

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 Bundeshaushaltsgesetz aus dem Jahr 1986 von einem neuen Regelwerk, dem Bundeshaushaltsgesetz 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 Aspekts¹ 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,

¹ 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-Beihilfen 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.²

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-

² 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.