammenhang mit der COFAG auf eine spezifische Art der nicht-hoheitlichen Aufgabenbesorgung übertragen.<sup>30</sup> Grundsätzlich handelt es sich nämlich bei der Tätigkeit eines ausgegliederten Rechtsträgers nicht um Verwaltung iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG, weil die als maßgebliches Zurechnungsmerkmal angesehene Kompetenz zur Setzung von Hoheitsakten fehlt. Es ist also keine Einbindung des ausgegliederten Rechtsträgers in den von Art. 20 Abs. 1 B-VG geforderten Legitimationszusammenhang notwendig. Zusätzlich nimmt die herrschende Ansicht an, dass das Legalitätsprinzip bei der Besorgung von Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung – auch wenn diese durch Organe der staatlichen Verwaltung ieS erfolgt – nicht gilt.<sup>31</sup> Es gilt der Grundsatz „Staat darf nur, was ihm das Gesetz erlaubt, Privat darf alles, was nicht gegen das Gesetz verstößt.“<sup>32</sup> Im Fall eines ausgegliederten Rechtsträgers fehlt also nicht nur die bereits genannte „organisatorische Komponente“ und

---

<sup>29</sup> Siehe bereits B.

<sup>30</sup> Siehe ausführlich VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 21 ff sowie unter C.2.

<sup>31</sup> Siehe nur *Muzak*, B-VG<sup>6</sup> (2020) Art 18 B-VG mwN. Dies bedeutet freilich nicht, dass der Gesetzgeber nichthoheitliches Verwaltungshandeln nicht regeln dürfte. Auch in diesem Bereich kann er etwa durch außenwirksames Verwaltungsprivatrecht oder Selbstbindungsgesetz die privatwirtschaftliche Tätigkeit näher determinieren (*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV<sup>2</sup> [2017] Rz 49.007).

<sup>32</sup> *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht IV Rz 49.004.

die daraus abgeleitete personell-organisatorische demokratische Legitimation, sondern auch die funktionell sachliche demokratische Legitimation durch Gesetz.<sup>33</sup> Das privatwirtschaftliche Handeln von ausgliederten Rechtsträgern kann weder über die Verantwortlichkeit des obersten Organs (Art. 20 B-VG) noch über Gesetz (Art. 18 B-VG) auf das Parlament zurückgeführt werden. Isoliert betrachtet ist dies nicht problematisch, weil der Staat den Bürger:innen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung grundsätzlich „auf gleicher Ebene“<sup>34</sup> gegenübertritt, weshalb eine Einbindung in den Legitimationszusammenhang nicht notwendig ist.<sup>35</sup> Es entspricht dem Normprogramm von Art. 17 bzw. Art. 116 Abs. 2 B-VG, ein erwerbswirtschaftliches Tätigwerden des Staates unabhängig von der verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Organisationsordnung zu ermöglichen.<sup>36</sup>

Problematisch wird die fehlende Legitimation dann, wenn man die Judikatur zur Abgrenzung von Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung miteinbezieht: Nach dieser steht es dem Staat prinzipiell frei, ob er Aufgaben hoheitlich oder im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung besorgt. Es kommt nicht auf die inhaltliche Qualifikation, das Motiv oder den Zweck des fraglichen Handelns, sondern nur auf die verwendete Rechtsatzform an.<sup>37</sup> Diese Rechtsprechung führt dazu, dass die Privatwirtschaftsverwaltung in manchen Konstellationen „eine der Hoheitsverwaltung gleichwertige, funktional äquivalente Form“<sup>38</sup> der staatlichen Aufgabenbesorgung darstellt. Im Ergebnis unterliegt die staatliche Aufgabenbesorgung, abhängig davon, ob sie im Rahmen der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt, unterschiedlichen Rahmenwerken. Dies kann im Fall einer „klassischen“ erwerbswirt-

---

<sup>33</sup> So sichert das Legalitätsprinzip die (mittelbare) Rückführbarkeit des Verwaltungshandelns auf das Parlament (*Wimmer*, Demokratische Legitimation 4 mwN).

<sup>34</sup> *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht Rz 1015.

<sup>35</sup> *Holoubek*, Die „Verwaltung“ des Art 20 Abs 1 B-VG, in FS Merli (2023) 359. Siehe auch *Kahl*, Art 17 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar (11. Lfg, 2013) Rz 6.

<sup>36</sup> VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 41.

<sup>37</sup> Ständige Rechtsprechung beginnend mit VfSlg. 3262/1957. Dazu *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht Rz 737; *Muzak*, Art 17 B-VG Rz 3.

<sup>38</sup> VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 Rz 47. *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht IV Rz 49.004.

schaftlichen Tätigkeit durchaus gerechtfertigt sein.<sup>39</sup> In anderen Fällen lässt sich wiederum nicht erklären, warum dem Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben werden soll, sich in eine „verdünnte“ Staatlichkeit zu flüchten. In diesem Sinn sprach der VfGH in anders gelagerten Fällen bereits aus, dass in Zweifelsfällen bei der Abgrenzung von Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung berücksichtigt werden muss, in welchem Kontext das Verwaltungshandeln gesetzt wird.<sup>40</sup>

## 2 ... am Beispiel der COFAG

Um festzustellen, wann von einer der Hoheitsverwaltung gleichwertigen, funktionalen Äquivalenz der Privatwirtschaftsverwaltung gesprochen werden kann, muss nach Ansicht des VfGH eine – in der Judikatur soweit ersichtlich nicht näher konkretisierte – „spezifische organisatorische und funktionelle Nahebeziehung“ zum Staat vorliegen.<sup>41</sup> Eine organisatorische Nahebeziehung liege dann vor, wenn eine Gebietskörperschaft zumindest mehrheitlich an dem ausgegliederten Rechtsträger beteiligt ist bzw. einen vergleichbaren beherrschenden Einfluss hat. An der COFAG ist der Bund mittels der ABBAG mittelbar Alleingesellschafter, was eine ausreichende organisatorische Nahebeziehung darstellt. Hinsichtlich der funktionellen Nahebeziehung stellt der VfGH auf einen Aufgabenübertragungszusammenhang ab. Dieser ergibt sich im Fall der COFAG sowohl aus der zu erbringenden Tätigkeit als auch aus der spezifischen Art und Weise der Aufgabenbesorgung. Besonders zu erwähnen ist hier auch die funktionelle Äquivalenz der zu gewährenden Ausgleichsleistungen zu den – behördlich zu entscheidenden – Entschädigungsansprüchen nach dem Epidemiegesetz (EpiG).<sup>42</sup>

<sup>39</sup> So liegt Verwaltung iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG jedenfalls dann nicht vor, „wenn der ausgegliederte Rechtsträger als ein Wirtschaftssubjekt im Wirtschaftsverkehr der Privaten untereinander, also am Markt unter bestehenden oder staatlich organisierten Wettbewerbsbedingungen, auftritt“ (VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 47).

<sup>40</sup> Grabenwarter/Holoubek, Verfassungsrecht Rz 1015; VfSlg. 20.235/2018. Die ältere Rechtsprechung ging dagegen davon aus, dass es sich in Zweifelsfällen – aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage – jedenfalls um eine Aufgabenbesorgung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung handelt (Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 239).

<sup>41</sup> VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 45 ff.

Zusammengefasst spricht für die Annahme einer spezifischen funktionellen Nahebeziehung nach dieser jüngsten Rechtsprechung des VfGH, dass der COFAG kein unternehmerischer Spielraum zukommt und es keinen erkennbaren Unterschied in der Aufgabenbesorgung danach gibt, ob der Bund die Tätigkeit selbst oder diese privatwirtschaftlich durch die COFAG besorgen lässt. Schließlich handle es sich um keine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit, was sich nicht nur am weiten Kreis der begünstigten Unternehmen, sondern auch an den hohen finanziellen Mitteln zeige. Das Vorliegen eines spezifischen funktionellen und organisatorischen Naheverhältnisses zum Staat führt nach dem VfGH zum Ergebnis, dass es sich bei den der COFAG durch das ABBAG-G übertragenen Tätigkeiten um Verwaltung iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG handelt. Das maßgebliche Zurechnungsmerkmal für die Annahme von funktioneller Verwaltung ist nunmehr nicht ausschließlich die Übertragung von Hoheitsgewalt, sondern auch die Übertragung von einer – man könnte von einer im Gewand der Privatwirtschaftsverwaltung auftretenden Form der Hoheitsverwaltung sprechen – spezifischen Form der Privatwirtschaftsverwaltung.<sup>43</sup>

### **3 ... und daraus resultierende Folgen.**

#### **a. Einräumung von entsprechenden Aufsichts- und Leitungsbefugnissen**

Weil Art. 20 Abs. 1 B-VG für ausgegliederte/beliehene Rechtsträger nicht unmittelbar gilt,<sup>44</sup> ist die erste Folge der Einordnung der COFAG als (funktionelle) Verwaltung der Auftrag an den Gesetzgeber, eine dem Art. 20 Abs. 1 B-VG entsprechende Aufsichts- und Leitungsbefugnis des obersten Organs zu normieren.<sup>45</sup> Insbesondere muss verhindert werden, dass das Herauslösen einer Aufgabe aus der

---

<sup>42</sup> Mit der funktionellen Äquivalenz der zu gewährenden Ausgleichsleistungen begründete der VfGH auch die Unsachlichkeit des Ausschlusses eines Rechtsanspruches auf die von der COFAG auszubehaltenden Leistungen (vgl. § 3b Abs. 2 ABBAG-G).

<sup>43</sup> IdS bereits *Kucsko-Stadlmayer*, Ausgliederung 69 f, und *Korinek*, ÖZW 2000, 51 ff jeweils mwN.

<sup>44</sup> VfSlg. 16.400/2001.

<sup>45</sup> VfSlg. 14.473/1996, 15.946/2000.

unmittelbaren Staatsverwaltung zu einer Schlechterstellung gegenüber jenen Konstellationen führt, in denen die Geschäftsführung unter der direkten Leitung der BReg oder deren Mitgliedern besorgt wird (vgl. Art. 52 B-VG). Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH ist eine explizite Normierung der Aufsichts- und Leitungsbefugnisse allerdings dann nicht notwendig, wenn sich ausreichende Ingerenzbefugnisse aus dem Gesellschaftsrecht ergeben.<sup>46</sup>

Die einzige Möglichkeit, um auf die Geschäftsführung der COFAG durchzugreifen, liegt darin, der Geschäftsführung der ABBAG eine Weisung zu erteilen. Diese ist wiederum verpflichtet, die Weisung an die Geschäftsführung der COFAG weiterzuleiten. Auch diese indirekte Ausübung der gesellschaftsrechtlichen Befugnisse reicht nach Ansicht des VfGH aus, um den durch Art. 20 Abs. 1 B-VG geforderten Ingerenzbefugnissen zu entsprechen.<sup>47</sup> Dabei muss berücksichtigt werden, dass das gerade Gesagte wohl nur in jenen Konstellationen gilt, in denen zwei Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) im Alleineigentum des Staates stehen. Sowohl im Fall einer zwischengeschalteten Aktiengesellschaft als auch dann, wenn der Staat bloß eine Mehrheitsbeteiligung an der GmbH hält, müssen wohl sondergesellschaftsrechtliche Regelungen für die Herstellung ausreichender Ingerenzbefugnisse geschaffen werden.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Ob von einer Äquivalenz der gesellschaftsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten gesprochen werden kann, ist jedenfalls maßgeblich von der Rechtsform und der Gesellschafterstruktur des jeweiligen Rechtsträgers abhängig. Siehe dazu etwa *Horner, Ausgliederung und Ingerenz* (2004) 107 ff.

<sup>47</sup> VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 96 ff.

<sup>48</sup> Dies wird im Fall der Aktiengesellschaft mit der Weisungsfreiheit des Vorstandes (§ 70 AktG), bei einer nicht im Alleineigentum der Gebietskörperschaft stehenden GmbH mit dem Risiko, dass durch Gesellschafterbeschluss zu übermittelnde Weisungen mittels Nichtigkeitsklage (§ 41 GmbHG) bekämpft werden können, begründet (*Horner, Ausgliederung* 107 ff mwN).

## **b. Besondere Voraussetzungen für die Weisungsfreistellung**

Ausreichende Ingerenzbefugnisse iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG liegen im Fall einer Weisungsfreistellung gem Art. 20 Abs. 2 B-VG nicht vor. Eine Weisungsfreistellung ist deshalb – vereinfacht gesagt – nur dann verfassungskonform, wenn ein Tatbestand des Art. 20 Abs. 2 B-VG einschlägig ist und ein angemessenes Aufsichtsrecht vorgesehen ist. Die Möglichkeit der Weisungsfreistellung besteht – wie der VfGH erst kürzlich in der Entscheidung zur AQ Austria klarstellte – auch für beliebige Rechtsträger, wobei insbesondere darauf zu achten sei, dass das zwischen Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht umgekehrt wird.<sup>49</sup> Vor diesem Hintergrund verwundert es etwas, dass der VfGH bei der Prüfung der Weisungsfreistellung der COFAG<sup>50</sup> Art. 20 Abs. 2 B-VG nicht einmal erwähnt.<sup>51</sup> Vielmehr kommt der Gerichtshof direkt zum Schluss, dass es sich um eine verfassungsrechtlich unzulässige Weisungsfreistellung handelt, weil der von Art. 20 Abs. 1 B-VG geforderte Leitungs- und Aufsichtszusammenhang nicht ausreichend sichergestellt ist. Bereits weil kein Tatbestand des Art. 20 Abs. 2 B-VG einschlägig ist, wäre eine Weisungsfreistellung der COFAG zwar ohnehin nicht verfassungskonform, dennoch wäre ein Eingehen auf die einschlägigen Erfordernisse für diese neue, besondere Form eines ausgegliederten Rechtsträgers wünschenswert gewesen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die Aussagen des VfGH zum Verwaltungsbegriff des Art. 20 Abs. 1 B-VG nicht nur iZm der COFAG, sondern auf einer allgemeinen Ebene erfolgen.

## **c. Verdichtete parlamentarische Kontrolle**

Die Einordnung der Tätigkeit der COFAG als funktionelle Verwaltung hat noch weitere, außerhalb des unmittelbaren Anwendungsbereichs

---

<sup>49</sup> VfSlg. 20.522/2021. Dazu Pavlidis, Funktionsgerechte Verwaltungsstruktur(en) als Verfassungspostulat, ÖZW 2022, 197 (200 ff).

<sup>50</sup> Mehrere Verordnungen sahen vor, dass die COFAG bei der Vergabe der jeweiligen Zuschüsse zwar an die erlassenen Richtlinien gebunden, im Übrigen aber weisungsfrei ist.

<sup>51</sup> Siehe VfGH 5. 10. 2023, V 236/2022 u.a. Rz 50 ff.

des Art. 20 Abs. 1 B-VG liegende Auswirkungen, etwa auf das in Art. 52 B-VG normierte Interpellationsrecht des National- und Bundesrats.<sup>52</sup> Auch bei der Festlegung des Untersuchungsgegenstandes (Art. 53 Abs. 2 B-VG) oder der Beurteilung einer (Akten-) Vorlagepflicht (Art. 53 Abs. 3 B-VG) kommt der Einordnung als funktionelle Verwaltung erhebliche Bedeutung zu.<sup>53</sup>

## **D Sachlichkeits- und Effizienzgebot**

Obwohl der VfGH einen erheblichen Begründungsaufwand in die Einordnung der COFAG als Verwaltung iSd Art. 20 Abs. 1 B-VG investiert, liegt der entscheidende Aspekt, der das Verdikt der Verfassungswidrigkeit bewirkt hat, – zumindest auf einen ersten Blick – nicht im Bereich des Staatsorganisationsrechts, sondern des allgemeinen Sachlichkeitsgrundsatzes. Bereits im Prüfungsbeschluss ging der VfGH vorläufig davon aus, dass die Aufgabenübertragung an die COFAG nur dann zulässig sei, wenn sie dem aus dem Gleichheitsgrundsatz ableitbaren Sachlichkeitsgebot und dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot entspricht.<sup>54</sup> Der tatsächliche Inhalt dieses in der Entscheidung zur Austro-Control-GmbH<sup>55</sup> geschaffenen „Stehsatzes“ ist nach wie vor weitgehend unklar.

### **1 Sachlichkeits- und Effizienzgebot als Maßstab für ausgegliederte Rechtsträger**

Grundsätzlich gilt, dass auch eine Ausgliederung/Beleihung, wie andere Akte der Gesetzgebung, dem Gleichheitsgrundsatz, dem daraus abgeleiteten allgemeinen Sachlichkeitsgebot und dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot – iS der Prüfungskriterien des Rechnungshofes

<sup>52</sup> Vgl. dazu *Pabel*, Art 52 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar (14. Lfg, 2014) Rz 70 ff.

<sup>53</sup> Vgl. dazu *Kahl*, Art 53 B-VG, in Korinek/Holoubek ea (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (18. Lfg, 2023) Rz 22 und Rz 33.

<sup>54</sup> VfGH 29. 9. 2022, V 139/2022 und G 108/2022 Rz 20 f, 5. 10. 2023, G 265/2023 u.a. Rz 51 mit Verweis auf VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001 und 17.341/2004. *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht Rz 861; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 565.

<sup>55</sup> VfSlg. 14.473/1996.

– entsprechen muss.<sup>56</sup> Rechtsprechung und Literatur gestehen dem Gesetzgeber allerdings einen weiten rechtspolitischen Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, was auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle hinausläuft.<sup>57</sup> Insbesondere nimmt der VfGH keine vergleichende Beurteilung einzelner Ausgliederungsgesetze untereinander vor.<sup>58</sup> Der Gesetzgeber ist nicht dazu verpflichtet, bestimmte Sachgründe für eine Ausgliederung anzugeben.<sup>59</sup> Vielmehr reicht es aus, wenn nur „irgendwelche vernünftigen Gründe“ für die vom Gesetzgeber angeführten Zwecke gefunden werden können.<sup>60</sup> Wenn gute Gründe sowohl für die eine als auch die andere Lösung sprechen, ist es nicht Aufgabe des VfGH zu überprüfen, welches die „besseren“ Gründe sind.<sup>61</sup> Die Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ist erst dann erreicht, wenn „zur Zielerreichung völlig ungeeignete Mittel“ vorgesehen werden.<sup>62</sup> Ein ähnlicher Maßstab gilt für das mit dem Sachlichkeitsgebot in engem Zusammenhang stehende Effizienzprinzip.<sup>63</sup> Eine Regelung kann auch dann unsachlich sein, wenn durch sie „eine effiziente, an den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit orientierte Verwaltungstätigkeit geradezu inhibiert“ erscheint.<sup>64</sup> Ein Verstoß gegen das Effizienzgebot ist deshalb wohl auch erst dann anzunehmen, „wenn es gänzlich unvertretbar ist, eine Maßnahme als wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig zu bewerten.“<sup>65</sup>

Fälle, in denen der VfGH eine Beleihung aufgrund eines Verstoßes gegen das Sachlichkeits- oder Effizienzgebot als verfassungswidrig erklärte, gibt es – soweit ersichtlich – nicht. Im Zusammenhang mit der

---

<sup>56</sup> Grabenwarter/Holoubek, Verfassungsrecht Rz 861; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 565.

<sup>57</sup> VfSlg. 14.473/1996. Lukan, *Organkreation* (2018) 308.

<sup>58</sup> Kucsko-Stadlmayer, *Ausgliederung* 58.

<sup>59</sup> Krit Rill, *Grenzen der Ausgliederung behördlicher Aufgaben aus der unmittelbaren Staatsverwaltung*, ÖBA 1996, 748 (754).

<sup>60</sup> Korinek, *ÖZW* 2000, 48 f.

<sup>61</sup> Korinek, *ÖZW* 2000, 49.

<sup>62</sup> Vgl. etwa VfSlg. 8457/1978; 12.227/1998.

<sup>63</sup> Siehe eingehend Arnold, *Rechtsstaat, demokratische Legitimation und Effizienz*, in FS Wimmer (2008) 1 (10 ff).

<sup>64</sup> VfSlg. 11.190/1986, 19.412/2011.

<sup>65</sup> Siehe etwa VfSlg. 14.473/1996 mit Verweis auf Korinek/Holoubek, *Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung* (1993) 177 f.

Beurteilung von ausgegliederten Rechtsträgern zog der VfGH den Gleichheitsgrundsatz bislang vor allem dort heran, wo ausgegliederten Rechtsträgern Sonderrechte eingeräumt wurden. In diesen Fällen ging es aber stets um die „äußere Organisation“ des ausgegliederten Rechtsträgers also etwa Fragen, inwieweit eine Begünstigung des im Wettbewerb zu Privaten tätig werdenden ausgegliederten Rechtsträgers sachlich gerechtfertigt ist.<sup>66</sup> Der in allen anderen Fällen erfolgende Rückzug auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle von Sachlichkeit und Effizienz kann (unter anderem) dadurch erklärt werden, dass es sich bei den der Ausgliederung zugrunde liegenden Prognosen und Einschätzungen idR um politische Fragen handelt, die bereits aus einer gewaltenteilenden Perspektive nur äußerst eingeschränkt einer verfassungsgerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle zugänglich sein sollten.<sup>67</sup>

## 2 Die COFAG gemessen am Sachlichkeits- und Effizienzgebot

Bei der Beurteilung der COFAG geht es nicht um einen solchen Fall, in dem einer Gesellschaft Sonderrechte eingeräumt wurden. Nach Ansicht des VfGH widerspricht im Fall der COFAG nicht nur die Ausgliederung an sich, sondern auch die konkrete Organisation der COFAG und die spezifische Art und Weise der Aufgabenerfüllung dem Sachlichkeitsgebot. Der COFAG komme – so der VfGH – (nahezu) keine wesentlich selbständig zu entscheidende Aufgabe zu. Vielmehr wurden alle wesentlichen Überprüfungsaufgaben im Zusammenhang mit der Setzung der finanziellen Maßnahmen durch die Finanzverwaltung besorgt.<sup>68</sup> Zusammengefasst ist die Einrichtung der COFAG also deshalb unsachlich, weil die übertragenen Aufgaben in einer gleichen bzw. vergleichbaren (oder auch besseren?) Weise ebenso im Rahmen der unmittelbaren Staatsverwaltung besorgt werden hätten können.

<sup>66</sup> VfSlg. 5854/1968, 14.805/1997; *Kucsko-Stadlmayer*, Ausgliederung 57 ff mwN.

<sup>67</sup> Dazu *Wiederin*, Öffentliche und private Umweltverantwortung – Verfassungsrechtliche Vorgaben, in *ÖWAV* (Hrsg.), Staat und Privat im Umweltrecht (2000) 75 (84).

<sup>68</sup> Vgl. näher VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 u.a. Rz 74 ff.

### 3 Besonderer Sachlichkeitsmaßstab?

Wenn man die Argumentation des VfGH betrachtet, stellt sich im Zusammenhang mit dem aus dem Gleichheitssatz des Art. 7 B-VG ableitbaren Sachlichkeitsgebot die Frage, ob es sich um einen Fall handelt, in dem Personen in gleicher Lage ungleich bzw. trotz wesentlich unterschiedlicher Lage gleich behandelt werden.<sup>69</sup> Bereits in der Vergangenheit wurde der VfGH für das Heranziehen von Art. 7 B-VG im Bereich des Organisationsrechts kritisiert.<sup>70</sup> So brachte Raschauer iZm dem Austro-Control-Erkenntnis<sup>71</sup> etwa vor: „Wer die Art 20 und 77 B-VG nicht wahrhaben will, flüchtet [...] in den Gleichheitssatz und entnimmt diesem, daß Ausgliederungen dann verfassungsmäßig sind, wenn sie (unter anderem) sachlich sind – obwohl niemand angeben kann, wann eine Organisationsnorm sachlich ist.“<sup>72</sup> Prüft der VfGH Organisationsnormen am Sachlichkeitsgebot, entsteht der Eindruck, dass er nicht die „ungleichmäßig vorgenommene, sondern die Ausgliederung bzw. Beileihung an sich für rechtfertigungsbedürftig“ ansieht.<sup>73</sup>

Der dogmatische Anknüpfungspunkt für ein solches „organisationsrechtliches Sachlichkeitsgebot“ kann dann aber nicht mehr im in Art. 7 B-VG normierten Gleichheitsgrundsatz liegen, sondern muss sich aus dem Organisationskonzept der Bundesverfassung ergeben.<sup>74</sup> Dieser besondere Sachlichkeitsmaßstab hätte dabei – aus verfassungsgerichtlicher Perspektive – für sich, dass sich die auch nicht direkt und allein aus Art. 20 Abs. 1 B-VG ergebenden Verpflichtungen auf einen allgemeinen, sich aus den organisationsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung ergebenden Grundsatz zurückführen ließen.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 277.

<sup>70</sup> Pöschl, Gleichheit 275 ff; Wiederin, Umweltverantwortung, 83; iZm der Interpretation von Kompetenzbestimmungen Mayer, Neue Wege der Kompetenzinterpretation, ÖJZ 1986, 513.

<sup>71</sup> VfSlg. 14.473/1996.

<sup>72</sup> Raschauer, Anlagenrecht und Nachbarschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, ZfV 1999, 506 (512).

<sup>73</sup> Pöschl, Gleichheit 278.

<sup>74</sup> IdS Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung – der gebändigte Leviathan, in FS Aicher (2012) 307 (323 f).

<sup>75</sup> Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung 323.

Vor diesem Hintergrund könnte man die Argumentationsweise des VfGH im vorliegenden Fall so verstehen, dass das staatliche Organisationskonzept einen sachlichen Zusammenhang zwischen Organisationsform und übertragener Aufgabe fordert.<sup>76</sup> Teilt man diese Ansicht, stellen sich Folgefragen dahingehend, welche Kriterien bzw. welcher Maßstab für die Beurteilung dieser besonderen Sachlichkeit heranzuziehen sind und ob diese dem Gerichtshof die Möglichkeit geben, auch die Sachlichkeit der Einrichtung von Organen im organisatorischen Sinn – also etwa einer Bezirksverwaltungsbehörde oder Gemeinde – zu überprüfen. Der VfGH beantwortet weder diese Frage noch, ob er überhaupt von einem besonderen, „organisationsrechtlichen“ Sachlichkeitsgebot ausgeht oder auch hier das aus dem Gleichheitssatz ableitbare Sachlichkeitsgebot heranzieht.

## **E Einordnung**

Unabhängig davon, ob man die Meinung teilt, dass sich aus den staatsorganisatorischen Verfassungsbestimmungen ein Grundsatz ergibt, wonach etwa eine Ausgliederung nur dann sachlich ist, wenn sie „Vor-teile“ gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung mit sich bringt, müssen die vorliegende Entscheidung und ihre Auswirkungen auch etwas relativiert werden. Die COFAG ist nämlich nicht nur „irgend-ein“ ausgegliederter Rechtsträger, der Förderungen vergibt, sondern in mehrerlei Hinsicht „besonders“. Zunächst sind die von der COFAG zu gewährenden Ausgleichsleistungen (zumindest teilweise) ein funktionelles Äquivalent zu den im EpiG vorgesehen – hoheitlich zu gewährenden – Entschädigungsansprüchen, wie es vom VfGH auch entsprechend mehrfach betont wird. Bereits die von der COFAG zu vergebenden Förderungen weisen eine – in sonstigen Fällen typischerweise nicht vorliegende – Sachnähe zu hoheitlichem Handeln auf. Hinzu kommt, dass es sich bei den von der COFAG anzuwendenden „Förderungsrichtlinien“ – also dem ABBAG-G und den darauf beruhenden

---

<sup>76</sup> Korinek/Holoubek, Privatwirtschaftsverwaltung 324. IdS wohl auch Merli, Öffentliches Gut als Gegenstand von Public Private Partnerships, in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hrsg.), Public Private Partnership (2003) 59 (66) und Pavlidis, ÖZW 2022, 207.

Richtlinien – nicht um Selbstbindungsgesetze handelt.<sup>77</sup> Abschließend dürfen auch die besondere Entstehungsgeschichte sowie das extrem hohe Förderungsvolumen nicht außer Acht gelassen werden.<sup>78</sup>

Was bleibt ist also weder eine Judikaturwende noch sind es verallgemeinerungsfähige, neue Grundsätze für ausgegliederte Rechtsträger. Gerade die, an manchen Stellen zwar kritikwürdige, im allgemeinen aber nachvollziehbare Begründung sowie die gewählte, „vorsichtige“ Vorgehensweise zeigen, dass dies auch nicht die Intention des Gerichtshofs war. Vielmehr spricht das letztendliche Heranziehen von Sachlichkeits- und Effizienzgebot dafür, dass der VfGH die Folgen dieser Entscheidung zunächst auf den, wie erwähnt besonderen, Einzelfall der COFAG beschränkt wissen will. Die wohl wichtigsten Aussagen, gemessen am Grad ihrer Verallgemeinerungsfähigkeit, betreffen (zumindest mittelbar) die Wahlfreiheit des Gesetzgebers zwischen hoheitlichen und privatrechtlichen Vollzugsformen. Die bestehende Wahlfreiheit wird insofern „eingeschränkt“, dass – wenn der Gesetzgeber die privatwirtschaftliche Aufgabenbesorgung so ausgestaltet, dass sie eine der Hoheitsverwaltung gleichwertige, funktional äquivalente Form darstellt<sup>79</sup> – diese auch denselben, sich insbesondere aus Art. 20 B-VG ergebenden, organisationsrechtlichen Anforderungen unterliegen soll.<sup>80</sup>

Abschließend bleibt mit Spannung zu erwarten, wie der VfGH die hier auf den Einzelfall zugeschnitten Leitlinien weiter konkretisiert. Vor dem Hintergrund des anhängigen Verfahrens zur BBU<sup>81</sup> könnten weitere Klarstellungen schon sehr bald erfolgen.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> Dazu bereits VfSlg. 20.397/2020.

<sup>78</sup> Siehe dazu ausführlich *Österreichischer Rechnungshof, COFAG und Zuschüsse an Unternehmen* (2022) 29 ff.

<sup>79</sup> C.1 und C.2.

<sup>80</sup> Dazu C.3.

<sup>81</sup> Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen GmbH.

<sup>82</sup> Siehe zum Prüfbeschluss VfGH 13. 12. 2022, E 3608/2021 ua.





# Autorenverzeichnis



Dr. Helmut B e r g e r leitet den Budgetdienst des Parlaments seit 2012. Zuvor war er viele Jahre als Prüfer und Abteilungsleiter im Rechnungshof tätig und vertrat diesen im parlamentarischen Beirat zur Haushaltsrechtsreform. Er ist Vortragender an Verwaltungsakademien des Bundes und der Länder sowie an einer Fachhochschule.

Kontakt: [helmut.berger@parlament.gv.at](mailto:helmut.berger@parlament.gv.at)



Dr. Magnus B r u n n e r, LL.M. (London), ist seit 6. Dezember 2021 Bundesminister für Finanzen. Zuvor war er Staatssekretär im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Der Vorarlberger hat in Wien, Innsbruck und London studiert, war Vorstand in der Ilwerke/VKW-Gruppe und ehrenamtlich Präsident des Österreichischen Tennisverbandes.

Kontakt: [ministerbuero@bmf.gv.at](mailto:ministerbuero@bmf.gv.at)



Univ.-Prof. MMag. Gabriel F e l b e r m a y r, Ph.D., ist seit 1. Oktober 2021 Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung und Universitätsprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Kontakt: [gabriel.felbermayr@wifo.ac.at](mailto:gabriel.felbermayr@wifo.ac.at)



Dr.<sup>in</sup> Margit K r a k e r ist seit 1. Juli 2016 Präsidentin des Rechnungshofes Österreich. In dieser Funktion ist sie auch Generalsekretärin der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions).

Kontakt: [kraker@rechnungshof.gv.at](mailto:kraker@rechnungshof.gv.at)



Dr. Philipp L u s t , LL.M. (Brügge), ist als Jurist in der Grundsatzabteilung der Budgetsektion im Bundesministerium für Finanzen tätig. Zuvor hat er am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien mit Schwerpunkt staatlichem Regulierungsrecht gearbeitet (vgl. Telekommunikationsrecht im Überblick, 2. Auflage 2015, bzw. [www.lust.wien/recht](http://www.lust.wien/recht)).

Kontakt: [philipp.lust@bmf.gv.at](mailto:philipp.lust@bmf.gv.at)



Dr.<sup>in</sup> Angelika P a s t e r n i a k , MBA, leitet die Abteilung „Bundeshaushalt, Abschlussprüfungen“ des österreichischen Rechnungshofes. Die Abteilung prüft die Abschlussrechnungen des Bundes und verfasst den Bundesrechnungsabschluss. Vor ihrer Tätigkeit am Rechnungshof war sie Assistentin am Institut für Finanzwissenschaft und öffentliche Wirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien.

Kontakt: [pasterniak@rechnungshof.gv.at](mailto:pasterniak@rechnungshof.gv.at)



**Maximilian P o n a d e r, LL.M. (WU)**, ist Universitätsassistent prae doc am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht (Abteilung Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard) der Universität Wien. Zuvor war er am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht der Wirtschaftsuniversität Wien tätig. Die Schwerpunkte seiner Forschung liegen unter anderem im Bereich des Zusammenwirkens von nationalem Recht und Unionsrecht sowie der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Ausgliederung und Beleihung.

Kontakt: [maximilian.ponader@univie.ac.at](mailto:maximilian.ponader@univie.ac.at)



**Dr.<sup>in</sup> Margit S c h r a t z e n s t a l l e r, MA**, ist Senior Economist am WIFO in der Forschungsgruppe „Makroökonomie und öffentliche Finanzen“. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit (europäischer) Budget- und Steuerpolitik und der Ökologisierung der öffentlichen Finanzen.

Kontakt: [margit.schratenstaller-altzinger@wifo.ac.at](mailto:margit.schratenstaller-altzinger@wifo.ac.at)



# Literaturhinweise

KAHL Arno / SCHMID Sebastian

## Allgemeines Verwaltungsrecht

Facultas Verlag Wien,  
302 Seiten, broschiert, 38 €,  
ISBN 978-3-7089-2393-2 (8. Auflage September 2023)

Das von *Kahl* und *Weber* begründete Lehrbuch zum allgemeinen Verwaltungsrecht wird in der nunmehrigen achten Auflage von *Kahl* und *Schmid* fortgeführt. Damit einhergehend hat gegenüber der vier Jahre zurückliegenden Voraufgabe nicht nur eine Aktualisierung, sondern auch eine maßgebliche Umgestaltung der Kapitel stattgefunden und konnte zugleich eine Straffung auf gut 300 Seiten erreicht werden.

Nach den Begriffen und Rechtsquellen werden die Organisation und das Handeln der Verwaltung ausführlich dargestellt. Die abschließenden Teile widmen sich öffentlichen Rechten, öffentlichen Sachen und vermögensrechtlichen Ansprüchen, ehe mit der Kontrolle der Verwaltung geschlossen wird.

Das Buch ist übersichtlich gestaltet und angenehm lesbar, sodass es bei überschaubarem Umfang alle wesentlichen Aspekte des allgemeinen Verwaltungsrechts behandelt und zugleich hinreichend Hinweise auf relevante Judikatur sowie unionsrechtliche wie verfassungsrechtliche Bezüge enthält.

Dr. Philipp Lust

**RASCHAUER** Bernhard

## Allgemeines Verwaltungsrecht

Verlag Österreich,  
577 Seiten, broschiert, 49 €,  
ISBN 978-3-7046-8833-0 (6. Auflage Oktober 2021)

Das von *Raschauer* mit umfassender Kenntnis und entsprechend umfassenden Facetten verfasste Werk stellt zweifellos das Referenzwerk einer modernen und differenzierten Darstellung des allgemeinen österreichischen Verwaltungsrechts dar. Leider posthum, aber insoweit umso lobenswerter ist dank *Ennöckl, N. Raschauer* und *Wessely* nach vier Jahren eine aktualisierte Auflage erschienen.

1998 hat die erste Auflage den Grundstein für eine moderne Darstellung der Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts gelegt. Dabei wurde auf die – auch angesichts des Europarechts – immer vielfältigeren Ausprägungen und die – erst recht im neuen Jahrtausend – immer kurzlebiger sowie undogmatischer in Erscheinung tretenden Varianten verwaltungsrechtlicher Vorschriften eingegangen. Da die gebotene Fülle sowie die sich aus der vielfältigen Praxis abgeleitete Struktur manchen Studierenden herausgefordert hat, ging mit der zweiten Auflage eine maßgebliche Straffung der Inhalte einher. Vermutlich hat *Raschauer* mit dem Umfang und Aufbau der dritten Auflage im Jahr 2009 schlussendlich einen guten Kompromiss aus einigermaßen anfängertauglichem Lehrbuch und Mehrwert für den fortgeschrittenen bzw. nachschlagenden Leser gefunden. Freilich konnte es dabei nicht bleiben, da in Folgeauflagen nicht nur die materielle Weiterentwicklung des Verwaltungsrechts zu berücksichtigen war, sondern vor bald einem Jahrzehnt die maßgebliche Änderung des Rechtsschutzsystems über die Verwaltungsgerichte eingeführt wurde.

Die entsprechend ausgereifte Basis wurde vom Schöpfer zuletzt 2017 weiter verfeinert, der dynamischen Natur des zugrundeliegenden Stoffes angepasst und aktualisiert. Die nunmehrige sechste Auflage bringt den Inhalt wieder auf den neuesten Stand und lässt auch Entwicklungen wie die Corona-Regeln einfließen. Dabei mischt sich die behutsame Überarbeitung bewusst nicht in

den Stil von *Raschauer* ein. Insoweit wird die aktuelle sechste Auflage wohl der letzte „echte“ (*Bernhard*) *Raschauer* zum allgemeinen Verwaltungsrecht bleiben.

Der Inhalt ist klar aufgebaut, folgt grundsätzlich eher einer materiellen als einer allzu formalen Logik und umfasst zentral folgende Bereiche: Organisation der Verwaltung, Funktionsrecht als Verwaltungshandeln im weitesten Sinn über gut 200 Seiten sowie verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse. Hervorhebenswert ist wie immer der einfach verständliche, erzählhafte Stil *Raschauers*, der nicht nur in die Tiefe geht und Zusammenhänge herstellt, sondern stets praktische Referenzen anführt. Insgesamt stellt das Buch ein zentrales Werk im umfangreichen Schaffen *Raschauers* dar, in dem er gleichsam als Synthese seines umfassenden und extrem breit gefächerten Detailwissens im Verwaltungsrecht auf einzigartige Weise sowohl die Grundsätze und Gemeinsamkeiten als auch die Probleme in generalisierter Form herauszuschälen vermag.

Dr. Philipp Lust

**EHRKE-RABEL** Tina / **GUNACKER-SLAWITSCH** Barbara (Hrsg.)

### **Rechtsmittelverfahren in Abgabensachen**

*Manz Verlag Wien,  
408 Seiten, broschiert, 89 €,  
ISBN 978-3-214-02511-3 (2. Auflage Oktober 2023)*

Ein Jahrzehnt nach der Erstauflage anlässlich der Einführung der Bundesfinanzgerichte als Rechtsmittelinstanz im Abgabungsverfahren mit dem Jahr 2014 ist nun die zweite Auflage dieses Werks über Rechtsmittel im Steuerrecht erschienen.

Auch wenn einige (Unter-) Kapitel umgestaltet wurden, so ist der Aufbau wie im bisherigen Buch gestaltet und richtet sich entsprechend weiterhin an den praktischen Anwender. Gleichzeitig konnte nun aber die zwischenzeitig entstandene Judikatur integriert werden, sodass das Werk nun deutlich tiefergehenden Handbuch-Charakter besitzt und gemeinsam mit einem neuen Abschnitt zum Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof den doppelten Umfang der ersten Auflage erreicht hat.

Man findet somit eine vollständige und gut gegliederte Darstellung des abgabenrechtlichen Rechtsmittelverfahrens in sämtlichen Details von der Bescheidbeschwerde und der „normalen“ Beschwerdevorentscheidung ausgehend über die Beschwerdevorlage zur zentralen und ausgiebigen Darstellung des Verfahrens vor dem Bundesfinanzgericht, dem alleine etwa 150 Seiten gewidmet sind. Der dritte Teil (Kapitel 4. bis 6.) widmet sich den höchstgerichtlichen Verfahren und der nachträglichen Abänderung von Entscheidungen.

Dr. Philipp Lust

**ELSNER** Bernt (Hrsg.)

## Vergaberecht

Manz Verlag Wien,  
552 Seiten, gebunden, 128 €,  
ISBN: 978-3-214-04249-3 (Mai 2023)

*Elsner* ist als langjähriger Vergabebjurist bekannt. Bereits im Jahr 2006 erschien – ebenfalls im Manz Verlag – eine systematische Darstellung des Vergaberechts zum (damaligen) Bundesvergabegesetz 2006. In weiterer Folge hat der Verfasser zu den BVergG Novellen 2007 und 2009 eine zweite und dritte Auflage herausgegeben. Auf über 500 Seiten bietet *Elsner* im nun neu erschienenen Handbuch zum aktuellen Vergaberecht (BVergG 2018, BVergKonz 2018) zusammen mit seinem Autorenteam *Bittner, Hamerl, Kromer* und *Keisler* erneut einen umfassenden Einblick. Anders als in den bisherigen Werken wurde auf den Abdruck der bloßen Normtexte verzichtet, was mehr Raum für die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Materie möglich machte.

Nach einer Darstellung der unionsrechtlichen und bundesverfassungsgesetzlichen Grundlagen wird im Hauptteil des Handbuches entlang der Systematik des Bundesvergabegesetzes auf die einzelnen Regelungsbereiche – stets unter Bezugnahme auf die jeweilige Gesetzesstelle – detailliert eingegangen, wobei die Begrifflichkeiten und Verfahrensabläufe sehr eingehend dargestellt werden. Zur Vervollständigung der Ausführungen wird zudem auf nationale und unionsrechtliche Judikatur verwiesen. Neben der ausführlichen Darstellung des Rechtsschutzes im Bundesbereich wird auch jener der Länder kurz angerissen. Einen eigenen Teil widmet das Handbuch dem Bundesvergabegesetz Konzessionen 2018.

Das übersichtlich gestaltete Handbuch richtet sich gleichermaßen an Auftraggeber wie an Auftragnehmer. Es bereitet das komplexe Vergaberecht praxisgerecht auf, wozu auch der knapp fünfzigseitige Musterteil einen gelungenen Beitrag leistet (leider dürfte sich jedoch beim Stichwortverzeichnis der eine

oder andere Fehler eingeschlichen haben). Ebenso eignet sich das Werk auch für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem österreichischen Vergaberecht hervorragend.

Mag. Martin Sailer

**HOLOUBEK** Michael / **FUCHS** Claudia / **HOLZINGER** Kerstin /  
**ZINIEL** Thomas

## Vergaberecht

Verlag Österreich Wien,  
300 Seiten, broschiert, 36 €,  
978-3-7046-9057-9 (6. Auflage Oktober 2022)

Mit der 6. Auflage des Lehrbuches zum Vergaberecht von *Holoubek, Fuchs, Holzinger* und *Ziniel* wurde der schon in den Voraufgaben verfolgte didaktische Ansatz – Regelungsverständnis anstelle von Detailwissen zu vermitteln – beibehalten, das Buch jedoch in wesentlichen Bereichen neu strukturiert und teilweise neu verfasst.

Bevor auf das österreichische Vergaberecht näher eingegangen wird, werden in den ersten Kapiteln grundlegende Fragen zum öffentlichen Beschaffungswesen und zur Rolle des Staates als Nachfrager am Markt, ökonomische und politische Zielsetzungen des Vergaberechts sowie europa- und völkerrechtliche Grundlagen beleuchtet. Die daran anschließende Darstellung des österreichischen Vergaberechts samt den nunmehr in einem eigenen Kapitel „Sondervergaberecht“ erörterten Sonderregimen für Sektorenauftraggeber, Besondere Dienstleistungsaufträge, Konzessionsvergaben (BVergGKonz 2018) sowie Aufträge im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (BVergGVS 2012) bieten einen raschen Einstieg und Überblick über die sehr dynamische und komplexe Rechtsmaterie. Innerhalb der einzelnen Kapitel wird auf jeweils relevante Judikatur verwiesen.

Das Buch ist übersichtlich gestaltet, die zahlreichen Infokästen, Praxisbeispiele, Tabellen und Übersichten erleichtern das Verständnis und machen das Buch angenehm lesbar. Vergaberechtliche Übungsfälle samt Lösungsskizzen und Schriftsatzmuster runden das positive Bild des Lehrbuches ab.

Mag. Martin Sailer

**HUBER** Peter

### Warum der EuGH Kontrolle braucht

Jan Sramek Verlag Wien,  
98 Seiten, broschiert, 24,90 €,  
ISBN 978-3-7097-0310-6 (August 2022)

Wer sich intensiver mit dem Unionsrecht beschäftigt, wird früher oder später tendenziell entweder als Befürworter des „Europäischen Gedankens“ dem Unionsrecht die „*vorrangige Aufgabe in der Unterstützung der Europäischen Institutionen*“ zuordnen oder als kritischer Geist grundlegende Fragen über die integrationsfreundliche Rechtsentwicklung durch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) haben, die die abgeschlossenen Verträge als „*living instruments*“ begreift.

Huber ist Richter des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das regelmäßiger als andere Höchstgerichte auf die grundsätzlichen Fragen des Zusammenspiels von Unionsrecht und nationalen Verfassungsprinzipien eingeht und versucht, ein Gleichgewicht zwischen unionsrechtlichen und nationalen Kompetenzen herzustellen. Sein Buch basiert auf einem Vortrag an der Wirtschaftsuniversität Wien vom März 2022.

Das Buch spricht daher die über das Argument des Rechtsschutzes weit angewendeten Vorabentscheidungsverfahren des EuGH, die Einbettung des unionsrechtlichen Anwendungsvorranges in das nationale Verfassungssystem sowie die Grenzen der unionsrechtlichen Einzelermächtigung einschließlich nationaler Prinzipien wie Demokratie, Selbstbestimmung und Identitätskontrolle (einschließlich Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit) ausführlich an. Entsprechend legt Huber dar, dass allfällige „*willkürliche Rechtsfortbildung*“ in Widerspruch zu Art. 19 AEUV zwar nicht unwirksam oder ungültig, aber zumindest in Deutschland aufgrund des Grundgesetzes „*unanwendbar*“ ist. In weiterer Folge wird detailliert auf die zentralen Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts in diesem Bereich wie zum Outright Monetary Transactions Programme (OMT) der Europäischen Zentralbank, dem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), zur Bankenunion und zum Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zent-

ralbank eingegangen und jeweils die Reaktion des EuGH im historischen Kontext beschrieben. Nach einem Verweis über die weitere Selbstermächtigung des EuGH gegenüber Polen schließt *Huber* mit dem Hinweis auf die Relevanz eines Verfassungsgerichtshofsverbands zur Begrenzung der Macht des EuGH.

Das handliche Werk – es stellt den ersten Band der „Gespräche zum öffentlichen Recht“ dar, während heuer ein Vortrag zu „Disruptive Impacts of EU Law on National Remedies“ stattgefunden hat – ist gleichermaßen flüssig geschrieben wie es einen übersichtlichen Abriss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu den entscheidenden Fragen der nationalen und unionsrechtlichen Zuständigkeitsabgrenzung enthält.

Dr. Philipp Lust

**JAEGER** Thomas / **LEHMANN** Matthias / **SOMEK** Alexander /  
**WAIBEL** Michael (Hrsg.)

### **Consolidating Brexit – The future of EU/UK cooperation**

*Jan Sramek Verlag Wien,  
verfasst in englischer Sprache, 308 Seiten, gebunden, 85 €,  
ISBN 978-3-7097-0320-5 (Juli 2023)*

Eine gleichnamige Veranstaltung an der Universität Wien Ende 2022 gab diesem auf Englisch verfassten Buch zu den diversen Auswirkungen bzw. offenen Fragen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union den Titel.

Zwölf Abschnitte unterschiedlicher Autoren aus dem wissenschaftlichen Bereich aber auch aus der Praxis beleuchten jeweils in übersichtlicher Art einen Aspekt der Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien: einleitend werden die Verhandlungsphasen dargestellt und das System der Verträge der nunmehr weniger intensiven Partnerschaft samt den dazugehörigen Problemfeldern; danach folgt ein politischerer Teil zur Analyse der Auswirkungen sowie zur Verschiebung der Gewichte innerhalb der Union durch den Wegfall eines kritischen Nettozahlers.

In weiterer Folge geben einige Kapitel Aufschluss über verschiedene Perspektiven von unternehmensrechtlichen Folgen, und es werden u.a. Fragen im Zusammenhang mit Niederlassungsregeln, Finanzdienstleistern oder internationaler Streitschlichtung samt Unterschieden zwischen Austrittsabkommen, Unionsrecht und allgemeinem Verfahren im Sinne der Welthandelsorganisation behandelt. Abgeschlossen wird das Werk mit Überlegungen zum politischen Umfeld in der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien im Zusammenhang mit der Entscheidung zum Brexit und mit Gedanken zu verfassungsrechtlichen Implikationen im Vereinigten Königreich.

Dr. Philipp Lust

**SILBERNAGL** Rainer

### Korruption im Staatsdienst

*Jan Sramek Verlag Wien,  
372 Seiten, gebunden, 85 €,  
ISBN 978-3-7097-0290-1 (März 2022)*

In Zeiten, in denen Österreich immer wieder von fast schon lustig anmutenden Korruptionsfällen heimgesucht wird und in internationalen Korruptionsindices immer weiter absinkt, während der Bundeskanzler kein Korruptionsproblem erkennen kann, bietet dieses historisch-rechtswissenschaftliche Buch eine willkommene Abwechslung.

*Silbernagl* beschreibt einleitend, wie selten (und schwierig) umfassende und insbesondere rechtliche Werke zum Thema Korruption sind, und wie uneindeutig und einem steten Wandel unterliegend der moralisch beladene Begriff der Korruption ist. Vom Wortstamm her leitet er sich von „*corrumpere*“ für „verderben“ bzw. vom dazugehörigen Substantiv „*corruptio*“ als Gegenstück zur Perfektion ab. Es wird auf das Patronage- und Klientelwesen ebenso eingegangen wie auf die Tatsache, dass ein mit Macht ausgestatteter Treuhänder durchaus zur Bevorzugung seiner eigenen Interessen unter Hintanstellung der von ihm Vertretenen verleitet werden kann. Auch weist der Autor auf die unterschiedlichen Ausprägungen von Korruption in unterschiedlichen Bereichen hin. So sehr „*Korruptionsgeflechte meist durch den Zusammenprall von Öffentlichkeit und Privatsphäre entstehen*“ (S. 52), wird die Relevanz von Wirtschaftskorruption jenseits der klassischen Beamtenschaft im modernen, vielfach „ausgliederten“ und privatwirtschaftlich agierenden Staat betont.

In weiterer Folge gibt *Silbernagl* einen von der Antike ausgehenden Einblick in Korruptionsphänomene. Damit wechselt das Buch von der umfangreichen und mit zahlreichen Referenzen versehenen „allgemeinen“ Einleitung über rund 100 Seiten zum zentralen Forschungsgegenstand: Auf etwa 150 Seiten wird parallel zur historischen Darstellung der staatlichen Organisation die Entwicklung der rechtlichen Bestimmungen gegen Korruption im Staatsdienst dargelegt, wie sie sich von Mitte des 18. Jahrhunderts über die Habsburgermonarchie bis Anfang des 20. Jahrhunderts im Rahmen der grundlegenden

Entwicklungen zum modernen Rechtsstaat vollzogen hat. Dabei weist er auf das tendenziell hohe Vertrauen der Bevölkerung in die Bürokratie der Habsburgermonarchie hin, auch wenn komplexe Strukturen und insbesondere mäßige Entlohnung teils nachvollziehbare Fehlanreize geschaffen haben. Eine Sammlung von historischen Quellen und Rechtstexten zum authentischen Nachlesen der analysierten Themen samt umfangreichem Literaturverzeichnis auf den letzten 100 Seiten rundet das historisch wertvolle und angenehm geschriebene Werk ab.

Dr. Philipp Lust

# Ihr Zugang zur ÖHW

## 1 Gedrucktes Heft

Wie seit über sechs Jahrzehnten üblich, erscheint die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich in gedruckter Form, um ein entspanntes und aufmerksames Lesen zu ermöglichen. Wie gewohnt erhalten Mitglieder das Heft frei Haus zugestellt. Mit 10 € Jahresbeitrag besteht für private Einzelmitglieder eine niedrige Eintrittsschwelle. Die Zeitschrift erscheint halbjährlich.

## 2 Manz Rechtsdatenbank

Unsere Zeitschrift ÖHW ist in der Manz Rechtsdatenbank verfügbar ([www.rdb.at](http://www.rdb.at)), sodass gezielt nach Stichworten gesucht werden kann und elektronisch aufbereitete Dateien abrufbar sind. Derzeit sind die Jahrgänge ab 2017 in der Rechtsdatenbank erfasst.

## 3 ÖHW-Website

Darüber hinaus sind das jeweils aktuelle Heft sowie das Verzeichnis der bisherigen Beiträge kostenlos über die ÖHW-Website [www.oehw.at](http://www.oehw.at) verfügbar. Mitglieder und Abonnenten erhalten über ihr Passwort Zugang zum Mitgliederbereich, in dem auch ältere Ausgaben abrufbar sind. Es wird an einer Rückerschließung älterer Bände gearbeitet. Aktuell sind die Jahrgänge ab 2015 einsehbar.



# Impressum

## Für die Abonnenten:

- 1. Erscheinungsweise:** Die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen erscheint halbjährlich.
- 2. Bezugspreis:** Jahresabonnement € 20,-; Preis für Einzelheftbezug € 10,- (zuzüglich 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 stv. 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 Rechtsprache 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, digitale 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 (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., SC Dr. Dietmar S c h u s t e r (Geschäftsführer des wissenschaftlichen Beirates), Hofrat Mag. Hansjörg T e i s s l (Stv. 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.

**Erratum:**

Auf Seite 88 des Heftes 1/2023 ist im Beitrag zu verbotenen Rollenkonstellationen im Haushaltsrecht auf Zeile 5 der Wert „ca. 378 Mio. EUR“ anstatt zutreffenderweise „ca. 414.000 EUR“ angeführt worden (die online-Variante wurde bereits kurz nach Druck entsprechend korrigiert).



# Inhaltsverzeichnis 2023

Univ.-Prof. Dr. Peter B u ß j ä g e r (Bludenz) und MMag. Dr. Mathias E l l e r (Axams): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Leerstandsabgabe als Landesabgabe	Seite 01
Assoz.Prof. <sup>in</sup> Dr. <sup>in</sup> Claudia W u t s c h e r, B.A. (Wien) und Dr. <sup>in</sup> Birgit H o l l a u s (Wien): Was kostet die (Um)Welt? Zum Verhältnis von Klimaschutz und öffentlichem Haushalt	Seite 15
RA Dr. <sup>in</sup> Ulrike H a f n e r (Graz): Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden, Beispiele aus der zivil- und öffentlichrechtlichen Judikatur	Seite 41
Dr. <sup>in</sup> Gerlinde Z i m m e r (Perchtoldsdorf): Das Abgaben(er)findungsrecht der Bundesländer – Rahmenbedingungen, Möglichkeiten und Verfahren	Seite 57
Mag. <sup>a</sup> Esther P e t r i d i s - P i e r r e, MAS (Wien): Verbotene Rollenkonstellationen im Haushaltsrecht – Probleme und Lösungen aus der Praxis	Seite 77
Mag. Hartwig H a s s e n b a u e r (Wien): Der Digitalisierungsfonds – Eine Analyse aus haushaltsrechtlicher Sicht	Seite 95
Dr. <sup>in</sup> Margit K r a k e r (Hart): Reformbedarf im Haushaltsrecht – Transparenz und Lage der öffentlichen Finanzen	Seite 137

<b>Dr. Magnus Brunner, LL.M. (Bregenz):</b> Zum aktuellen Haushaltsrecht und seiner Weiterentwicklung	<b>Seite 145</b>
<b>Dr.<sup>in</sup> Margit Schratzenstaller, MA (Purkersdorf)</b> <b>und Univ.-Prof. MMag. Gabriel Felbermayr (Wien):</b> Wirkungsorientierung der Haushaltsführung in Österreich – Rückschau und Perspektiven	<b>Seite 155</b>
<b>Dr.<sup>in</sup> Angelika Pasterniak, MBA (Wien):</b> Der Bundesrechnungsabschluss im Lichte der Haushaltsrechtsreform	<b>Seite 165</b>
<b>Dr. Helmut Berger (Großenzersdorf):</b> Reformbedarf im Haushaltsrecht aus Sicht der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle	<b>Seite 193</b>
<b>Dr. Philipp Lust, LL.M. (Wien):</b> Grundsätzliches zu 10 Jahren neuem Bundes- haushaltsrecht samt Blick auf das Budget 2024	<b>Seite 219</b>
<b>Maximilian Ponder, LL.M. (Wien):</b> Aktuelle Rechtsfragen zur Ausgliederung im Kontext der COFAG-Rechtsprechung des VfGH	<b>Seite 239</b>



