

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.¹ 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.² Die neu eingeführte Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) sollte eine bessere Einschätzung der finanziellen und

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

² 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,³ 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.

³ 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-Pack⁴ 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.

⁴ 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-Verordnung⁵ 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-

⁵ 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.⁶ 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.

⁶ 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 BFRG-E 2179 dB.						125.839	122.885	124.476	127.887	501.087
Erfolg laut BRA (2020-2022: unbereinigt)		100.334	107.138	113.712						
BFG 2023, BFG-E 2024 (2178 dB.)					115.197	123.488				
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).⁷ 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

⁷ 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

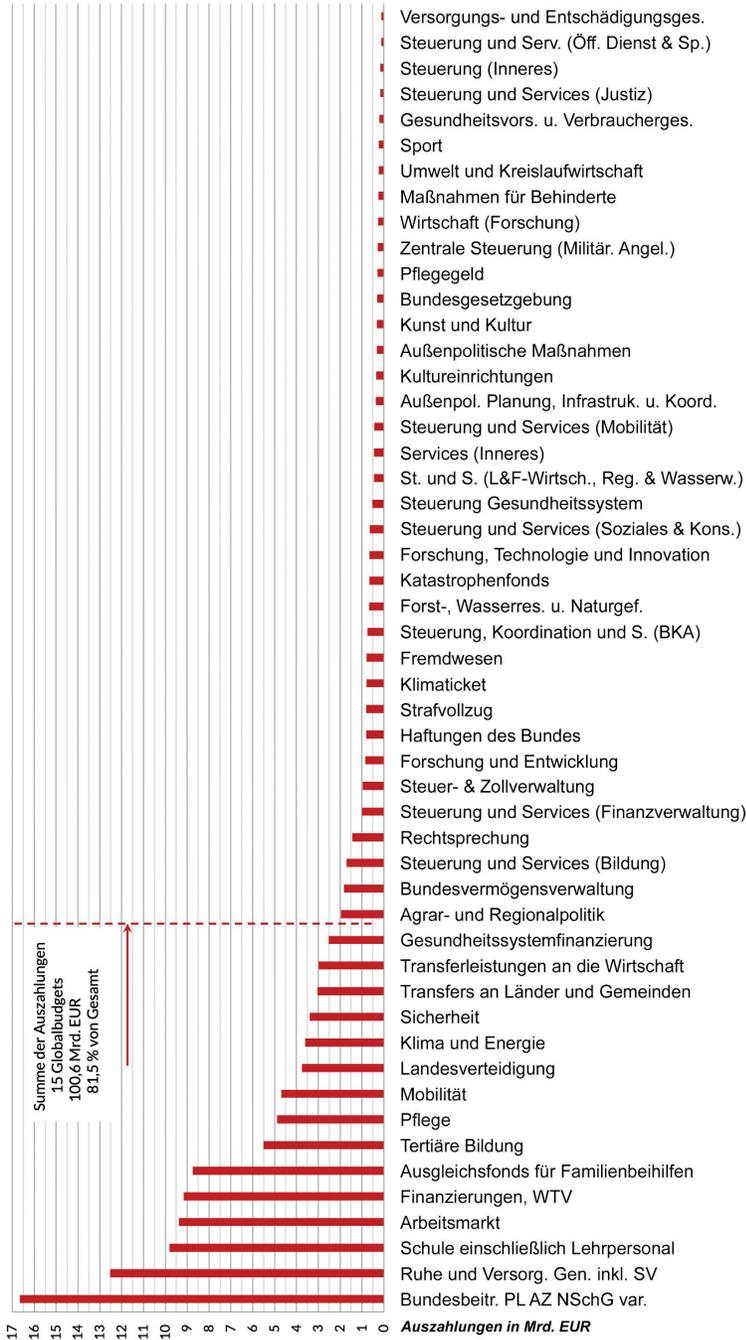


Abb. 2: Die Verteilung der Mittel auf Globalbudgets

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.⁸ 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“⁹ 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 angestiegen¹⁰ 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.

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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

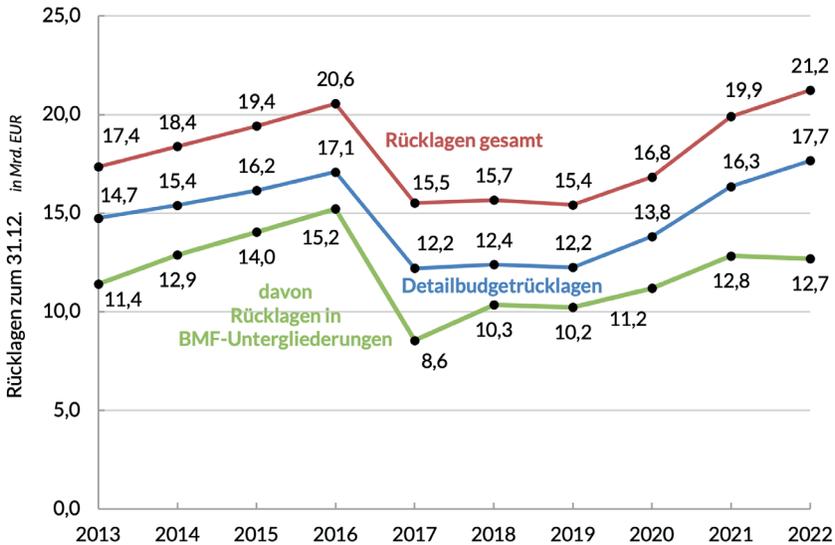


Abb. 3: Die Entwicklung der Rücklagenstände

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
		Summe	168,8	

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.

Finanzierungshaushalt	BFG 2022	Differenz 2023-2022	BFG 2023
<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.

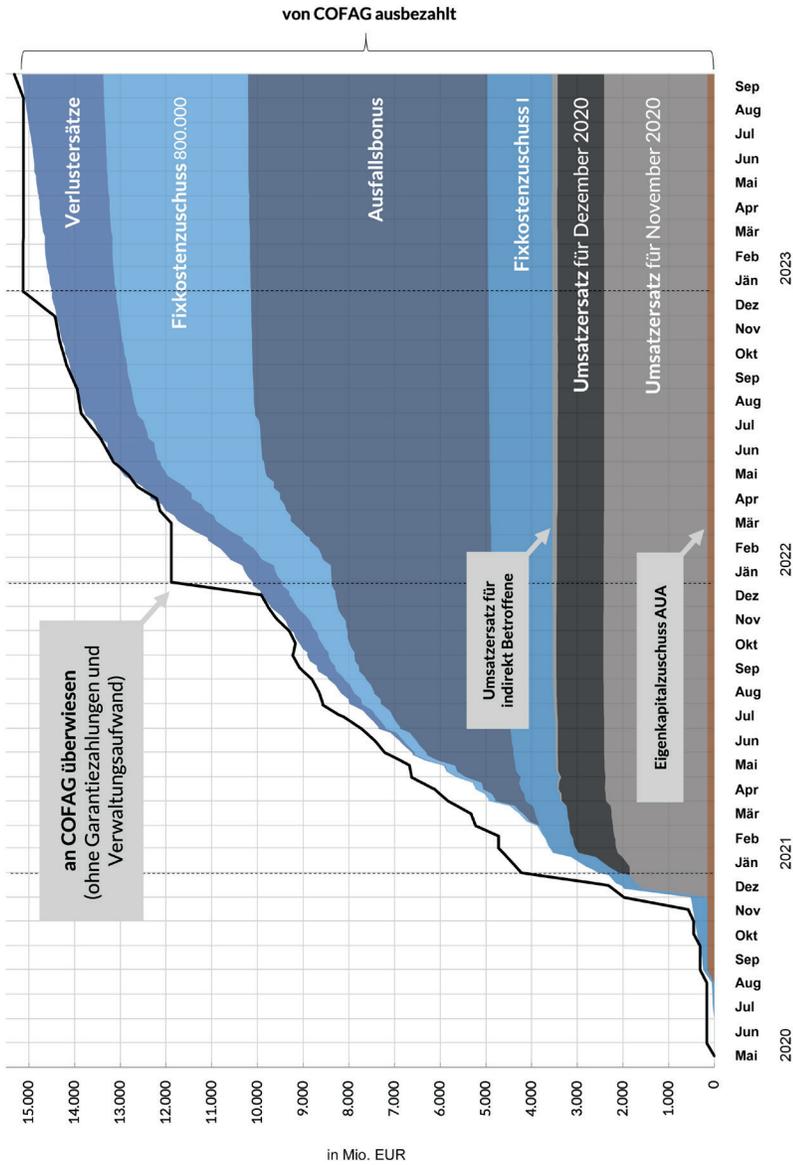


Abb. 6: Mittelzuweisungen an die COFAG

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).¹¹

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-

¹¹ 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 Wirkungsdimensionen¹² 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

¹² 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 gesamtsstaatliche 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,¹³ ohne dass dabei eine solche Dringlichkeit nachvollziehbar gewesen wäre.¹⁴

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

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

¹⁴ *Felbermayr/Schratzstaller*, 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.