

S k r i p t u m

für den Grundausbildungsbasislehrgang der Verwendungsgruppen A3
und A4 und der Entlohnungsgruppen v3 und v4

Der öffentliche Haushalt – Unsere Verantwortung

von

Mag. Mag. Philipp OTTO

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

BM für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
Verwaltungsakademie III/6

2022

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
ABKÜRZUNGEN	2
EINFÜHRUNG: DER ÖSTERREICHISCHE BUNDESHAUSHALT	3
RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN	5
I. Die Struktur des Bundesbudgets	5
A. Die Gliederung des Budgets	5
B. Der Kontenplan des Bundes	8
C. Die organisatorische Gliederung: Finanzstellen	8
II. Wichtigste Verfassungsrechtliche Grundlagen	10
A. Grundlagen der einfachgesetzlichen Bestimmungen des Haushaltsrechts	10
B. Keine Mitwirkung des Bundesrates	11
C. Gender Budgeting	11
D. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht	11
E. Kontrolle durch den Rechnungshof	11
F. Grundsätze der Haushaltsführung	11
G. Unionsrechtliche Vorgaben zum Haushaltsrecht	12
III. Einfachgesetzliche Vorgaben und Verordnungen zum Haushaltsrecht	14
A. Das Bundeshaushaltsgesetz	14
B. Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)	15
C. Das Bundesfinanzgesetz (BFG)	16
D. Verordnungen	18
IV. Organe der Haushaltsführung	20
A. Anordnende Organe	20
B. Ausführende Organe	22
V. Der Budgetkreislauf	25
A. Der reguläre Ablauf	25
B. Das Budgetprovisorium	27
C. Flexibilität beim Budget: Umschichtungen und Rücklagen	28
GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG:	31
VI. Das doppische System des Bundeshaushaltes	31
A. Der Vermögenshaushalt	31
B. Der Finanzierungshaushalt	33
C. Der Ergebnishaushalt	34
VII. Grundlagen der Verrechnung: Zahlungsvollzug	38
A. Verwendung von Bundesmitteln	38
B. Beschaffung über die Bundes-Beschaffungsgesellschaft (BBG)	39
C. Verrechnung von Geschäftsfällen	40
D. Kostenrechnung	41
E. Kontrolle der Gebarung	41
GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG	44
Wirkungsorientierung	44

INHALTSVERZEICHNIS

VIII. Wirkungsorientierte Budgetierung	46
A. Leitbild, Herausforderungen	47
B. Wirkungsziele der Untergliederung	47
C. Maßnahmen der Globalbudgets	48
D. Ziele und Maßnahmen auf Ebene der Detailbudgets	49
E. Der Ressourcen,- Ziel- und Leistungsplan	50
F. Evaluierung der Wirkangaben	50
IX. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	53
A. Durchführung einer WFA	53
B. Ausnahme: Vereinfachte Wirkungsorientierte Folgenabschätzung	54

VORWORT

Vorwort

Beim Bundeshaushaltsrecht geht es um die rechtlichen, organisatorischen und strukturellen Umstände des Bundesbudgets: Wie werden Einnahmen lukriert, unter welchen Umständen dürfen Ausgaben getätigt werden? Wer ist wofür zuständig, wann ist was zu tun? Welche Strukturen, Prozesse und Akteure gibt es? Gemäß dem Grundsatz, dass ohne Geld nicht viel Staat zu machen ist, handelt es sich beim Bundeshaushaltsrecht um eine äußerst wichtige Materie, deren Beleuchtung Gegenstand dieses Skriptums ist.

Das Skriptum ist in drei Kapitel (1. Rechtliche und politische Grundlagen, Organe und Strukturen, 2. Grundlagen der Verrechnung und 3. Grundlagen der Wirkungsorientierung) und 9 Themen gegliedert, die im Sinne eines Modulsystems aufeinander aufbauen und in engem Bezug zueinanderstehen.

Die Kontrollfragen am Ende jedes Kapitels dienen der gezielten Vorbereitung für die Prüfung.

Mag. Mag. Philipp OTTO

ABKÜRZUNGEN

Abkürzungen

BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BFG-E	Entwurf des Bundesfinanzgesetzes
BFRG-E	Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BHV	Bundeshaushaltsverordnung
BKLR	Bundes-Kosten- und Leistungsrechnung
BMF	Bundesminister/in für Finanzen
BMKÖS	Bundesminister/in für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
DB 1	Detailbudget 1. Ebene
DB 2	Detailbudget 2. Ebene
GB	Globalbudget
HF	Haushaltsführung
HHLO	haushaltsleitendes Organ
HHFST	haushaltsführende Stelle
HV-SAP	Haushaltsverrechnung (SAP = Herstellerfirma)
PBCT	Planungs-, Budgetierungs- und Controllingtool
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
RZLP	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan
UG	Untergliederung
USt	Umsatzsteuer
VO	Verordnung
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

EINLEITUNG

Einführung: Der österreichische Bundeshaushalt

Das Bundeshaushaltsrecht schafft den rechtlichen Rahmen für die gesamte Gebarung des Bundes. Unter der Gebarung versteht man alles, was mit der Planung und dem Vollzug von Budgets zu tun hat, die Realisierung von Ein- und Auszahlungen (Verrechnung), die Budgetplanung (Veranschlagung) und die Abschlussrechnungen (Rechnungslegung).

Unter dem Bundeshaushaltsrecht werden eigentlich mehrere separate Gesetze, Verordnungen und sonstige Bestimmungen zusammengefasst, die erst in ihrer Gesamtheit eine nachvollziehbare, tragfähige Gesamtheit schaffen, auf deren Basis die Ministerien und Obersten Organe (= Bundespräsident, Nationalrat, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof, usw.) und Dienststellen ihre Verwaltungstätigkeit durchführen können. Im Haushaltsrecht wird definiert, wie der Bund Einnahmen durch Steuern, Abgaben etc. zu lukrieren gedenkt, welche Ausgaben in welcher Höhe und wofür getätigt werden dürfen, wer die entsprechenden Akteure und was deren Aufgaben sind und wie die Prozesse abzulaufen haben.

Was ist das
Haushaltsrecht?

Generell gesprochen bestimmen die Haushaltsgesetze somit das Budget, also die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Erst eine ausreichende budgetäre Disposition der Ministerien und sonstigen Bundesdienststellen erlaubt es der Bundesregierung bzw. der Verwaltung, überhaupt Handlungen zu setzen – deswegen kann die Wichtigkeit des Haushaltsrechts gar nicht hoch genug eingeschätzt werden!

Budget

Um einen groben Überblick über die Lage der österreichischen Staatsfinanzen zu bekommen, sollten wir einmal analysieren, woher die größten Einnahmen stammen, wohin die größten Ausgaben gehen und ob die Einnahmen die Ausgaben decken.

Einnahmenseitig spielen Steuern natürlich die größte Rolle:

Tabelle 1: Geplantes Aufkommen aus Bruttosteuern in Mrd. € 2022¹

Bereich	Betrag
Umsatzsteuer	33,2
Lohnsteuer	31,4
Körperschaftssteuer	10,0
Sonstige (Mineralölsteuer, Einkommenssteuer, usw.)	23,7
Bruttosteueraufkommen	98,3

Einnahmen

Von diesem Bruttosteueraufkommen sind noch bestimmte Beträge (z.B. die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden oder der EU-Beitrag) abzuziehen. Ergänzt durch weitere Einnahmen des Bundes (z.B. Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, Dienstgeberbeitrag zum

¹ Quelle: https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:eb7887ea-9f25-4cd0-b23e-3aaf66a8f172/Budgetbericht_2022.pdf, Seite 1

EINLEITUNG

Familienlastenausgleichsfonds und sonstige Einnahmen) ergeben sich daraus die gesamten Einnahmen des Bundes.

Die Ausgaben des Bundes lassen sich grob in fünf Bereiche gliedern:

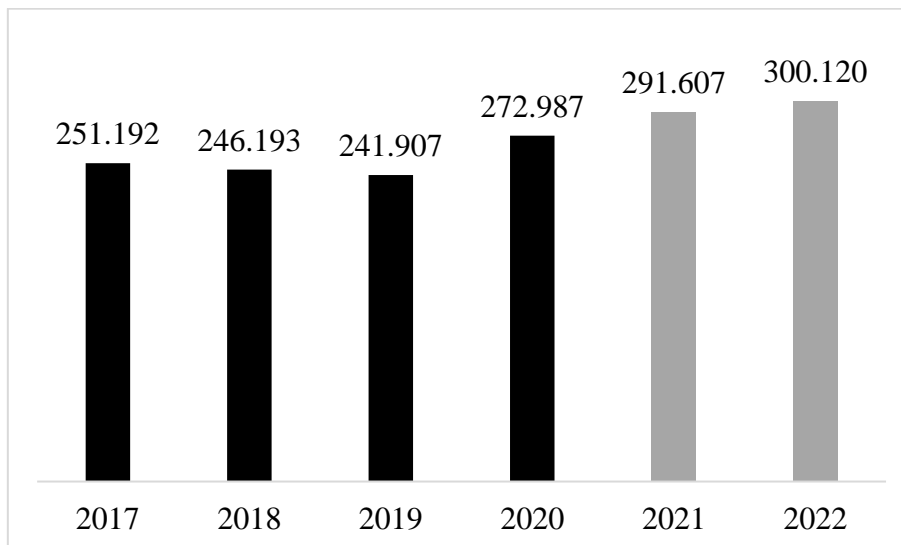
Ausgaben

Tabelle 2: Geplante Auszahlung des Bundes in Mrd. € 2022²

Bereich	Betrag
Recht und Sicherheit	11,3
Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie	47,5
Bildung, Forschung, Kunst und Kultur	17,2
Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt	18,7
Kassa und Zinsen	4,3
Gesamtauszahlungen	99,1

In den letzten Jahrzehnten waren die Ausgaben des Bundes mit wenigen Ausnahmen stets höher als die erzielten Einnahmen (Budgetdefizit), die Folge ist eine steigende Staatsverschuldung.

Abbildung 1: Verschuldung des Bundessektors, in Mrd. €³



Durch die Ausgaben des Bundes werden unverzichtbare öffentliche Dienstleistungen finanziert: Von der der Gesundheitsversorgung über den Straßenbau, die öffentliche Sicherheit (Polizei und Militär), Justiz, Bildung, Pensionen und Sozialleistungen, Umweltschutz und Wirtschaftsförderung etc. Die Handlungsfelder des Staates sind sehr breit, und die Notwendigkeit Geld auszugeben allgegenwärtig. Wofür der Staat konkret Geld ausgibt ist letztlich eine politische Entscheidung. Im Folgenden sollen die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen für diese Entscheidungen beleuchtet werden.

² Quelle: ebd.

³ Quelle: https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:194088fe-20d0-4f1c-bbed-9ff252d0f78a/Oeffentliche_Schulden_2022_Tabellen.xlsx, Werte für 2021 und 2022 Planwerte

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

I. Die Struktur des Bundesbudgets

Das Bundesbudget hat ein Gesamtvolumen von – je nach Jahr – rund 90 bis 100 Milliarden Euro. Da es nicht sinnvoll ist, diesen Betrag nur in seiner Gesamtheit zu betrachten, wird er immer wieder in kleiner werdende Einheiten zerteilt, um eine übersichtliche Strukturierung des gesamten Kuchens zu schaffen, und auch Auskunft über die Mittelverwendung und die Zuständigkeiten geben zu können. Die Art und Weise, wie dieser Gesamtbetrag untergliedert wird, nennt sich Budgetstruktur.

Budgetstruktur = Aufteilung des Gesamtbudgets

A. Die Gliederung des Budgets

Diese Budgetstruktur ist hierarchisch auf 5 Ebenen gegliedert und umfasst den gesamten Bundeshaushalt⁴.

5 Ebenen:

- Rubrik
- Untergliederung
- Globalbudget
- Detailbudget 1. Ebene
- Detailbudget 2. Ebene

- **Rubriken**

Auf der obersten Ebene stehen die Rubriken. Diese zerteilen das gesamte Bundesbudget auf 5 Teile:

Rubrik = die größte Einteilung

1. Recht und Sicherheit
2. Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie
3. Bildung, Forschung, Kunst und Kultur
4. Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt
5. Kassa und Zinsen

Auf dieser Ebene lassen sich nur sehr grobe Aussagen treffen, für welche Bereiche wie viel ausgegeben wird. Dafür erlaubt diese sehr grobe Einteilung einen schnellen Überblick über die Finanzierung der staatlichen Teilaufgaben.

- **Untergliederungen (UG)**

Die 5 Rubriken werden auf Untergliederungen aufgeteilt. Dabei entspricht eine Untergliederung oftmals einem Ministerium – so entspricht etwa die UG 11 (Inneres) dem Bundesministerium für Inneres (Innenministerium) oder die UG 12 (Äußeres) dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Außenministerium).

Eine Untergliederung entspricht oftmals einem Ministerium / Obersten Organ

Allerdings kann es auch Ressorts geben, die über mehr als eine Untergliederung verfügen, so hat etwa das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) die UG 30 (Bildung) und die UG 31 (Wissenschaft und Forschung).

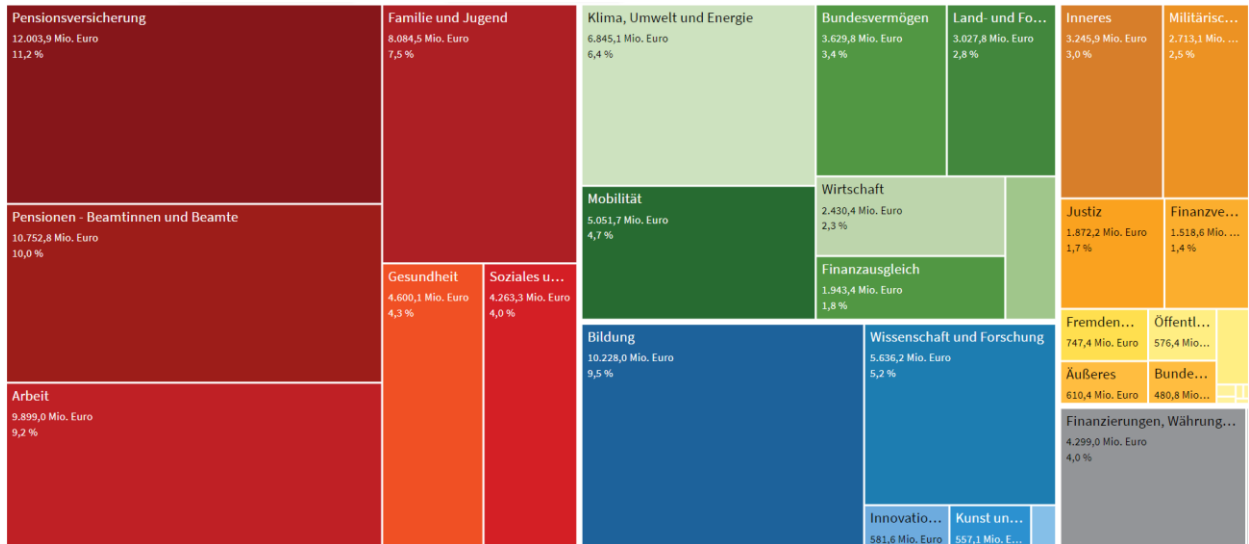
Insgesamt zerteilt sich das gesamte Bundesbudget auf ca. 30 Untergliederungen, wobei immer ganz genau festgelegt ist, welches Ministerium / Oberste Organ für welche Untergliederung zuständig ist.

⁴ BHG 2013 §24

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Dadurch werden (implizit) schon genauere Aussagen möglich, konkret wie viel Budget jedes einzelne Ministerium zur Verfügung hat.

Abbildung 2: Aufteilung des Budgets 2022 in Rubriken und Untergliederungen⁵



- **Globalbudgets (GB)**

Die Untergliederungen wiederum unterteilen sich in Globalbudgets. Diese stellen eine inhaltliche Zuteilung der UG-Mittel für einen bestimmten Verwendungszweck dar. Dabei kann natürlich ein GB nur zu einer UG gehören, während eine UG selbstverständlich mehrere GBs haben kann und üblicherweise auch hat. Ein Globalbudget ist dabei ein sachlich zusammengehörender Verwaltungsbereich, und wird vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ (vgl. Kapitel IV) in Abstimmung mit dem BMF eingerichtet.

Globalbudgets werden innerhalb einer UG nach sachlichen Gesichtspunkten eingerichtet

- **Detailbudgets 1. Ebene (DB 1)**

Die Globalbudgets wiederum werden in Detailbudgets aufgeteilt. Diese stellen eine relativ feine Gliederung im Bundeshaushalt dar. Ein DB 1 kann nur zu einem GB gehören, ein GB kann aber mehrere DB 1 umfassen. Die Einrichtung von DB 1 hat organorientiert nach sachlichen Kriterien zu erfolgen. Das bedeutet, dass Abteilungen, Sektionen, Dienststellen, Behörden etc. ein eigenes DB 1 bekommen können, je nach der organisatorischen Aufstellung der UG, und je nach der jeweiligen Sinnhaftigkeit einer solchen Aufteilung. In vielen Fällen bilden sie die unterste Ebene der Budgetstruktur. Nur in manchen Fällen werden sie wiederum aufgeteilt in

Detailbudgets erster bzw. zweiter Ebene stellen die unterste Ebene der Budgetstruktur dar.

- **Detailbudgets 2. Ebene (DB 2)**

Diese bilden das unterste Glied der Budgetstruktur. Es ist möglich – aber nicht verpflichtend – Detailbudgets erster Ebene noch auf Detailbudgets zweiter Ebene aufzuteilen. Dies soll hauptsächlich dann

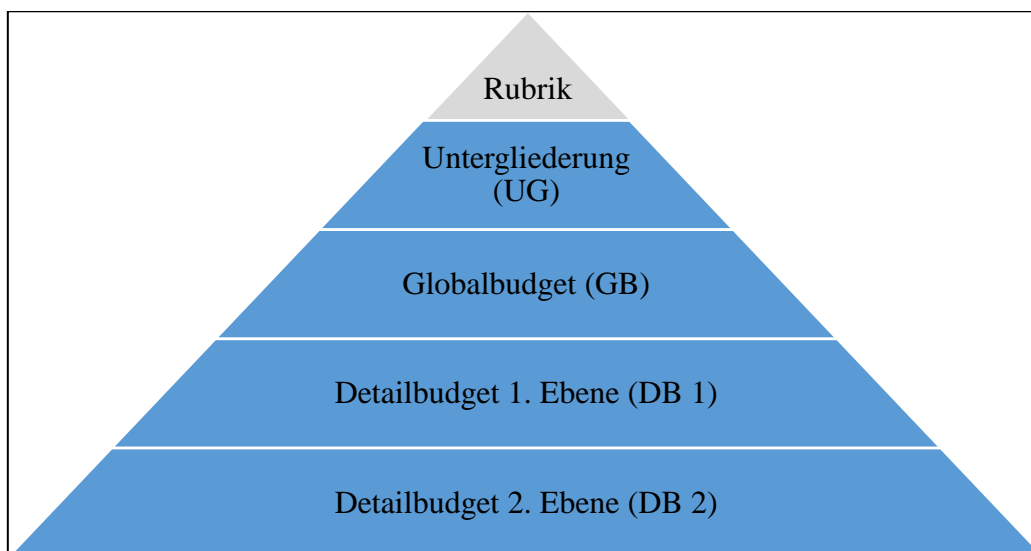
⁵ Gemäß BFG 2022, Quelle: <https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/VBB/de/2022/Home/Treemap?type=FV&houseHold=1¤cy=MioEuro&showGrafic=True&showTable=false>; Die farblichen Unterscheidungen stellen die Rubriken dar (rot = Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie; grün = Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt; blau = Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; orange = Recht und Sicherheit; grau = Kassa und Zinsen). Die einzelnen Kästchen stellen die Untergliederungen dar.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

erfolgen, wenn aus Gründen der Übertragung budgetärer Verantwortlichkeit eine weitere Aufsplitterung sinnvoll erscheint, wird aber in vielen Fällen nicht vorgenommen. In der bekannten Systematik kann ein DB 1 in mehrere DB 2 aufgeteilt werden, ein DB 2 kann aber immer nur zu einem DB 1 gehören.

Insgesamt stellt sich die Budgetstruktur so dar:

Abbildung 3: Struktur des Bundesbudgets



- **Voranschlagsstellen (VA-Stelle)**

Technisch erfolgt die Budgetierung („Veranschlagung“) auf den Voranschlagsstellen⁶. Diese entsprechen einem DB 2 (wenn es kein DB 2 gibt dann einem DB 1, die Budgetierung erfolgt immer auf der untersten Ebene). Die Voranschlagsstelle wird immer durch eine 8-stellige Nummer eindeutig definiert:

Tabelle 3: beispielhafte Darstellung einer VA-Stelle ohne DB 2⁷

31	03	01	00
Untergliederung	Globalbudget	Detailbudget 1. Ebene	Detailbudget 2. Ebene

Tabelle 4: beispielhafte Darstellung einer VA-Stelle mit DB 2⁸

15	02	01	15
Untergliederung	Globalbudget	Detailbudget 1. Ebene	Detailbudget 2. Ebene

Im Verrechnungssystem des Bundes (HV-SAP) entspricht die VA-Stelle dem Fond.

VA-Stelle = Fond

⁶ BHG 2013 §26

⁷ Entspricht Detailbudget 31030100, Projekte und Programme der UG 31 (Wissenschaft und Forschung), Globalbudget 03 (Forschung und Entwicklung). Die beiden Nullen an der 7. und 8. Stelle implizieren, dass hier kein DB 2 eingerichtet wurde.

⁸ Entspricht Detailbudget 15020115, Zollamt Wien der UG 15 (Finanzverwaltung), Globalbudget 02 (Steuer- und Zollverwaltung), DB 1 01 (Finanzamt Österreich), DB 2 15 (Zollamt Wien)

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

B. Der Kontenplan des Bundes

Die unterste und feinste Granulierung des Bundesbudgets stellen als sachliche Gliederung die Voranschlagskonten dar. Letztendlich wird das gesamte Budget jedes Detailbudgets auf sogenannte (Sach-)Konten aufgeteilt, auf denen auch die Verrechnung erfolgt. Welche Konten es gibt, wird in der Kontenplanverordnung des BMF festgelegt⁹. Jedes Konto wird dabei durch eine siebenstellige Nummerierung definiert, z.B.

7270.000 Werkleistungen durch Dritte.

Zur Einteilung der Konten wurden die Kontenklassen eingeführt, das heißt, dass aus der ersten Stelle des Kontos abgelesen werden kann, zu welcher Klasse das Konto gehört¹⁰. Durch diese Klassifikation sieht man auf den ersten Blick, dass z.B. das Konto

5000.000 Beamte z

zum Personalaufwand zu rechnen ist. Das „z“ bei der Kontenbezeichnung liefert noch einen zusätzlichen Hinweis darauf, dass es sich hier um ein Konto für Personalausgaben handelt. Diese haben im Fall von Liquiditätsengpässen Vorrang vor Zahlungen von anderen Konten.

Die Konten sind für alle Detailbudgets gleich, daher können erst durch die Kombination von Detailbudget und Konto genaue Aussagen getroffen werden, aus welchem „Budgettopf“ (= Detailbudget bzw. VA-Stelle) für welchen Zwecke (= Konto) Mittel verwendet werden sollen. Diese Kombination Detailbudget + Konto nennt sich Budgetposition:

31010100-1-5000.000

Aus dieser Budgetposition kann herausgelesen werden, dass eine Auszahlung für Beamtenbezüge beim Detailbudget 31010100 Zentralstelle und Serviceleistungen der UG 31 getätigt werden soll.

Tabelle 5: Exemplarischer Aufriss einer Budgetposition

31	01	01	00	1	5000.000
UG	GB	DB 1	DB 2	Haushalt ¹¹	Konto

C. Die organisatorische Gliederung: Finanzstellen

Während sich die Budgetstruktur hauptsächlich an der sachlichen Bindungswirkung orientiert (Detailbudget: wo sollen die Budgetmittel ausgegeben werden? Konto: wofür soll das Geld ausgegeben werden?) und somit die DBs eine horizontale Gliederung des Bundesbudgets

Voranschlagskonten:
Sachliche Zuteilung
(Wofür soll Geld
ausgegeben werden?)

Kontenklassen

„z-Posten“

Detailbudget + Konto
= Budgetposition

⁹ Da es sehr viele Konten gibt werden zusammengehörige Konten zur besseren Übersichtlichkeit in sogenannte „Mittelverwendungs- und -aufbringungsgruppen“ (MVAG) zusammengefasst. Eine MVAG ist somit eigentlich eine Summierung von mehreren sachlichen zusammengehörigen Konten, etwa Transferaufwand, Personalaufwand, etc.

¹⁰ Z.B. 0 = Anlagen, 5 = Personalaufwand, 7 = betriebliche Erträge und Transferaufwand

¹¹ Der Wert für Haushalt kann entweder 1 = Ausgabe oder 2 = Einnahme annehmen

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

erlauben, stellen die Finanzstellen (FISTL) eine eher organisatorisch orientierte Aufteilung des Budgets dar, was als vertikale Aufteilung des Budgets verstanden werden kann:

Tabelle 6: Exemplarische Aufteilung eines GB auf DB und Finanzstellen

Struktur	FISTL 1	FISTL 2	FISTL 3	Summe
Detailbudget 1.1	1.000	0	20.000	21.000
Detailbudget 1.2	1.000	0	60.000	61.000
Detailbudget 1.3	0	100.000	5.000	105.000
Summe GB 1	2.000	100.000	85.000	187.000

Durch die Finanzstellen können z.B. Fachabteilungen oder bestimmte organisatorisch separat behandelte Bereiche eigens budgetiert werden, die ansonsten aufgrund der Zugehörigkeit zum gleichen Detailbudget in Budgetierung und Verrechnung nicht auseinanderzuhalten wären.

Zusammenfassung:

Das Bundesbudget ist nach einer bestimmten Gliederung (Budgetstruktur) zerteilt. Die Budgetstruktur aggregiert sich nach oben hin zu immer größer werdenden Teilen, wodurch je nach „Flughöhe“ entweder die großen Zusammenhänge des Bundesbudgets betrachtet oder aber Detailspekte analysiert werden können. Die Budgetstruktur hat folgenden hierarchischen Aufbau:

- Rubrik (insgesamt gibt es 5)
- Untergliederung (entspricht in etwa einem Ressort)
- Globalbudget (sachliche Aufteilung des Ressortbudgets)
- Detailbudget 1. Ebene (sachlich-organisatorische Aufteilung eines Globalbudgets)
- Detailbudget 2. Ebene (fakultative Aufsplittung eines DB 1)

Die Budgetstruktur wird ergänzt durch sogenannte Finanzstellen, die innerhalb eines Detailbudgets noch eine feinere organisatorische Zuteilung erlauben. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass eine Finanzstelle mit Mitteln aus mehreren Detailbudgets dotiert ist, die natürlich auch aus unterschiedlichen Globalbudgets stammen können!

Die unterste Ebene stellen die (Sach-)Konten dar, sie sind die Träger der Verrechnung. Je nach Geschäftsfall (z.B. Beamtengehälter, Werkleistung durch Dritte oder Anschaffung von geringwertigen Wirtschaftsgütern) ist immer ein spezielles Konto für die Veranschlagung bzw. Auszahlung heranzuziehen.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Kontrollfragen Kapitel 1:

1. Wozu dient die Budgetstruktur?
2. Welche Ebenen hat die Struktur des Bundesbudgets?
3. Was ist eine Voranschlagsstelle?
4. Auf welcher Ebene geschieht die Verrechnung, was ist eine Budgetposition?
5. Was ist eine Finanzstelle?

II. Wichtigste Verfassungsrechtliche Grundlagen

In diesem Kapitel sollen einige haushaltsrechtliche Vorschriften betrachtet werden, die auf Verfassungsebene verankert sind. Dabei ist anzumerken, dass hier nicht alle verfassungsgesetzlichen Grundlagen der Haushaltsführung angeführt werden, sondern nur die wichtigsten. Hierbei handelt es sich um

1. Grundlagen der einfachgesetzlichen Bestimmungen des Haushaltsrechts¹²
2. Keine Mitwirkung des Bundesrates¹³
3. Gender Budgeting¹⁴
4. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht¹⁵
5. Kontrolle durch den Rechnungshof¹⁶
6. Grundsätze der Haushaltsführung¹⁷

Verfassungsbestimmungen zum Haushaltsrecht (Auswahl)

A. Grundlagen der einfachgesetzlichen Bestimmungen des Haushaltsrechts

Die erste verfassungsmäßige Bestimmung besagt, dass das Budget in Gesetzesform vorzuliegen hat. Konkret muss es ein Gesetz zu geben, das über die mittelfristige (vierjährige) Budgetplanung des Bundes Auskunft gibt (Bundesfinanzrahmengesetz BFRG), und es hat ein Bundesfinanzgesetz (BFG) zu bestehen, in dem die erlaubten Ausgaben eines bestimmten Finanzjahres geregelt sind. Liegt eines dieser Gesetze nicht vor, tritt das sogenannte automatische Budgetprovisorium in Kraft, um das Fehlen dieser Gesetze zu kompensieren. Dieses ist ebenfalls in der Verfassung geregelt.

Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)

Bundesfinanzgesetz (BFG)

Bundshaushaltsgesetz (BHG)

Letztlich wird ein Gesetz benötigt, in dem geregelt wird, wie das Bundesfinanzrahmengesetz und das Bundesfinanzgesetz zu gestalten sind (Regelung der Budgetstruktur, der Organisationsstruktur, des Rechnungswesens, der Rücklagengebarung,...). Dieses nennt sich Bundshaushaltsgesetz (BHG).¹⁸

¹² B-VG Art. 51ff

¹³ B-VG Art. 42 (5)

¹⁴ B-VG Art. 13 (3)

¹⁵ B-VG Art. 13 (2)

¹⁶ B-VG Art. 121ff

¹⁷ B-VG Art. 51 (8)

¹⁸ Auf alle drei Gesetze wird im nächsten Kapitel noch wesentlich genauer eingegangen.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

B. Keine Mitwirkung des Bundesrates

Das Bundeshaushaltsgesetz (BHG), das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) und das Bundesfinanzgesetz (BFG) werden exklusiv vom Nationalrat beschlossen, der Bundesrat hat bei diesen (anders als bei den anderen Bundesgesetzen) kein Mitspracherecht.

C. Gender Budgeting

Bei der Gestaltung von Budgets muss darauf Rücksicht genommen werden, dass die unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern berücksichtigt und die Geschlechterverhältnisse systematisch in die Budgetgebarung einbezogen werden. Ziel ist eine gerechte Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den Geschlechtern. Es bedeutet aber auch, dass scheinbar geschlechtsneutrale Regelungen auf ihre Auswirkungen unter realen gesellschaftlichen Bedingungen hin untersucht werden müssen, um eventuelle Ungerechtigkeiten sichtbar zu machen, die den eigentlich geschlechterblinden Gesetzestexten entgehen.

Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern

D. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht

Bund, Länder und Gemeinden haben im Sinne des Gesamtstaates nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Unter Koordinierung des Bundes soll eine gebietskörperschaftsübergreifende, konjunktursensible Budgetpolitik verfolgt werden (auch unter Berücksichtigung des gesamtstaatlichen Defizits). Letztlich bedeutet das, dass keine übermäßigen Schulden gemacht werden sollen, bzw. hauptsächlich in konjunkturell schlechten Zeiten durch Erhöhung der Staatsausgaben die Konjunktur belebt, und in wirtschaftlich guten Zeiten die Staatsausgaben wieder reduziert werden sollten.

E. Kontrolle durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat die Kompetenz, die Gebarung von Bund, Ländern und Gemeinden zu überprüfen, Finanzschuldurkunden gegenzuzeichnen und den Bundesrechnungsabschluss zu verfassen, wobei er als Hilfsorgan des Nationalrates tätig wird. Diese Kompetenzen des Rechnungshofes werden durch das Rechnungshofgesetz¹⁹ weiter ausgeführt.

F. Grundsätze der Haushaltsführung

In der Verfassung sind vier Grundsätze normiert, die für alle Tätigkeiten im haushaltsrechtlichen Sinne die absolute Grundlage bilden sollen. Diese sind

1. Wirkungsorientierung
2. Transparenz
3. Effizienz
4. Möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes.

Grundsätze der Haushaltsführung

Wirkungsorientierung

¹⁹ Rechnungshofgesetz 1948

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Unter der **Wirkungsorientierung** versteht man eine Fokussierung der Aufmerksamkeit darauf, was mit den eingesetzten Budgetmitteln erreicht werden soll, und nicht nur wie viel Geld wohin fließt. Das bedeutet, dass auch die Wirkungen des staatlichen Handelns Gegenstand der haushaltsrechtlichen Betrachtungen sind, und nicht bloß wie viel Geld wo investiert wird (Outcome-Orientierung statt Input-Orientierung, vgl. *Kapitel VIII*).

Unter dem Grundsatz der **Transparenz** versteht man, dass von allen am Haushalt beteiligten Organen hinsichtlich der verfolgten haushaltspolitischen Ziele ein Höchstmaß an Transparenz zu gewährleisten ist, und dass in Budgeterstellung und Budgetvollzug ein umfassendes Berichtswesen der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen ist. Dadurch, dass die Budgets und der Rechnungsabschluss in Gesetzesform ergehen, ist diesem Grundsatz jedenfalls Genüge getan.

Transparenz

Unter dem Grundsatz der **Effizienz** versteht man, dass Budgetmittel stets unter Bedachtnahme der maximalen Ressourcenschonung bei gleichzeitig höchster zu erzielender Wirkung zu verwenden sind. Eine „Verschwendung“ von öffentlichen Mitteln ist zu vermeiden.

Effizienz

Unter der **möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes** versteht man das Bestreben, durch das Veranschlagungs-, Verrechnungs- und Berichtswesen stets in der Lage sein zu können, ohne Unschärfen den aktuellen und künftigen Stand der Bundesfinanzen darstellen zu können. Durch das doppelte (kaufmännische) Rechnungswesen (vgl. *Kapitel VI*) kann eine tatsächliche Darstellung des Vermögens, der Schulden und des tatsächlichen Ressourcenverzehrs (bzw. Ressourcenzuwachses) erreicht werden.

Möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes

G. Unionsrechtliche Vorgaben zum Haushaltsrecht

Es soll an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass es auch „oberhalb“ der Bundesverfassung Vorgaben zum Haushaltsrecht gibt, nämlich vonseiten der Europäischen Union. Zu den wichtigsten gehören die sogenannten „Maastricht-Kriterien“, deren Einhaltung gesunde öffentliche Finanzen sicherstellen soll²⁰. Demnach sollte bei keinem EU-Staat

Maastricht-Kriterien

- die jährliche Neuverschuldung über 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und
- die Gesamtverschuldung über 60% des BIP liegen.

Das **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** stellt den in Geld bewerteten Wert aller Waren und Dienstleistungen dar, die innerhalb eines Jahres innerhalb der Grenzen einer Volkswirtschaft

²⁰ Art. 126 AEUV

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

hergestellt wurden (nach Abzug aller Vorleistungen). 2021 betrug das BIP in Österreich 402,7 Mrd. €. ²¹

Diese Obergrenzen dürfen nur in sehr wenigen Ausnahmefällen (z.B. bei schweren Konjunkturinbrüchen oder Krisen wie in jüngerer Vergangenheit der Flüchtlingskrise oder der Corona-Pandemie) überschritten werden. Bei Nichteinhaltung der Kriterien wurden unionsrechtliche Regelungen geschaffen, bzw. kann die Europäische Kommission bei Nichtbeachtung der Kriterien ein Defizit-Verfahren einleiten.

Defizit-Verfahren

Zusammenfassung:

Auf Ebene der Bundesverfassung gibt es einige Elemente des Haushaltsrechts. Die wichtigsten davon sind

- es muss ein BHG, BFG und BFRG geben, ansonsten greift das Budgetprovisorium
- kein Mitwirkungsrecht des Bundesrates bei BHG, BFG und BFRG
- Gender Budgeting
- gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
- Kompetenzgrundlage des Rechnungshofs
- Grundsätze der Haushaltsführung (Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes)

Die Maastricht-Kriterien (3% des BIP jährliche Neuverschulung, 60% des BIP Gesamtverschuldung) sind zentrale unionsrechtliche Vorgaben.

Kontrollfragen Kapitel 2:

1. Nennen Sie die wichtigsten verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Haushaltsrecht!
2. Was sind die vier Budgetgrundsätze?
3. Welche unionsrechtlichen Vorgaben zum Haushaltsrecht kennen Sie?
4. Was ist Gender Budgeting?

²¹ <https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/volkswirtschaftliche-gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt-und-hauptaggregate>

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

III. Einfachgesetzliche Vorgaben und Verordnungen zum Haushaltsrecht

Neben den Vorgaben aus der Bundes-Verfassung und vonseiten der Europäischen Union gibt es auch einige einfachgesetzliche Normierungen. Auf dieser Ebene werden die tatsächlichen Budgets beschlossen. Hier gibt es vor allem drei Gesetze, die einer näheren Betrachtung würdig sind. Diese sind

- A. Das Bundeshaushaltsgesetz (BHG)
- B. Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)
- C. Das Bundesfinanzgesetz (BFG)

Betrachten wir zuerst einmal, in welcher Beziehung die drei Gesetze zueinander stehen.

Wie viel Geld der Bund in den nächsten vier Jahren ausgeben darf wird im **Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)** festgelegt.

BFRG = Budgetpfad der nächsten 4 Jahre

Das **Bundesfinanzgesetz (BFG)** ist der Kern des Bundeshaushaltsrechts – in diesem jedes Jahr neu beschlossenen Gesetz wird das tatsächliche Budget eines Jahres festgelegt.

BFG = Budget des nächsten Jahres

Die Struktur und die formalen Inhalte des Bundesfinanzgesetzes (BFG) als auch des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) werden im **Bundeshaushaltsgesetz (BHG)** definiert.

BHG = Gesetz, das Struktur und Inhalt der beiden anderen vorgibt

A. Das Bundeshaushaltsgesetz

Das Bundeshaushaltsgesetz (BHG) bestimmt, wie die beiden anderen Gesetze, Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) und Bundesfinanzgesetz (BFG) aussehen, welche Inhalte sie konkret normieren und wie der Budgetvollzug abzulaufen hat. Das BHG wird im Gegensatz zu den anderen beiden nicht jährlich neu beschlossen, sondern behält wie die meisten anderen Bundesgesetze über einen längeren Zeitraum seine Gültigkeit.

Welche Inhalte umfasst das BHG? Es definiert (unter anderem!)²²

- **Die Budgetstruktur des Bundes:** Das gesamte Bundesbudget ist in Rubriken, Untergliederungen, Globalbudgets, und Detailbudgets erster und zweiter Ebene unterteilt.
- **Das zu verwendende Veranschlagungs- und Verrechnungssystem:** es sind die Grundsätze der doppelten Buchführung (Doppik) anzuwenden, zudem ist das Bundesbudget in drei spezifischen Haushalten (Ergebnishaushalt, Vermögenshaushalt, Finanzierungshaushalt) zu führen.

²² Nicht abschließende Aufzählung, hier werden nur wenige zentrale Elemente herausgegriffen

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

- **Die Rücklagenkompetenz:** Am Ende eines Finanzjahres nicht verbrauchte Rücklagen stehen dem jeweiligen Detailbudget in den nächsten Jahren wieder zur Verfügung.
- **Die mittelfristige Budgetplanung:** Es muss ein Bundesfinanzrahmengesetz geben, das in groben Zügen eine ungefähre Richtung der Budgetentwicklung vorgibt.
- **Die Wirkungsorientierung:** Bei der Gestaltung der Bundesausgaben muss vor allem darauf Bedacht genommen werden, welche Wirkungen die mit den Budgets gesetzten Maßnahmen in der Gesellschaft erzielen.
- **Die Verantwortlichkeiten / Organstruktur:** Welche Organe sind für den Vollzug des Haushaltsrechts vorgesehen, wofür sind diese jeweils zuständig?

B. Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)

Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) stellt den Budgetpfad („Finanzrahmen“) für die nächsten vier Jahre dar und gibt einen groben Überblick über die Entwicklung des Bundesbudgets. Das BFRG wird jedes Jahr rollierend neu beschlossen²³.

Konkret werden die Auszahlungsobergrenzen für das Bundesbudget auf Ebene der Rubriken und Untergliederungen für die nächsten vier Jahre festgelegt, das heißt, dass die Summe der Auszahlungen in den betroffenen Jahren nicht höher sein darf als die im BFRG für die jeweilige Rubrik / UG festgelegte Obergrenze. Ebenso werden die Grundzüge des Personalplans auf UG-Ebene festgelegt.

Bei der Veranschlagung wird zwischen fixen und variablen Auszahlungsobergrenzen unterschieden. Die fixen Obergrenzen sind die „normalen“ Grenzen, d.h. sie sind als absolut definierter Betrag zu sehen. Die variablen Auszahlungsobergrenzen sind abhängig von der Konjunktorentwicklung bzw. der Entwicklung des Abgabenaufkommens (z.B. Arbeitslosenversicherung, Pensionsfinanzierung oder Finanzausgleich), weswegen sie nach vorab definierten Berechnungsparametern auf Änderungen Rücksicht nehmen.

Der Finanzrahmen dient damit der Planungssicherheit, da längerfristige Vorhaben und Maßnahmen ohne mittelfristige Budgetsicherheit nur schwierig geplant werden können. Durch diese sogenannte Makrosicht sollen vor allem die groben Stoßrichtungen vorgegeben werden, ohne dass das große Ganze in diversen Detaildiskussionen untergeht.

Dabei wurden natürlich drei der vier Jahre eines Finanzrahmens bereits im Vorjahr beschlossen. Diese können im jeweils neuesten BFRG wieder angepasst werden, um Planungsungenauigkeiten und bereits überholte Annahmen nicht in die nächsten Jahre fortzuschreiben.

BFRG: Rubriken- und Untergliederungssummen für die nächsten 4 Jahre

Fixe Obergrenze:
„normales“ Budget
Variable Obergrenze:
parameterabhängige Obergrenze

²³ Das bedeutet, dass etwa im Regelfall 2023 ein BFRG für 2024 – 2027 beschlossen wird, 2024 für 2025 – 2028, 2025 für 2026 – 2029 etc. Das jeweils erste Jahr des Finanzrahmens ist verbindlich, die drei andere Jahre haben indikativen Charakter.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Abbildung 4: Ausschnitt aus dem BFRG 2022-2025

Unter- gliederung	Bezeichnung	Jahr (Beträge in Millionen Euro)			
		2022	2023	2024	2025
01	Präsidentenkanzlei	11,517	11,523	9,884	10,082
02	Bundesgesetzgebung	334,215	215,268	219,767	206,209
03	Verfassungsgerichtshof	16,929	17,130	17,333	17,564
04	Verwaltungsgerichtshof	22,542	23,057	23,578	24,152
05	Volksanwaltschaft	13,005	13,230	13,253	13,288
06	Rechnungshof	37,375	38,208	39,050	39,968
10	Bundeskanzleramt	536,198	476,851	492,575	477,711
11	Inneres	3.245,905	3.230,347	3.289,190	3.328,574
12	Äußeres	560,382	555,761	550,673	554,693
13	Justiz	1.857,192	1.852,053	1.875,912	1.898,205
14	Militärische Angelegenheiten	2.713,127	2.637,864	2.615,602	2.701,694

Der Strategiebericht der Bundesregierung erläutert das BFRG und dessen Zielsetzungen. Er gibt einen Überblick über die voraussichtlichen Entwicklungen in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht und erläutert Auszahlungsschwerpunkte, Ziele und Strategien der einzelnen UG.

Strategiebericht

C. Das Bundesfinanzgesetz (BFG)

Im dritten der wichtigen Haushaltsgesetze (nach BHG und BFRG) wird alles bis zu den letzten Details des Budgets des nächsten Jahres geregelt. Das BFG deckt im Regelfall nur ein Jahr ab²⁴ und gibt insbesondere vor, wie viel Geld wofür ausgegeben werden darf. Hier manifestieren sich die drei Bindungswirkungen des Haushaltsrechts:

1. **Zeitliche Bindungswirkung:** Für welches Finanzjahr gilt das BFG?
2. **Betragliche Bindungswirkung:** Wie viel Geld darf ausgegeben werden?
3. **Sachliche Bindungswirkung:** Wofür darf dieses Geld ausgegeben werden?

3 Bindungswirkungen:

1. Wann?
2. Wie viel?
3. Wofür?

Diese Bindungen finden sich im Zahlenteil des BFG, dem Bundesvoranschlag (BVA, Anlage I des BFG). Hierin wird aufgeführt, welche Beträge für welche Zwecke ausgegeben werden dürfen. Die Zwecke werden durch sogenannte Mittelverwendungs- und -aufbringungsgruppen (MVAG) auf Globalbudgetebene definiert, von denen jede mit einem bestimmten Euro-Betrag budgetiert ist (betragliche Bindungswirkung). Die Budgetierung der MVAG ist

Das BFG ist das einjährige Budget des Bundes. Die rechtliche Bindungswirkung endet auf GB-Ebene

²⁴ Es ist auch möglich, ausnahmsweise ein sogenanntes Doppelbudget zu beschließen. In diesem Fall würden gleich zwei Finanzjahre simultan beschlossen werden.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

allerdings rechtlich nicht verbindlich, nur die Summe des GB ist fixiert²⁵.

Das BFG umfasst

- den BFG-Text, die Bedeckungs- und Ermächtigungsregeln und weitere für die Haushaltsführung wesentliche Grundlagen,
- den Bundesvoranschlag (BVA) mit dem Ergebnis- und auch dem Finanzierungsvoranschlag (Anlage I) (vgl. Kapitel VI),
- die Angaben zur Wirkungsorientierten Budgetierung (vgl. Kapitel VIII)
- Angaben zum Bundespersonal, das für Dritte leistet (Anlage II)
- Finanzierungen, Währungstauschverträge (Anlage III)
- den Personalplan, in dem die verfügbaren Planstellen festgelegt werden (Anlage IV)

Inhalte des BFG

Abbildung 5: Ausschnitt aus dem BFG 2022: GB-Summen der UG 13

Finanzierungsvoranschlag- Allgemeine Gebarung	UG 13 Justiz	GB 13.01 Steuerung u.Services	GB 13.02 Rechtspre- chung	GB 13.03 Strafvollzug
Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers	1.601,636	0,714	1.532,484	68,438
Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit	0,036		0,004	0,032
Einzahlungen aus der Rückzahlung von Darlehen sowie gewährten Vorschüssen	0,074	0,001	0,014	0,059
Einzahlungen (allgemeine Gebarung)	1.601,746	0,715	1.532,502	68,529
Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit	1.731,228	50,479	1.079,593	601,156
Auszahlungen aus Transfers	109,496	77,271	29,085	3,140
Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit	31,422	0,136	8,712	22,574
Auszahlungen aus der Gewährung von Darlehen sowie gewährten Vorschüssen	0,046		0,021	0,025
Auszahlungen (allgemeine Gebarung)	1.872,192	127,886	1.117,411	626,895
Nettogeldfluss	-270,446	-127,171	415,091	-558,366

Die Budgetierung von DB 1 wird nicht im BFG beschlossen, sie wird in den Teilheften ausgewiesen. Die Teilhefte sind erläuternde Materialien zum BFG, die aber keinen rechtlich bindenden Charakter haben. Es wird für jede UG ein eigenes Teilheft hergestellt, worin die jeweilige Aufteilung der GB auf die DB 1 ersichtlich wird. Die Aufteilung von DB 1 auf eventuelle DB 2 findet in den Budgetgesetzen und Budgetdokumenten keine Erwähnung, da diese rein ressortintern von Interesse ist.

Teilheft

Pro Untergliederung wird darüber hinaus noch eine detaillierte Darstellung des Budgets erstellt. Diese Auflistung sämtlicher Voranschlagswerte auf Kontenebene wird als **Verzeichnis veranschlagter Konten** (VVK) bezeichnet.

²⁵ BHG 2013 §27 (1)

D. Verordnungen

Die wichtigsten Verordnungen aus dem Bereich des Haushaltsrechts sind:

- **Bundshaushaltsverordnung:** Nähere Regelung von Bestimmungen über die Organisation der Haushaltsführung, der Kosten- und Leistungsrechnung und die Verrechnung
- **Eröffnungsbilanzverordnung:** Regelung, wie der Bund seine Eröffnungsbilanz zu legen hat
- **Rechnungslegungsverordnung:** Regelung, wie der Bund seinen Rechnungsabschluss zu legen hat
- **Verordnung zu den Angaben zur Wirkungsorientierung:** Regelung, wie die einzelnen Ministerien Ihre Angaben zur Wirkungsorientierung zu machen haben
- **Wirkungscontrollingverordnung:** Regelung der Durchführung des ressortübergreifenden Wirkungscontrollings, Regelung der Kompetenzen des BMKÖS in diesem Kontext

Zusammenfassung:

Auf Ebene der einfachen Bundesgesetze sind vor allem drei von Interesse:

- Das BHG definiert die Strukturen der beiden anderen Gesetze
- Das BFRG steckt für die nächsten vier Jahre den budgetären Rahmen grob ab
- Das BFG regelt das Budget des nächsten Finanzjahres bis ins letzte Detail

Auf Ebene der Verordnungen gib es eine ganze Reihe von Spezialverordnungen, die ihren jeweiligen Bereich detailliert regeln.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Kontrollfragen Kapitel 3:

1. Was regelt das Bundeshaushaltsgesetz?
2. Was regelt das Bundesfinanzrahmengesetz?
3. Was regelt das Bundesfinanzgesetz?
4. Welche drei Bindungswirkungen kennen Sie?
5. Was sind die wichtigsten Verordnungen zum Haushaltsrecht?

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

IV. Organe der Haushaltsführung

Neben den Strukturen gibt es auch Organe der Haushaltsführung, da die entsprechenden Gesetze und Abläufe ja von handelnden Personen durchgeführt werden müssen. Anders als die meisten anderen Bundesgesetze wenden sich die Haushaltsgesetze nicht an die normale Staatsbevölkerung als Rechtsunterworfenen, sondern in erster Linie an die Bundesverwaltung selbst. Daher werden innerhalb der Bundesverwaltung Organe eingerichtet, die für die Umsetzung der Haushaltsgesetze verantwortlich sind.

Wer führt die Bestimmungen des Haushaltsrechts aus?

Generell unterscheidet man zwei „Sorten“ von Organen²⁶:

- anordnende Organe
- ausführende Organe

Anordnende Organe
Ausführende Organe

Diesen obliegen einerseits jeweils spezifische Aufgaben, andererseits werden diese Rollen von verschiedenen Institutionen wahrgenommen.

A. Anordnende Organe

Bei den Anordnenden Organen unterscheidet man zwischen

- haushaltsleitenden Organen
- haushaltsführenden Stellen
- nachgeordneten haushaltsführenden Stellen

Bei den **haushaltsleitenden Organen** (HHLO) handelt es sich um die Spitzen der Bundesverwaltung:

- die/er Bundespräsident/in
- die Bundesminister/innen (soweit sie mit der Leitung eines Ressorts betraut sind)
- die Präsident/inn/en von Nationalrat, Bundesrat, Rechnungshof und Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof
- die/er Vorsitzende der Volksanwaltschaft

Den haushaltsleitenden Organen obliegen die strategischen Aufgaben der Budgetplanung und des Budgetvollzugs, vor allem:

- Definition der Budgetstruktur (in Global- und Detailbudgets) ihrer UG (in Abstimmung mit BMF)
- Ernennung von haushaltsführenden Stellen
- Mitwirkung bei der Erstellung der Entwürfe von BFRG und BFG (Dotierung der Global- und Detailbudgets)
- Budgetcontrolling
- Formulierung der Angaben zur wirkungsorientierten Budgetierung (vgl. Kapitel VIII)
- Abschluss von Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen mit den haushaltsführenden Stellen: in diesen werden die budgetären und personellen Ressourcen für die nächsten vier Jahre festgelegt, aber auch Ziele und Leistungen der haushaltsführenden Stellen definiert

Haushaltsleitende Organe nehmen strategische Aufgaben wahr

²⁶ BHG 2013 §5

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Die haushaltsleitenden Organe haben eine/n **Haushaltsreferent/in** zu bestellen, der die operative Erfüllung dieser Aufgaben sicherstellt.

Haushaltsreferent/in

Die **haushaltsführenden Stellen** (HHFST) handeln im Auftrag des haushaltsleitenden Organs und unterstützen dieses in allen seinen Tätigkeiten. Eine haushaltsführende Stelle

Haushaltsführende Stellen unterstützen die haushaltsleitenden Organe operativ dabei

- wird vom haushaltsleitenden Organ per Verordnung ernannt²⁷
- kann jegliche Organisationseinheit (eine Sektion, Abteilung, Behörde, Dienststelle,...) innerhalb einer Untergliederung sein, sie sollte aber eine gewisse Mindestgröße haben, um die umfangreichen Aufgaben auch abarbeiten zu können
- bewirtschaftet ein oder mehrere Detailbudgets exklusiv (d.h. eine haushaltsführende Stelle kann mehrere Detailbudgets haben, ein Detailbudget kann aber immer nur zu einer haushaltsführenden Stelle gehören)
- erstellt Entwürfe für die jeweiligen Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne (RZL-Pläne)
- wirkt bei allen Aufgaben des haushaltsleitenden Organs mit
- legt die RZL-Pläne für etwaige nachgeordnete haushaltsführende Stellen fest

Konstituierende Elemente einer haushaltsführenden Stelle:

- Ernennung per Verordnung
- jegliche Organisationseinheit
- exklusive Bewirtschaftung eines oder mehrerer Detailbudgets

Nachgeordnete haushaltsführende Stellen sind einer haushaltsführenden Stelle untergeordnet und

Nachgeordnete haushaltsführende Stellen können auf unterster Ebene eingerichtet werden

- bewirtschaften ein oder mehrere Detailbudgets 2. Ebene exklusiv
- erstellen Entwürfe für die jeweiligen RZL-Pläne

Die Steuerung der nachgeordneten Einheiten durch die übergeordneten (d.h. haushaltsleitendes Organ steuert haushaltsführende Stellen, haushaltsführende Stelle steuert nachgeordnete haushaltsführende Stellen) funktioniert über die sogenannten Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne (RZL-Pläne, vgl. *Kapitel VIII*). Darin werden jährlich rollierend für die jeweilige Periode des Bundesfinanzrahmens (BFRG) die Ressourcen (budgetär und personell) festgelegt, mit denen die jeweilige haushaltsführende Stelle wirtschaften kann, und zugleich sind auch die zu erbringenden Leistungen und die anzustrebenden Ziele mitsamt Kennzahlen darin festgeschrieben (daher der Name!). Mit diesem Instrument verfügt das haushaltsleitende Organ über eine Steuerungsmöglichkeit den haushaltsführenden Stellen gegenüber, ohne dabei den dezentralen, selbstverantwortlichen Grundcharakter der Steuerungssysteme des Haushaltsrechts zu unterlaufen.

Steuerung durch den RZL

Welche haushaltsführenden Stellen es konkret in einer UG gibt, wird im jeweiligen Teilheft abgebildet:

²⁷ Ausnahme: die Zentralstelle eines Ministeriums ist schon kraft BHG 2013 automatisch eine haushaltsführende Stelle, sie muss somit nicht erst per Verordnung ernannt werden.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Abbildung 6: Haushaltsleitendes Organ und haushaltsführende Stellen einer Untergliederung (Beispiel UG 13, Teilheft 2022)

II.A Budgetstruktur und Organisation der Haushaltsführung Untergliederung 13 Justiz		
Globalbudget	Bezeichnung Globalbudget	Verantwortliche Organisationseinheit in Funktion des haushaltsleitenden Organs
13.01	Steuerung und Services	Haushaltsleitendes Organ (Bundesminister/in für Justiz)
VA-Stelle Detailbudget	Bezeichnung Detailbudget	Haushaltsführende Stelle
13.01.01	Strategie, Legistik	Haushaltsleitendes Organ (Bundesminister/in für Justiz)
13.01.02	Erwachsenenschutz	Haushaltsleitendes Organ (Bundesminister/in für Justiz)
13.01.03	Opferhilfe	Haushaltsleitendes Organ (Bundesminister/in für Justiz)
13.01.04	Datenschutzbehörde	Leiter/in der Datenschutzbehörde
Globalbudget	Bezeichnung Globalbudget	Verantwortliche Organisationseinheit in Funktion des haushaltsleitenden Organs
13.02	Rechtsprechung	Haushaltsleitendes Organ (Bundesminister/in für Justiz)
VA-Stelle Detailbudget	Bezeichnung Detailbudget	Haushaltsführende Stelle
13.02.01	Oberster Gerichtshof und Generalprokura- tur	Präsident/in des OGH
13.02.02	Oberlandesgericht Wien	Präsident/in des Oberlandesgerichtes Wien
13.02.03	Oberlandesgericht Linz	Präsident/in des Oberlandesgerichtes Linz
13.02.04	Oberlandesgericht Graz	Präsident/in des Oberlandesgerichtes Graz
13.02.05	Oberlandesgericht Innsbruck	Präsident/in des Oberlandesgerichtes Innsbruck
13.02.06	Zentrale Ressourcensteuerung	Haushaltsleitendes Organ (Bundesminister/in für Justiz)
13.02.07	Bundesverwaltungsgericht	Leiter/in des Bundesverwaltungsgerichtes
Globalbudget	Bezeichnung Globalbudget	Verantwortliche Organisationseinheit in Funktion des haushaltsleitenden Organs
13.03	Strafvollzug	Haushaltsleitendes Organ (Bundesministerin für Justiz)
VA-Stelle Detailbudget	Bezeichnung Detailbudget	Haushaltsführende Stelle
13.03.01	Justizanstalten	Leiter/in Sektion II (GD)
13.03.02	Bewährungshilfe	Leiter/in Sektion II (GD)
Globalbudget	Bezeichnung Globalbudget	Verantwortliche Organisationseinheit in Funktion des haushaltsleitenden Organs
13.03	Strafvollzug	Haushaltsleitendes Organ (Bundesministerin für Justiz)
VA-Stelle Detailbudget	Bezeichnung Detailbudget	Haushaltsführende Stelle
13.03.92	Bewährungshilfe Personal	Leiter/in Sektion II (GD)

B. Ausführende Organe

Bei den ausführenden Organen unterscheidet man drei:

- Buchhaltungsagentur des Bundes
- Zahlstellen
- Wirtschaftsstellen

Die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) übernimmt – gegen ein entsprechendes Entgelt – die Buchhaltungsaufgaben des Bundes. Ihre Hauptaufgaben sind

- Die Durchführung des unbaren Zahlungsverkehrs vermittels des bundesweiten Haushaltsverrechnungssystems HF („Haushaltsführung“, entspricht einem Telebanking-System; auch bekannt als HV-SAP)
- Überwachung der Jahres- und Monatsvoranschlagswerte
- Kontrolle von Auszahlungsanordnungen
- Vorbereitung der Abschlussrechnungen

BHAG: unbarer Zahlungsverkehr

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Die **Zahlstellen** sind im Gegensatz zur BHAG für den Barzahlungsverkehr in der Bundesverwaltung zuständig (Amtskassa). Dieser ist auf das unbedingt nötige Ausmaß zu beschränken²⁸.

Zahlstellen:
Barzahlungsverkehr

Die **Wirtschaftsstellen** verwalten das bewegliche und unbewegliche Bundesvermögen. Konkrete Aufgaben sind:

Wirtschaftsstellen:
Verwaltung des Bundesvermögens

- Das Ausführen von Anordnungen der Zu- oder Abgänge der Bestandteile des Bundesvermögens
- Anlagenbuchführung
- Inventur

Zusammenfassung:

In diesem Kapitel geht es hauptsächlich darum, wer die Vorschriften des Haushaltsrechts umzusetzen hat. Dazu bestimmte Personen werden zu Organen des Haushaltsrechts. Bei den Organen unterscheidet man zwei Sorten, nämlich die anordnenden und die ausführenden Organe.

Bei den **anordnenden Organen** unterscheidet man zwischen dem haushaltsleitenden Organ (beispielsweise die/der Minister/in) für die strategischen Aufgaben und den haushaltsführenden Stellen (bzw. nachgeordneten haushaltsführenden Stellen) für die operative Umsetzung auf DB-Ebene.

Bei den **ausführenden Organen** gibt es drei verschiedene: Die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) für den unbaren Zahlungsverkehr in HF (HV-SAP), die Zahlstellen für den Barzahlungsverkehr („Amtskassa“) und die Wirtschaftsstellen für die Verwaltung des beweglichen und unbeweglichen Bundesvermögens.

²⁸ BHG 2013 §10

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Kontrollfragen Kapitel 4:

1. Wer ist haushaltsleitendes Organ, und was sind die Aufgaben des HHLO?
2. Was definiert eine haushaltsführende Stelle, und was sind ihre Aufgaben?
3. Wer sind die ausführenden Organe, und was sind ihre Aufgaben?

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

V. Der Budgetkreislauf

Beim Budgetkreislauf geht es in erster Linie um das Entstehen der für die Haushaltsführung wesentlichen Gesetze: des BFRG und des BFG. Diese werden bekanntlich jährlich neu erlassen (im Gegensatz zum BHG, das nicht jährlich neu erlassen werden muss, sondern unbefristet gilt), was alle Jahre wieder einem bestimmten Prozesslauf folgt.

A. Der reguläre Ablauf

In einem „normalen“ Jahr gestalten sich die Prozesse zur Erstellung der beiden Gesetze (BFG und BFRG) und deren Vollzug so:

Jährliche Erstellung der Budgetgesetze und -dokumente

Abbildung 7: Schematischer Ablauf des Budgetkreislaufes



1. Erstellung von BFRG und BFG

- Die/der BMF erstellt Berechnungen über die erwarteten Einnahmen des Bundes für die nächsten Jahre als Basis dafür, wie viel ausgegeben werden kann. Danach versendet das BMF (in der Regel) im Laufe des Sommers an alle anderen Haushaltsleitenden Organe den sogenannten „Kuchenstückbrief“, in dem Vorgaben definiert werden, in welcher Höhe bestimmte Budgets vorzusehen sind („Kuchenstücke“). Darüber hinaus befindet sich darin der Zeitplan für die Erstellung von BFRG und BFG.
- Daraufhin planen alle haushaltsleitenden Organe im Zusammenspiel mit ihren haushaltsführenden Stellen den budgetären Rahmen für die kommenden vier Jahre bzw. passen die internen Planungen an die Vorgaben an. In bilateralen Gesprächen werden dann die Vorstellungen der einzelnen haushaltsleitenden Organe mit den Vorstellungen der/s BMF abgeglichen („Finanzrahmengespräche“). In diesen Gesprächen wird der budgetäre Rahmen der nächsten vier Jahre auf Untergliederungsebene abgesteckt und politisch akkordiert.

„Kuchenstückbrief“

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

- c. Danach bzw. parallel teilen alle haushaltsleitenden Organe die Untergliederungssumme des nächsten Jahres auf Globalbudgets, Detailbudgets und Konten auf, was mithilfe eines IT-Tools (PBCT) geschieht.
- d. Diese Daten fasst die/der BMF in einen Entwurf des BFRG und des BFG zusammen, beide müssen bis 22. Oktober als Regierungsvorlage in den Nationalrat eingebracht werden („Budgetrede“). Dieser beschließt sie in der Regel mit der Regierungsmehrheit.

2. Budgetvollzug

- a. Mit 1. Jänner des neuen Jahres treten dann die beiden Gesetze (BFRG und BFG) in Kraft.
- b. Die Verwaltung vollzieht das BFG, d.h. es werden Einnahmen und Ausgaben den veranschlagten Sätzen entsprechend getätigt.
- c. Zur Liquiditätsplanung haben die HHFST dem BMF Monatsvoranschläge mit den geplanten Ein- und Auszahlungen des folgenden Monats zu übermitteln. Nach Prüfung der Monatsvoranschläge gibt das BMF der ÖBFA²⁹ den Auftrag, die Gesamtsumme, die im kommenden Monat ausgezahlt werden soll, zu finanzieren.

Vollzug des BFG

Monatsvoranschlag (MVA)

3. Kontrolle

- a. Im Nachhinein wird dann der Rechnungshof tätig, der in erster Linie im Rahmen des Bundesrechnungsabschlusses (BRA) die Gebarung des vergangenen Jahres kontrolliert. Der BRA dient als Grundlage zur Ausübung der Kontrollrechte des Nationalrates und dokumentiert das Ergebnis der Gebarung des Bundes.³⁰ Der BRA
 - stellt die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Bundes sowie der von ihm verwalteten Rechtsträger dar,
 - gibt Auskunft über den Stand der Bundesschulden und
 - enthält einen Überblick über die gesamtstaatliche finanzielle Lage.

Bundesrechnungsabschluss (BRA)

In den Bundesrechnungsabschluss sind die Abschlussrechnungen, insbesondere

1. die Voranschlagsvergleichsrechnung für die Finanzierungsrechnung;³¹
2. die Voranschlagsvergleichsrechnung für die Ergebnisrechnung;
3. die Vermögensrechnung und

²⁹ Österreichische Bundesfinanzierungsagentur, führt im Namen und auf Rechnung des Bundes Kreditoperationen auf dem (inter)nationalen Finanzmarkt durch: Sollten die erwarteten (Steuer-)Einnahmen des Bundes nicht ausreichen, um die im nächsten Monat benötigte Liquidität herzustellen, muss das fehlende Geld als Schulden aufgenommen werden.

³⁰ Den BRA findet man auf der Homepage des RH: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/was-wir-tun/was-wir-tun_3/Einzahlungen_und_Auszahlungen_des_Bundes.html#

³¹ Hier wird insbesondere das geplante Budget mit den tatsächlichen Ausgaben abgeglichen

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

4. die Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger, aufzunehmen.

Der BRA wird jährlich erstellt und ist bis zum 30. Juni dem Nationalrat vorzulegen.

Während nun im laufenden Finanzjahr das aktuelle Budget vollzogen und das vorhergehende Budget kontrolliert wird, startet bereits die Erstellung des nächstjährigen Budgets. Dabei werden die einzelnen Prozessschritte in Feedbackschleifen zusammengefasst, was bedeutet, dass die einzelnen Prozessschritte voneinander lernen sollten, insbesondere sollten die Erkenntnisse der ex-post-Kontrolle in die nächste Budgetierung und den laufenden Vollzug einfließen. So entsteht letztendlich ein Budgetkreislauf.

B. Das Budgetprovisorium³²

Generell muss versucht werden, einen budgetlosen Zustand zu vermeiden, das heißt zu verhindern, dass es zu irgendeinem Zeitpunkt kein gültiges Bundesfinanzrahmengesetz oder, noch gravierender, kein gültiges Bundesfinanzgesetz gibt. Ein solcher budgetloser Zustand wäre sowohl eine politische, soziale sowie eine volkswirtschaftliche Katastrophe, die politisch wie wirtschaftlich kaum zu verkraften wäre: Es könnten für die Staatsbediensteten keine Gehälter ausgezahlt werden, Sozialausgaben würden zur Gänze einbehalten, Förderungen nicht ausbezahlt und der Staat als Nachfrager für die Wirtschaft würde komplett ausfallen – da ohne geltendes BFG keinerlei Ausgaben getätigt werden dürfen.

Daher hat schon der Verfassungsgesetzgeber Vorkehrungen getroffen, die eben diesen Zustand unmöglich machen sollen. Im Prinzip unterscheidet man zwei Fälle:

1. Das Versäumnis der Bundesregierung, zeitgerecht (d.h. bis 22. Oktober) einen Entwurf für ein BFG oder ein BFRG vorzulegen, oder
2. Das Versäumnis des Nationalrates, eines dieser beiden Gesetze zeitgerecht (d.h. bis zum 31. Dezember) zu beschließen.

1. Versäumnis der Bundesregierung

Die Entwürfe für das nächste BFRG (BFRG-E) und BFG (BFG-E) müssen bis zum 22. Oktober dem Nationalrat vorgelegt werden, damit sie noch rechtzeitig vor dem Jahreswechsel beschlossen werden. Versäumt die Bundesregierung diesen Termin, so geht das Initiativrecht auf den Nationalrat über, d.h. der Nationalrat darf dann selbstständig BFRG-E bzw. BFG-E verfassen und als Gesetze beschließen.

Versäumnis der
Bundesregierung

³² B-VG Art. 51a

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

2. Versäumnis des Nationalrates

Versäumnis des Nationalrates

Der wesentlich gravierendere Fall wäre es, wenn es der Nationalrat verabsäumen würde, bis zum 31. Dezember ein BFRG oder ein BFG für das kommende Jahr zu beschließen. In diesem Fall wäre ab dem 1. Jänner kein Budget zur Verfügung, mit den oben angedeuteten schwerwiegenden Konsequenzen.

Um dieser Konsequenz vorzubeugen tritt ein automatisches Budgetprovisorium in Kraft, was im Grunde genommen bedeutet, dass die zuletzt beschlossenen Budgetgesetze ihre Gültigkeit behalten: Im Falle eines fehlenden BFRG gelten die Obergrenzen des letzten beschlossenen Finanzjahres, im Falle eines fehlenden BFG sind Einzahlungen gemäß den (materiellen) Rechtsvorschriften (z.B. Steuergesetze) zu erbringen, die Auszahlungen dürfen nicht höher sein als gemäß dem letztbeschlossenen BFG. Außerdem dürfen Finanzschulden, deren maximale Höhe ebenfalls im BFG festgeschrieben wird, nur noch bis zur Hälfte des Betrages aufgenommen werden, den das BFG ursprünglich vorgesehen hatte.³³ Dadurch ist ein „budgetloser“ Zustand vermieden.

Automatisches Budgetprovisorium

C. Flexibilität beim Budget: Umschichtungen und Rücklagen

Trotz aller vorausschauenden Planung kann es natürlich vorkommen, dass die ursprünglich geplanten Mittel eines Detailbudgets nicht ausreichen. In so einem Fall kann durch eine Erhöhung der Mittel dieses Detailbudgets reagiert werden. Diese Erhöhung kann entweder durch eine Mittelumschichtung aus einem anderen Detailbudget oder aus der Rücklage erfolgen.

Erhöhung der verfügbaren Mittel durch Reserven aus der Vergangenheit oder durch Belastung anderer Detailbudgets

Bei Umschichtungen gibt es die Regelung, dass Umschichtungen zwischen Detailbudgets desselben Globalbudgets durch das betroffene haushaltsleitende Organ (bzw. bei Detailbudgets zweiter Ebene durch die betroffene haushaltsführende Stelle) durchgeführt werden dürfen, wobei BMF und Rechnungshof nur im Nachhinein über die Durchführung informiert werden müssen. Sollte die Umschichtung über die Grenze eines Globalbudgets hinweg durchgeführt werden, muss das haushaltsleitende Organ zuerst die Zustimmung der/s BMF dazu einholen, ansonsten darf diese Umschichtung nicht durchgeführt werden.

Im Falle einer Umschichtung werden sowohl die Mittel des Ergebnisses als auch des Finanzierungshaushaltes (*vgl. Kapitel VI*) in entsprechender Höhe umgebucht. Eine Umbuchung zwischen Ergebnis- und Finanzierungshaushalt ist natürlich nicht möglich.

³³ Es kann auch ein eigenes Gesetz beschlossen werden, in dem statt dem automatischen Budgetprovisorium andere Regelungen getroffen werden. Dieses nennt man dann gesetzliches Budgetprovisorium.

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Ähnlich verhält es sich mit Rücklagen. Die Rücklagen werden aus den am Jahresende nicht verbrauchten Mitteln gespeist, diese bleiben dem Ressort somit in voller Höhe erhalten (dadurch wird dem sogenannten Dezemberfieber entgegengewirkt). Gebildet werden die Rücklagen bei dem Detailbudget, bei dem sie angefallen sind, womit sie im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen haushaltsführenden Stelle verbleiben. Diese Rücklagen können dann in künftigen Finanzjahren aufgelöst und dem laufenden Budget hinzugefügt werden, sofern die/der BMF der Auflösung der entsprechenden Rücklage zustimmt³⁴. Der Rechnungshof ist wiederum im Nachhinein über die Entnahme zu informieren. Rücklagen sollten in erster Linie für den Abbau bestehender Verbindlichkeiten verwendet werden³⁵.

Rücklagen: Mittel gegen das „Dezemberfieber“ und „Sparbüchse“ für die Zukunft

Zusammenfassung

Da das BFG und das BFRG alle Jahre erneut erlassen werden müssen und es sich um Gesetze von enormer Wichtigkeit handelt hat sich ein Standardprozess herauskristallisiert, der einerseits alle Jahre aufgrund der gelebten Praxis ähnlich abläuft, dessen Eckpunkte allerdings schon in der Verfassung festgelegt wurden.

Wichtig ist hierbei vor allem die Deadline des 22. Oktobers, an der jeweils die Bundesregierung einen Entwurf für das BFRG bzw. das BFG dem Nationalrat vorlegen muss. Dieser muss dann die Entwürfe entweder abändern oder beschließen, da ansonsten nach dem 31. Dezember des jeweiligen Jahres sofort das automatische Budgetprovisorium greifen würde.

Sollte im unterjährigen Vollzug des Budgets die Situation auftreten, dass die budgetierten Mittel nicht ausreichen, so kann von einer Mittelumschichtung oder einer Rücklagenentnahme Gebrauch gemacht werden. Bei einer Umschichtung dürfen die Globalbudgetgrenzen nur unter Zustimmung der/s BMF überschritten werden, bei Rücklagenentnahmen muss jedenfalls der/die BMF zustimmen. Nur Umschichtungen zwischen den Detailbudgets innerhalb eines Globalbudgets dürfen vom haushaltsleitenden Organ bzw. der haushaltsführenden Stelle (im Falle von DB 2) selbstständig gemacht werden. Bei all diesen Vorgängen stellen Finanzstellen-Grenzen keine Einschränkung dar.

³⁴ Die Erlaubnis, dass die/der BMF eine solche Mittelverwendungsüberschreitung (also das globalbudgetübergreifende Umschichten) genehmigen darf, muss im jeweiligen BFG gegeben sein („BFG-Ermächtigung“). Der Hintergrund, warum die/der BMF bei der Auflösung von Rücklagen bzw. der Umschichtungen zwischen Detailbudgets zweier unterschiedlicher Globalbudgets zustimmen muss, liegt in der gesetzlichen Bindungswirkung. Da im BVA des BFG die Budgethöhe pro Globalbudget vom Nationalrat beschlossen wurde, darf diese Grenze nicht einfach so verändert werden – auch nicht durch die/den BMF!

³⁵ BHG 2013 §56

RECHTLICHE UND POLITISCHE GRUNDLAGEN, ORGANE UND STRUKTUREN

Kontrollfragen Kapitel 5:

1. Wie läuft der Budgetkreislauf in einem regulären Haushaltsjahr ab? Welche Akteure müssen wann welche Rolle spielen?
2. Was passiert, wenn kein reguläres Budget zustande kommt?
3. Welche Möglichkeiten gibt es, um unterjährig mehr Budget in einem Detailbudget zu bekommen?

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Grundlagen der Verrechnung:

VI. Das doppische System des Bundeshaushaltes

Die Veranschlagung (= Budgetierung) und die Verrechnung des österreichischen Bundeshaushaltes folgen im Prinzip den Regeln der doppelten Buchführung (Doppik), wodurch dem Budgetgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes Rechnung getragen wird.

Grundsätze der doppelten Buchführung

Man spricht von „doppelter“ Buchführung, weil jeder Geschäftsvorgang in zweifacher Weise erfasst wird: einmal im Soll (linke Seite des Kontos) und einmal im Haben (rechte Seite des Kontos). In einem Buchungssatz wird grundsätzlich Soll an Haben gebucht und damit jeder Geschäftsfall doppelt erfasst, jedoch auf verschiedenen Konten. Es wird zeitgleich jeweils genau der gleiche Wert im Soll und im Haben gebucht. Dabei gibt es Bestandskonten, die für die Bilanz von Relevanz sind und Erfolgskonten, die für die Gewinn- und Verlustrechnung entscheidend sind.

Konkret bedeutet das, dass der Bundeshaushalt eigentlich aus drei Haushalten besteht, die zwar einen ähnlichen Rechenstoff zugrunde liegen haben, aber jeweils unterschiedliche Sichten auf das Budget erlauben.

Diese drei Haushalte sind

- Der Vermögenshaushalt (entspricht einer Bilanz)
- Der Finanzierungshaushalt (entspricht einer Geldflussrechnung)
- Der Ergebnishaushalt (entspricht einer Gewinn- und Verlustrechnung)

Vermögenshaushalt
Finanzierungshaushalt
Ergebnishaushalt

A. Der Vermögenshaushalt

Im Vermögenshaushalt werden wie in einer Bilanz im privatwirtschaftlichen Sinne Aktiva und Passiva, also Vermögenswerte und deren Finanzierung gegenübergestellt. Dadurch wird die Frage beantwortet, welches Vermögen vorhanden ist (Aktiva: bestehende Werte), und wie dieses Vermögen finanziert ist (Passiva: Eigenkapital oder Fremdkapital).

Vermögenshaushalt:
Wie viel hat der Bundes wofür eingesetzt, und wo kommen diese Mittel her?

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Abbildung 8: Schematische Gegenüberstellung Bilanz und Vermögenshaushalt

Bilanz eines Betriebes		Vermögenshaushalt des Bundes	
AKTIVA	PASSIVA	AKTIVA	PASSIVA
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Anlagevermögen Sachanlagen, Beteiligungen,... </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px;"> Umlaufvermögen Kassa, Konto, Wertpapiere, Forderungen,... </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Fremdkapital Verbindlichkeiten, Anleihen,... </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px;"> Eigenkapital Ausgleichsposten </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Langfristiges Vermögen insb. Sachanlagen, Beteiligungen </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px;"> Kurzfristiges Vermögen Liquide Mittel, Forderungen, Vorräte </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Fremdmittel Langfristige Fremdmittel Kurzfristige Fremdmittel </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px;"> Nettovermögen Ausgleichsposten </div>
Summe der Aktiva = Summe der Passiva		Summe der Aktiva = Summe der Passiva	

Auf der Aktiva-Seite finden sich langfristige Vermögenswerte (= die Summe aller Mittel, die in der Regel länger als ein Jahr gebunden sind: Grundstücke, Gebäude, Maschinen, Beteiligungen etc.) und das kurzfristige Vermögen (= die Summe aller Mittel, die liquider sind als das Anlagevermögen: Bankguthaben, Kassastände, Lagerbestände, Forderungen etc.).

Aktiva

Auf der Passiva-Seite finden sich in der Privatwirtschaft das Fremdkapital (= Schulden) und das Eigenkapital (= das, was die Eigentümer in das Unternehmen eingebracht haben). Im Vermögenshaushalt des Bundes befinden sich auf der Passiva-Seite ebenfalls die Fremdmittel, aber das Eigenkapital des Bundes nennt sich in haushaltsrechtlicher Terminologie „Nettovermögen“.

Passiva

Dieses errechnet sich aus (langfristiges Vermögen + kurzfristiges Vermögen – Fremdmittel), da die Summe der beiden Seiten (Aktiva und Passiva) immer gleich groß sein muss. Das Nettovermögen gilt als wichtige Kennzahl, um die Gesundheit der Staatsfinanzen darstellen zu können.

Um die Aktiva-Seite, und hier vor allem das langfristige Vermögen korrekt ermitteln zu können, muss eine Übersicht über den tatsächlichen Wert aller Bundesvermögen geschaffen werden. Daher sind sowohl eine profunde Inventarisierung aller Vermögenswerte des Bundes als auch eine konsequente Wertberichtigung durch Abschreibungen nötig.

Bei der Abschreibung wird der konstante Wertverzehr der Anlagegüter berücksichtigt. Das bedeutet, dass jedes Anlagegut (eine Maschine, ein Gebäude, ein Kraftfahrzeug, ein Bürosessel etc.) für eine bestimmte Verwendungsdauer angeschafft wurde. Das wiederum bedeutet, dass in jedem Jahr der Verwendung ein bestimmter Teil des Anschaffungswertes verzehrt wird³⁶. Somit können die jährliche Abschreibung und der Wert jedes Anlageguts berechnet werden:

Abschreibung

³⁶ Der strengen Betriebswirtschaftslehre folgend sollte jedes Anlagegut nach seiner kompletten Abschreibung eigentlich durch ein neues ersetzt werden. Dadurch würde
 Verwaltungsakademie des Bundes – GA-BL_v3_v4_HHR – 2022 32

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

$$\text{Jährliche Abschreibung} = \frac{\text{Anschaffungspreis}}{\text{Nutzungsdauer in Jahren}}$$

$$\text{Wert des Anlagegutes} = \text{Anschaffungspreis} - \left(\frac{\text{Anschaffungspreis}}{\text{Nutzungsdauer in Jahren}} \times \text{Alter} \right)$$

Beispiel: Wenn ein Tisch um 1.000€ angeschafft wird, regelt der entsprechende Erlass des BMF, dass für diesen Tisch (wie generell für Möbelstücke außer Sitzmöbel) eine Nutzungsdauer von 10 Jahren vorgesehen ist.

Das bedeutet, dass für den Tisch im ersten Jahr 1.000€ in den Vermögenshaushalt als Anlagegut aufgenommen werden, im zweiten Jahr nur noch 900€, im dritten Jahr 800€ usw., bis der Tisch nach 10 Jahren komplett abgeschrieben ist und somit kein Wert mehr im Vermögenshaushalt aufscheint. Somit reduziert der sich abschreibende Wert des Tisches die Höhe des Nettovermögens, da im Laufe der Zeit sein Wert verzehrt wird.

Der Vermögenshaushalt beantwortet somit drei Fragen:

1. Welches Vermögen haben wir überhaupt?
➔ Auflistung des langfristigen und kurzfristigen Vermögens
2. Wie reich sind wir?
➔ Was ist größer – Fremdmittel oder Nettovermögen?
(„Eigenkapitalquote“)
3. Haben wir heuer gut gewirtschaftet?
➔ Vergleich man das Nettovermögen der Eröffnungsbilanz mit dem Nettovermögen der Schlussbilanz, ist es größer oder kleiner geworden?

B. Der Finanzierungshaushalt

Der Finanzierungshaushalt besteht aus einem Finanzierungsvoranschlag (dieser findet sich im BFG und stellt die maximal erlaubten Ein- und Auszahlungen des jeweiligen Finanzjahres dar) und einer Finanzierungsrechnung. In der Finanzierungsrechnung werden unterjährig Ein- und Auszahlungen aufgezeichnet, wobei der tatsächliche Fluss der liquiden Mittel (Bargeld, Bankguthaben) den Ausschlag über die Aufnahme in die Finanzierungsrechnung gibt, man spricht hier von der finanzierungswirksamen Gebarung (im Gegensatz zur *nicht* finanzierungswirksamen Gebarung, wo keine liquiden Mittel fließen, z.B. Abschreibungen). Mit dem in der Finanzierungsrechnung am 31.12. vorliegenden Saldo-Wert

$$\text{Einzahlungen} - \text{Auszahlungen} > 0?$$

können aber noch keine endgültigen Aussagen getroffen werden, ob der Staat erfolgreich gewirtschaftet hat oder nicht, sondern es kann nur festgestellt werden, ob die Einzahlungen oder die Auszahlungen höher waren. Zur Feststellung, ob der Staat in einem Jahr erfolgreich gewirtschaftet hat, fehlen noch die periodengerecht abgegrenzten

Finanzierungsrechnung:
Bewegung des verfügbaren Cash (liquide Mittel)

Saldo am 31.12.:
Einzahlungen minus Auszahlungen > 0?

– in der betriebswirtschaftlichen Theorie – einer Überalterung der Anlagegüter durch kontinuierliches Ersetzen entgegengewirkt, wodurch das Risiko plötzlich auftretender massiver Investitionsbedarfe aufgrund des unerwarteten Ausscheidens mehrere veralteter Anlagegüter reduziert wird.

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Angaben über den tatsächlichen Ressourcenzuwachs und –verzehr. Diese finden sich im Ergebnishaushalt.

Beispiel: Der Tisch, der um 1.000€ angeschafft wurde, schlägt sich in dem Moment im Finanzierungshaushalt bzw. in der Finanzierungsrechnung zu Buche, in dem die Überweisung an den Möbeldändler getätigt wurde. Der Ankauf des Tisches ist somit (ausschließlich) in der Finanzierungsrechnung des einen Jahres zu berücksichtigen, in dem die Zahlung an das Möbelgeschäft getätigt wurde. In der reinen Betrachtung der Finanzierungsrechnung (Einzahlungen – Auszahlungen) steigt der Bund bei diesem Geschäft sehr schlecht aus (ein Verlust von 1.000€, da der Auszahlung keine Einzahlung gegenübersteht). Daher müssen auch die beiden anderen Haushalte, der Vermögenshaushalt (der durch den Tisch einen Zuwachs von 1.000€ erfährt) und – wie noch zu zeigen sein wird – der Ergebnishaushalt betrachtet werden, um die gesamthafte und die langfristige Perspektive ebenso in den Blick zu bekommen.

C. Der Ergebnishaushalt

Im Ergebnishaushalt (bzw. der Ergebnisrechnung) wird der Ressourcenzuwachs und –verzehr (Ertrag und Aufwand) dargestellt, losgelöst von der tatsächlichen Zahlung. Der Ergebnishaushalt wird wie der Finanzierungshaushalt veranschlagt, d.h. im BFG ist definiert, wie hoch der Ressourcenverzehr in einem Jahr sein darf. Im Ergebnishaushalt erfolgt eine periodengerechte Verbuchung³⁷.

Ergebnisrechnung:
Verzehr der Ressourcen

Klassische Beispiele für rein ergebniswirksame Gebarung (also Gebarungsfälle, die nur in der Ergebnisrechnung aufscheinen, nicht aber in der Finanzierungsrechnung, da keinerlei Mittel fließen) sind vor allem Abschreibungen und Rückstellungen (nicht zu verwechseln mit Rücklagen!).

Abschreibungen beschreiben den langsamen Wertverzehr von Gütern des Anlage- und Umlaufvermögens, Rückstellungen hingegen müssen für in der Zukunft anfallende Zahlungen gebildet werden (z.B. Abfertigungen, erwartete Prozesskosten).

Beispiel: Der Tisch, der um 1.000€ angeschafft wurde, muss wie erwähnt über 10 Jahre abgeschrieben werden. Beim Vermögenshaushalt haben wir gesehen, dass

$$\frac{\text{Anschaffungspreis}}{\text{Nutzungsdauer in Jahren}}$$

die jährliche Abschreibung ergibt. Dieser Betrag stellt also den jährlichen Wertverzehr dar, und wird somit in die Ergebnisrechnung aufgenommen. Da bei der Abschreibung natürlich kein Geld mehr fließt, ist sie für die Finanzierungsrechnung vollkommen irrelevant.

³⁷ D.h. Aufwand der im Jänner angefallen ist wird auch im Jänner verbucht, selbst wenn die Rechnung erst im Februar kommen sollte. Es gibt jedes Jahr bis 15. Jänner einen Auslaufzeitraum, in dem noch Aufwand des Vorjahres gebucht werden kann.

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Gebarungsfälle können somit im Kontext von Ergebnis- und Finanzierungshaushalt in drei Kategorien fallen:

- **Finanzierungs- und Ergebniswirksamkeit in voller Höhe:** z.B. eine Förderung: zu einem bestimmten Zeitpunkt fließt Geld vom Bund weg (daher ist der Vorgang finanzierungswirksam). Gleichfalls wird der durch die Zahlung geschaffene Wert sofort verzehrt, da sich keine längerfristigen Rechte oder sonstigen buchhalterischen Werte aus dieser Zahlung ableiten lassen.

Finanzierungswirksam und ergebniswirksam: Zahlung und Wertverzehr im gleichen Zeitraum

	2023
Finanzierungsrechnung	-1.000.000
Ergebnisrechnung	-1.000.000

- **Finanzierungswirksam, nicht ergebniswirksam:** z.B. eine Miete über 1.000€ (für 2024), die im Voraus (2023) entrichtet wird: Es fließen die liquiden Mittel, aber der Wert ist noch nicht verzehrt, da das Recht zur Nutzung des gemieteten Objektes noch in der Zukunft liegt und somit erst 2024 verzehrt werden wird:

Finanzierungswirksam, nicht ergebniswirksam: Zahlung ohne gleichzeitigen Wertverzehr

	2023	2024
Finanzierungsrechnung	-1.000	0
Ergebnisrechnung	0	-1.000

Dieser Vorgang ist im Jahr 2023 nur finanzierungswirksam, im Jahr 2024 nur ergebniswirksam.

- **Ergebniswirksam, nicht finanzierungswirksam:** vor allem Abschreibungen oder Rückstellungen, wo rein buchhalterische Werte verbraucht werden, aber keine liquiden Mittel fließen, etwa die bereits im Vorjahr bezahlte Miete (siehe oben). Z.B. wird 2023 ein Sessel um 1.000€ gekauft, dieser wird auf 5 Jahre abgeschrieben, verliert somit jedes Jahr 200€ an Wert. Im ersten Jahr ist dieser Vorgang sowohl in der Finanzierungs- als auch in der Ergebnisrechnung relevant:

Ergebniswirksam, nicht finanzierungs-wirksam: Wertverzehr ohne gleichzeitige Zahlung

	2023
Finanzierungsrechnung	-1.000
Ergebnisrechnung	-200 (Abschreibung)

In den vier Folgejahren ist der Gebarungsfall aber nur noch ergebniswirksam, nicht mehr finanzierungswirksam:

	2024	2025	2026	2027
Finanzierungsrechnung	0	0	0	0
Ergebnisrechnung	-200 (Abschreibung)	-200 (Abschreibung)	-200 (Abschreibung)	-200 (Abschreibung)

Mit Ende 2027 ist der Sessel vollständig abgeschrieben und verliert somit auch seine Relevanz für die Ergebnisrechnung und den Vermögenshaushalt (der reinen betriebswirtschaftlichen Lehre folgend müsste der Sessel nun verkauft oder weggeworfen und durch einen neuen ersetzt werden. Ein etwaiger Verkaufserlös ist in gleicher Höhe finanzierungs- und ergebniswirksam; sollte ein verkaufter Gegenstand noch nicht vollständig abgeschrieben sein, so wird er bei seinem Verkauf auf einmal vollständig abgeschrieben [und somit der Ergebnishaushalt mit der

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Abschreibung belastet], und dann der Erlös des Verkaufs in Finanzierungs- und Ergebnishaushalt aufgenommen)

Im Bundesvoranschlag BVA (dem Zahlenteil des Bundesfinanzgesetzes BFG) finden sich ein Voranschlag für den Finanzierungshaushalt und ein Voranschlag für den Ergebnishaushalt. Die in den beiden Haushalten definierten Obergrenzen auf Globalbudgetebene dürfen im betreffenden Finanzjahr nicht überschritten werden.

Veranschlagung
Ergebnishaushalt und
Finanzierungshaushalt
im BFG

Zusammenfassung

Das Bundesbudget ist in drei Haushalte gegliedert.

- **Der Vermögenshaushalt** listet – wie eine Bilanz in der Privatwirtschaft – zu einem bestimmten Stichtag alle aktiven und passiven Vermögenswerte auf und stellt sie gegenüber. Daraus kann das Nettovermögen des Bundes abgelesen werden.
- **Der Finanzierungshaushalt** bzw. die Finanzierungsrechnung stellt den Zu- und Abfluss der liquiden Mittel gegenüber. Sobald Cash vom Bund weg oder zum Bund hinfließt wird diese Bewegung in der Finanzierungsrechnung aufgezeichnet.
- **Der Ergebnishaushalt** bzw. die Ergebnisrechnung berechnet den Wertverzehr bzw. Wertzuwachs in einer bestimmten Periode. Hier ist es z.B. nicht relevant, wann eine Zahlung erfolgt ist (-> Finanzierungshaushalt), sondern wann der durch die Zahlung erworbene Anspruch verzehrt wird.

Im Bundesvoranschlag werden sowohl der Finanzierungshaushalt wie auch der Ergebnishaushalt budgetiert.

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Kontrollfragen Kapitel 6:

1. Benennen und beschreiben Sie die drei Haushalte, die der Bund führt!
2. Wie unterscheiden sich Ergebnishaushalt und Finanzierungshaushalt? Nennen Sie Beispiele von Geschäftsfällen, die in den beiden Haushalten unterschiedlich verbucht werden!
3. Welche Informationen enthält der Vermögenshaushalt?

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

VII. Grundlagen der Verrechnung: Zahlungsvollzug

Damit überhaupt eine Auszahlung aus dem Bundeshaushalt durchgeführt werden kann, müssen bestimmte Vorschriften eingehalten werden.³⁸

A. Verwendung von Bundesmitteln

Vor jeder Verwendung von Bundesmitteln sollte (wenn möglich in HV SAP) eine Mittelreservierung bzw. eine Mittelbindung angelegt werden (es sei denn der Bestellwert liegt unter 400€ inkl. Ust. und die Lieferung / Leistung wird binnen 2 Wochen erbracht und wird mittels Rechnung dokumentiert)³⁹. Dadurch kann vermieden werden, dass Verbindlichkeiten eingegangen werden (z.B. eine Bestellung getätigt wird), ohne dass eine entsprechende Bedeckung im Budget dafür vorliegt.

Einer Zahlung gehen üblicherweise eine Bestellung⁴⁰ und eine Leistungserbringung voraus, es sei denn die Zahlung erfolgt im Sinne einer Förderung bzw. einer Transferzahlung, wobei auch hier jedenfalls eine schriftliche Auszahlungsanordnung (z.B. Förderungs-ELAK) vorzuliegen hat.

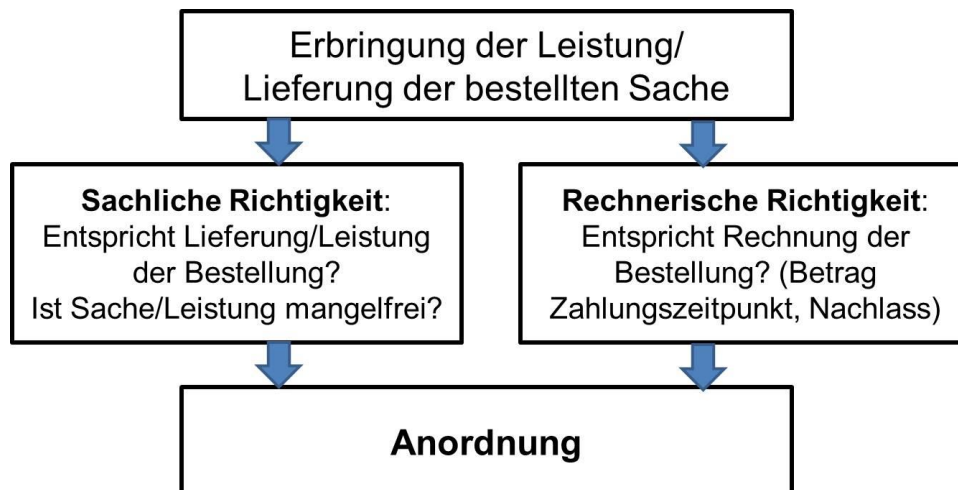
Eine Bestellung hat ab einem Bestellwert von 400€ (inkl. USt.) jedenfalls schriftlich zu erfolgen, Anzahlungen sind grundsätzlich zu vermeiden (Ausnahme: Branchenüblichkeit). Für jede Bestellung ist in HV SAP eine Mittelbindung anzulegen.

Mittelreservierung: Mittel werden reserviert; es muss noch kein exakter Betrag oder Empfänger bekannt sein

Mittelbindung: eine konkrete Bestellung/Rechnung liegt vor, die geplante Ausgabe wird erfasst und Budget dafür gebunden

Förderung, Schriftlichkeit

Bestellung



Nach Erbringung der Leistung und Eingang der (e-)Rechnung⁴¹ sind jedenfalls die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen

³⁸ Hier soll der Einfachheit halber nur auf den „normalen“ Budgetvollzug via HV-SAP eingegangen werden, z.B. die Personalverrechnung soll hier nicht betrachtet werden.

³⁹ B-HV 2013 §7 (4)

⁴⁰ Auf die vergaberechtlichen Implikationen von Bestellungen bzw. Auftragsvergaben (Bundesvergabegesetz 2018) soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

⁴¹ Bundesdienststellen sind verpflichtet, für den normalen Zahlungsvollzug ausschließlich e-Rechnungen zu akzeptieren, was umgekehrt auch bedeutet, dass alle inländischen Vertragspartner des Bundes im Waren- und Dienstleistungsverkehr mit Bundesdienststellen verpflichtet sind, Rechnungen ausschließlich elektronisch in strukturierter Form einzubringen (in der Regel im xml-Format ebInterface).

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

(Entspricht die Leistung der Bestellung? Entspricht der Betrag der Bestellung?) und zu bestätigen (üblicherweise in ELAK oder ESS).

E-Rechnungen müssen neben den umsatzsteuerlichen Rechnungsbestandteilen⁴² folgendes enthalten⁴³:

Bestandteile einer Rechnung

1. Lieferantenummer (Kreditorenummer)
2. Auftragsreferenz
3. Positionsnummern (sofern diese bei der Beauftragung angegeben wurde)
4. Bankverbindung: IBAN (BIC bei Auslandsüberweisungen)
5. Zahlungsbedingungen
6. E-Mail-Adresse des Vertragspartners

Nur e-Rechnungen, die allen diesen Merkmalen entsprechen, können akzeptiert werden.

Nach der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit kann die Anordnung der Zahlung erteilt werden. Diese Anordnung muss zwingenderweise im 4-Augen-Prinzip von einer anderen Person durchgeführt werden als die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, zudem muss diese Person zur Anordnung autorisiert worden sein (z.B. Direktorin einer Schule, oder Sektions- und Abteilungsleiter in der Zentralstelle)⁴⁴.

Anordnung der Zahlung

Dabei wird durch das Anordnen bestätigt, dass

- die angeordneten Verrechnungsdaten richtig sind
- die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgt sind
- keine Befangenheit oder Unvereinbarkeit vorliegt⁴⁵
- die Voranschlagswerte (= Budget) eingehalten werden

B. Beschaffung über die Bundes-Beschaffungsgesellschaft (BBG)

Grundsätzlich gibt es für die Beschaffung von Gütern oder Dienstleistungen durch die öffentliche Hand eine Reihe von Vergabeverfahren, die im Vergaberecht geregelt sind⁴⁶. Dort wird definiert, unter welchen Umständen Leistungen (Lieferungen, Dienstleistungen, Bauaufträge) in Auftrag gegeben werden dürfen, wie

Vergabeverfahren

Papierrechnungen werden (mit Ausnahmen, z.B. Mieten, Leasingverträge oder Mitgliedsbeiträge) nicht mehr akzeptiert. Eingescannte Papierrechnungen (z.B. pdf) sind explizit keine e-Rechnungen!

⁴² Umsatzsteuergesetz 1994 §11

⁴³ e-Rechnungsverordnung §4 (1)

⁴⁴ B-HV 2013 §26

⁴⁵ Befangenheit entsteht durch ein familiäres oder wirtschaftliches Naheverhältnis zum Geschäftspartner, B-HV 2013 §9

⁴⁶ Bundesvergabegesetz 2018

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

dabei vorzugehen ist und welche Bedingungen einzuhalten sind. Ziel ist ein transparentes und kostengünstiges Vergabewesen, damit bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen nachvollziehbar der/ie beste Bieter/in zum Zug kommt, um Korruption, „Freunderlwirtschaft“ oder irrtümliche Bevorzugung weniger guter Angebote zu verhindern.

Die probateste Methode der Beschaffungen ist in der Regel über den e-Shop der Bundes-Beschaffungsgesellschaft (BBG). Bundesdienststellen (aber auch andere öffentliche Nachfrager wie Länder oder Gemeinden) können über die BBG Waren bestellen oder Dienstleistungen beauftragen, ohne ein Vergabeverfahren durchführen zu müssen. Dies kann geschehen, da die BBG vorher selbst unter Berücksichtigung des Vergaberechts eine breite Palette an Liefer-, Dienstleistungs- und Bauauftragskontingenten ausgeschrieben hat, derer sich etwa die Bundesministerien bedienen können. Die Beschaffung über die BBG stellt für Auftraggeber wie Bundesministerien den Normalfall dar.

e-Shop der BBG

C. Verrechnung von Geschäftsfällen

Damit die verwendeten Mittel buchhalterisch korrekt verbucht werden können (z.B. von welcher Budgetposition und Finanzstelle soll gezahlt werden? Zu welcher kostenrechnerischen Kontierung ist die Zahlung zuzuordnen? Wann soll die Zahlung auf welches Konto von welchem Empfänger erfolgen? etc.), müssen im Verrechnungssystem (HV SAP) die entsprechenden Daten erfasst werden.

Bei der Erfassung einer Mittelreservierung bzw. Mittelbindung werden die meisten der verrechnungstechnisch relevanten Daten bereits in HV SAP aufgenommen. Zur Durchführung der tatsächlichen Zahlung nach Einlangen der e-Rechnung müssen nur noch wenige Daten ergänzt werden, da durch die vorangegangene Erfassung der Mittelbindung / Mittelreservierung die eingelangte e-Rechnung mit den bereits erfassten Daten verknüpft wird.

Verrechnungsmerkmal	Erfassung (spätestens)
Zweck	Mittelreservierung
(ungefährer) Betrag	Mittelreservierung
Finanzstelle	Mittelreservierung
Kostenstelle / Innenauftragsnummer	Mittelreservierung
Budgetposition ⁴⁷	Mittelreservierung
Name und Anschrift des Empfängers	Mittelbindung
Bankverbindung	Mittelbindung

⁴⁷ Das Detailbudget leitet sich bereits aus der verwendeten Kostenstelle / Innenauftragsnummer ab. Hier muss nurnoch das Konto ergänzt werden.

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Geburtsdatum*	Mittelbindung
UID-Nummer oder Firmenbuchnummer*	Mittelbindung
Registernummer* ⁴⁸	Mittelbindung
Fälligkeit	Erfassung
Skonto*	Erfassung
Abgrenzung*	Erfassung

*wenn zutreffend

Nachdem die betreffenden Daten erfasst und die Zahlung angeordnet wurde, gelangt die Anordnung auf elektronischem Wege in die BHAG (vgl. Kapitel IV), welche nach Durchführung ihrer Prüfroutinen die Anordnung an die BAWAG P.S.K.⁴⁹ weiterleitet, welche dann die Zahlung tatsächlich durchführt.

D. Kostenrechnung

Das Verrechnungsmerkmal der Kostenstelle bzw. der Innenauftragsnummer ist ein Element der Kosten- und Leistungsrechnung (B-KLR).

Bei der B-KLR handelt es sich um ein Instrument, das aus der Privatwirtschaft übernommen wurde. Mit der dort verwendeten Kostenrechnung sind vor allem Preisberechnungen oder Make-or-Buy-Entscheidungen zu treffen.

In der Bundesverwaltung dient die B-KLR hauptsächlich dazu, die tatsächlichen Kosten für die Leistungen der Bundesverwaltung darzustellen. Dazu werden die Leistungen definiert, die die jeweiligen Organisationseinheiten erbringen (z.B. Erstellen von Bescheiden, Strategische Steuerung, Personalmanagement,...).

Danach wird abgeschätzt, wie viele Personen welchen Anteil ihrer Arbeitszeit mit der Erstellung der jeweiligen Leistungen verbringen (Leistungszeitschätzung) und deren Personalkosten werden anteilig auf die Leistungen gerechnet. Dazu kommen noch Zusatzkosten wie Gebäudemieten (nach einem Quadratmeterschlüssel), EDV-Kosten, Stromkosten etc., bis nach Aufsummierung aller Posten eindeutig festgelegt werden kann, was die Erstellung einer bestimmten Leistung tatsächlich kostet.

Leistungszeitschätzung

E. Kontrolle der Gebarung

Der Bund verfügt über beträchtliche Finanzmittel. Damit es bei deren Verwaltung zu keiner missbräuchlichen Bewirtschaftung kommen kann, sind verschiedene Kontrollmechanismen vorgesehen. Besonders relevant hierfür sind⁵⁰

⁴⁸ Vereins-, Unternehmens- oder Ergänzungsregister

⁴⁹ BHG 2013 §111; die BAWAG P.S.K. ist als Rechtsnachfolgerin der ehemaligen Staatsbank Österreichische Postsparkasse nach Fusion mit dieser nunmehr die Hausbank der Republik Österreich.

⁵⁰ Keine abschließende Aufzählung!

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

- **Das Vergaberecht**⁵¹: abhängig von der geplanten Höhe des Auftragswertes und der Art des Auftrages soll durch eine Reihe von vordefinierten Vergabeverfahren bei öffentlichen Aufträgen sichergestellt werden, dass die/er beste Bieter/in zum Zug kommt, bzw. soll verhindert werden, dass durch fehlende Marktsondierung, Korruption, „Freunderlwirtschaft“ etc. bei der Auftragsvergabe dem Bund oder einer/m anderen (unterlegenen) Bieter/in Schaden entsteht
- **Das Vier-Augen-Prinzip** bei der Freigabe von Zahlungen stellt sicher, dass bei Zahlungen des Bundes Fehler oder Malversationen verhindert werden können (oftmals wird es sogar als Sechs-Augen-Prinzip gelebt: Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit – Anordnung – Kontrolle in BHAG).
- **Der BHAG** obliegt ebenfalls eine Prüfungsfunktion im Gebarungsvollzug (Innenprüfung: Prüfung im Gebarungsvollzug und gegebenenfalls Nachprüfung⁵²)
- **Der Rechnungshof** prüft die Gebarung aller HHLO sowohl laufend, durch den Bundesrechnungsabschluss als auch ad hoc durch vor-Ort-Prüfungen.
- **Das Finanzministerium** hat umfangreiche Kontrollrechte, bzw. muss bei vielen Geschäftsfällen auch vorab das Einvernehmen mit dem BMF hergestellt werden (*vgl. Kapitel IX*).
- **Die interne Revision** des jeweiligen HHLO hat ebenso Kontrollkompetenz im Gebarungsvollzug.
- **Die politische Kontrolle** der Verwaltung obliegt letztlich dem Nationalrat, der sich in der Regel des Rechnungshofes als Hilfsorgan bedient, aber auch insbesondere durch parlamentarische Anfragen seine Kontrollfunktion ausübt.

Zusammenfassung

Zur Sicherstellung der korrekten Verrechnung sollte einer Beauftragung eine Mittelbindung bzw. –reservierung vorausgehen. Als Rechnungen werden mit wenigen Ausnahmen nur e-Rechnungen akzeptiert, die nach Eingang auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft, erfasst und anschließend die Auszahlung durch eine befugte Person angeordnet wird.

Die Kostenrechnung soll für Transparenz sorgen, wie viel eine bestimmte Leistung des Bundes tatsächlich kostet.

Mehrere Kontrollinstanzen sorgen dafür, dass eine missbräuchliche Verwendung von Bundesmitteln möglichst verhindert wird.

⁵¹ Bundesvergabegesetz 2018

⁵² BHG 2013 §§113-115

GRUNDLAGEN DER VERRECHNUNG

Kontrollfragen Kapitel 7:

1. Wie läuft die Verwendung von Bundesmitteln ab? Von der Mittelreservierung bis zur Bezahlung
2. Wie unterscheiden sich eine Mittelreservierung und eine Mittelbindung?
3. Wer darf eine Zahlung anordnen?
4. Was ist die Kostenrechnung?
5. Nennen Sie Elemente der Gebarungskontrolle

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

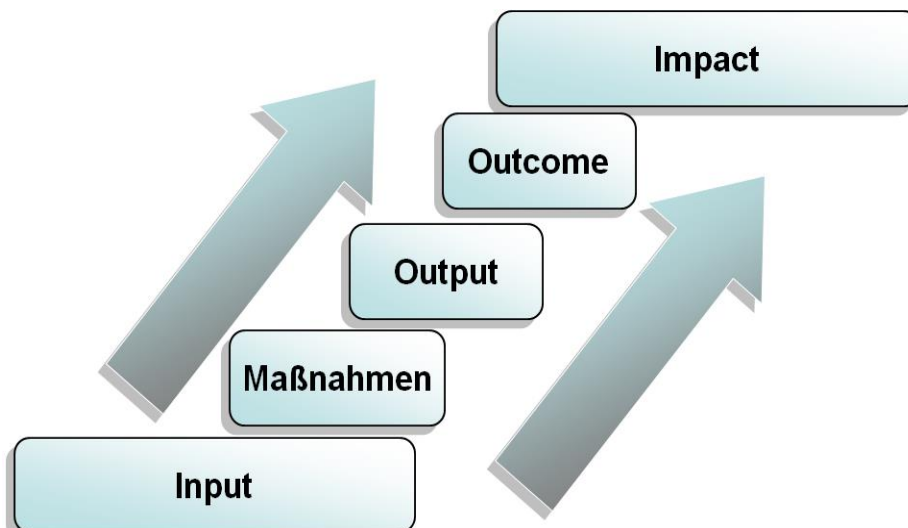
Grundlagen der Wirkungsorientierung

Wirkungsorientierung

Die Wirkungsorientierung ist einer der verfassungsmäßigen Budgetgrundsätze. Generell verfolgt die Wirkungsorientierung die Philosophie, dass das Verwaltungshandeln nicht nur von reinen Inputs gesteuert werden, sondern ein sehr viel stärkeres Augenmerk auf die Resultate staatlichen Handelns gelegt werden soll – also die Wirkungen, die in der Gesellschaft durch den Staat gezeitigt werden: Nicht die Frage, wie viel Geld wo investiert wird, soll im Zentrum des Verwaltungshandelns stehen, sondern die Frage, welche Wirkungen mit den eingesetzten Mittel erzielt werden.

„Philosophie“ der
Wirkungsorientierung

Generell kann man die Idee der Wirkungsorientierung in einem fünfstufigen Schema darstellen:



Beispiel: Das Krankenhaus

Input: Ärztinnen/Ärzte, Pflegepersonal, Medikamente, Diagnosegeräte, Betten, usw.

Maßnahme: Die Behandlung von Patient/innen

Output: Die Anzahl der geheilten Patient/innen

Outcome: Gesunde, produktive Menschen

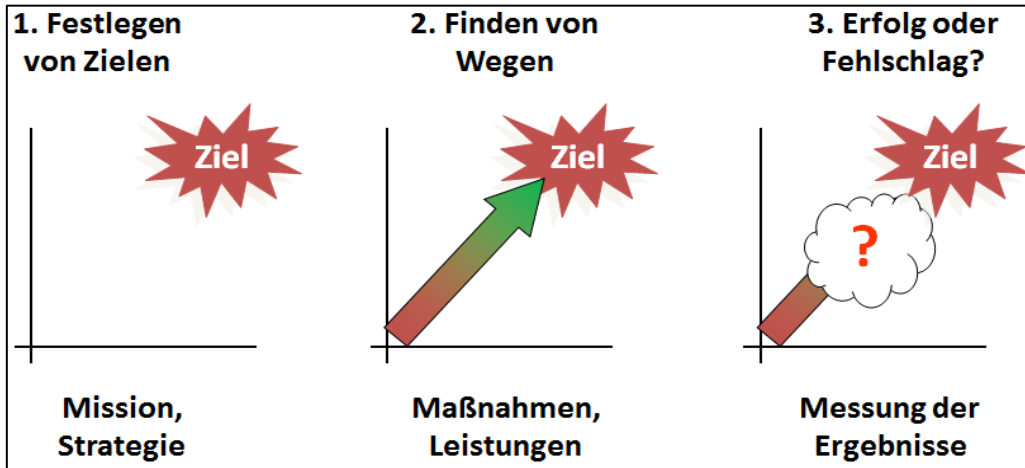
Impact: Verbesserte Volksgesundheit, weniger Krankenstände, erhöhte Lebensqualität, reduzierte Sterblichkeit

Die staatliche Verwaltung möchte ihr Handeln möglichst flächendeckend in ähnlichen Wirkungsketten darstellen, wozu die Wirkungsorientierte Budgetierung und die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung dienen. Die wirkungsorientierte Budgetierung als „Schaufenster der Ressorts“, in dem die Leistungen der Verwaltung der interessierten Öffentlichkeit dargeboten werden, und die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung als Ansatz, um die Methoden der Wirkungsorientierung in die Fläche zu bringen, also im tagtäglichen Verwaltungshandeln zu integrieren.

Die fünfstufige Grundsatzidee der Wirkungsorientierung (von Input bis Impact) wurde in der Umsetzung des Haushaltsrechts ein wenig reduziert und kann in diesem vereinfachten Schema dargestellt werden:

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Abbildung 9: Elemente der Wirkungsorientierung



In einem ersten Schritt muss man sich die Frage stellen, welche Ziele man mit seinem Handeln eigentlich anstrebt. Wozu gibt es uns? Was sind unsere Alleinstellungsmerkmale? Was können wir besonders gut? Was wollen wir erreichen? Was soll unser Impact sein?

Mit dergestalt formulierten Zielen muss dann in einem zweiten Schritt die Überlegung erfolgen, wie denn die nun gefundenen Ziele erreicht werden sollen – also welche Maßnahmen müssen wir setzen, um unsere Ziele zu erreichen?

Und schließlich stellt sich am Ende des Tages die Frage, ob wir unsere Ziele denn nun erreicht haben, oder ob wir auf halbem Weg gescheitert sind. Eine valide Antwort auf diese Frage kann nur gegeben werden, wenn man sich schon zu Beginn dieses Prozesses überlegt, wie der Zielerreichungsgrad festgestellt wird – welche Kennzahlen und Meilensteine uns also Auskunft darüber geben, ob wir unsere Zielwerte erfüllt haben, oder wo wir noch Verbesserungsbedarfe haben.

Als Hilfestellung dafür, ob aus methodischer Perspektive „gute“ Ziele und Kennzahlen gewählt wurden, gibt es die Schemata SMART und CLEVER:

„Elemente“ der Wirkungsorientierung:

- Ziel
- Maßnahme
- Kennzahl / Meilenstein

SMART
CLEVER

Tabelle 7: Qualitätsmerkmale eines „guten“ Wirkungsziels

S – Spezifisch	Konkret
M – Messbar	Quantitativ messbar
A – Akzeptiert & attraktiv	Sinnvoll, beeinflussbar
R – realistisch	Herausfordernd, aber erreichbar
T – Terminiert	Zeitlich bestimmt

Tabelle 8: Qualitätsmerkmale einer „guten“ Kennzahl

C - Charakteristisch	Wesentliche Aspekte des Ziels werden abgebildet
L – Leistbar	Verhältnis Erhebungsaufwand : Nutzen
E – Eingeeordnet	In die Steuerungsprozesse integriert
V – Vergleichbar	Zeitlich oder strukturell vergleichbar
E – Ergiebig	Aussagekräftig
R – Reliabel	Datenquelle / Berechnungsmethode sind bekannt

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

VIII. Wirkungsorientierte Budgetierung

Durch die Wirkungsorientierte Budgetierung werden alle haushaltsleitenden Organe und haushaltsführenden Stellen angehalten, die vom Nationalrat zur Verfügung gestellten Mittel mit Angaben zur Wirkungsorientierung zu versehen, also zu definieren, welche Ziele in der jeweiligen Untergliederung mit den verfügbaren Mitteln verfolgt werden und welche Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele gesetzt werden.

Angaben zur Wirkungsorientierung in den Budgetgesetzen und -dokumenten

Diese Angaben werden von den haushaltsleitenden Organen formuliert und finden nach einer Qualitätssicherung im Bundesministerium für Kultur, Öffentlichen Dienst und Sport Eingang in den Strategiebericht (erläuternder Bericht zum BFRG) und das BFG bzw. die Teilhefte.

Konkret sind von den Haushaltsleitenden Organen zu definieren:

- Ein Leitbild (kommt in das BFG)
- Die Herausforderungen der Untergliederung (kommen in den Strategiebericht)
- Die Wirkungsziele der Untergliederung inklusive Kennzahlen (kommen in den Strategiebericht und das BFG)
- Die Maßnahmen der Globalbudgets inklusive Kennzahlen / Meilensteinen (kommen gebündelt in den Strategiebericht und detaillierter in das BFG)
- Ziele und Maßnahmen inklusive Kennzahlen / Meilensteinen auf Ebene der Detailbudgets (kommen ins Teilheft)

Alle Angaben zur Wirkungsorientierung haben gewisse Kriterien zu erfüllen. Sie sind so zu wählen, dass ihre

- Relevanz
- inhaltliche Konsistenz
- Verständlichkeit
- Nachvollziehbarkeit
- Vergleichbarkeit sowie
- Überprüfbarkeit

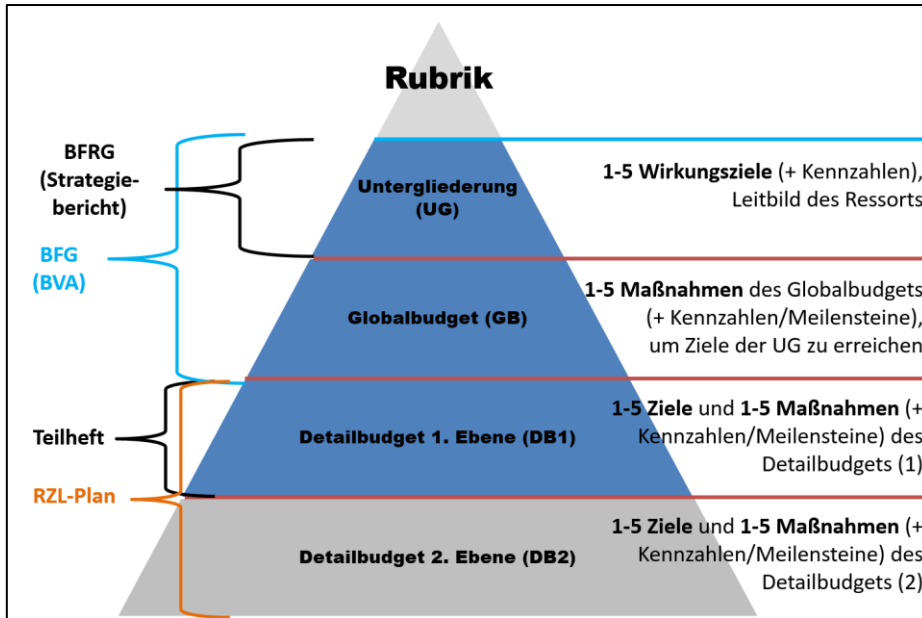
gewährleistet sind⁵³.

Somit finden sich entlang der Budgetstruktur auf allen Ebenen Angaben zur Wirkungsorientierten Budgetierung:

⁵³ BHG 2013 §23

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Abbildung 10: Angaben zur Wirkungsorientierung⁵⁴



UG: 1-5 Ziele
GB: 1-5 Maßnahmen
DB: 1-5 Ziele und 1-5 Maßnahmen

Auf jeder dieser Ebenen finden sich gewisse Eigenheiten, auch wenn im Generellen dem oben vorgestellten Schema von Ziel – Kennzahl – Maßnahme entsprochen wird.

A. Leitbild, Herausforderungen

Im BFG hat jede Untergliederung ein Leitbild zu definieren: Darin sollen Fragen behandelt werden wie „Welche Grundsatzstrategie verfolgen wir? Wozu sind wir da? Was sind unsere Alleinstellungsmerkmale? Was machen wir, worin sind wir besonders gut, was sind unsere Kernaufgaben?“.

Strategische Ausrichtung, Stoßrichtung der Problemlösung

Dieses Leitbild kann zwar jährlich angepasst werden, soll aber natürlich der Natur eines Leitbildes entsprechend einen mehrjährigen Horizont zugrunde liegen haben.

Im Strategiebericht, der dem BFRG angeschlossen ist, sind darüber hinaus die Herausforderungen darzulegen, mit denen sich die jeweilige Untergliederung in den nächsten Jahren konfrontiert sehen wird.

B. Wirkungsziele der Untergliederung

Jede Untergliederung hat 1-5 Wirkungsziele zu definieren. Diese sollten sich im weitesten Sinne vom Leitbild und den Herausforderungen ableiten lassen und die strategischen Prioritäten der Untergliederung des nächsten Jahres darstellen. Man kann hier auch von einem „Schaufenster des Ressorts“ sprechen, da hier die Ministerien ihre Schwerpunkte – und eben ihre Ziele – auf einer prominenten Plattform darstellen können.

Wirkungsziele als „Schaufenster des Ressorts“

Dabei ist zu beachten, dass pro Untergliederung zumindest ein sogenanntes Genderziel zu definieren ist, also ein Ziel, das auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern ausgerichtet sein soll.

Verankerung der Gleichstellung

⁵⁴ Angaben zur Wirkungsorientierung-VO, ins. §§4, 5 und 7

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Weiters muss – wie schon im obigen Schema der Wirkungsorientierung dargestellt – auch der Erfolg im Nachhinein überprüfbar sein. Deswegen müssen für jedes Wirkungsziel 1-5 Kennzahlen definiert werden, die geeignet sind, den Umsetzungsgrad der angestrebten Wirkung zu illustrieren, wobei für jede Kennzahl natürlich die letzten Ist-Werte und die Zielwerte für das laufende Jahr und das nächste Jahr (das Jahr, für welches das BFG gilt) anzugeben sind. Darüber hinaus ist im Sinne einer strategischen Stoßrichtung (da viele der Kennzahlen innerhalb eines Jahres kaum beweglich sind) für jede Kennzahl auch noch ein Langfristzielwert innerhalb der nächsten 10 Jahre anzugeben.

Kennzahlen mit Ist- und Zielwerten

Abbildung 11: Beispiel einer Kennzahl der UG 31, BFG 2022⁵⁵

Kennzahl 31.1.1	Abschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen, Privatuniversitäten und Pädagogischen Hochschulen					
Berechnungsmethode	Summierung der Studienabschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen, Privatuniversitäten und Pädagogischen Hochschulen					
Datenquelle	uni:data (unidata.gv.at) Jahreswerte beziehen sich auf Studienjahre (dh Ziel 2022 steht für Studienjahr 2021/22)					
Messgrößenangabe	Anzahl					
Entwicklung	Istzustand 2018	Istzustand 2019	Istzustand 2020	Zielzustand 2021	Zielzustand 2022	Zielzustand 2025
	Gesamt: 54.550 Weiblich: 29.980 Männlich: 24.571	Gesamt: 55.520 Weiblich: 30.984 Männlich: 24.535	Gesamt: 57.098 Weiblich: 32.049 Männlich: 25.050	Gesamt: >= 57.900 Weiblich: >= 32.400 Männlich: >= 25.500	Gesamt: >= 58.190 Weiblich: >= 33.467 Männlich: >= 24.723	Gesamt: >= 62.024 Weiblich: >= 36.538 Männlich: >= 25.486
	Durch eine Ausweitung der Anzahl von akademischen Abschlüssen kann dem Bedarf der Wissensgesellschaft nach Höherqualifizierung entsprochen werden, um das volkswirtschaftliche Niveau und den sozialen Wohlstand zu erhalten. Eine entsprechend hohe Anzahl an Absolventinnen und Absolventen ist eine wesentliche Voraussetzung für die nationale Positionierung und das künftige Bestehen im globalen Wissenschafts- und Wirtschaftswettbewerb. Der aktuelle Zielwert 2022 resultiert unmittelbar aus den Zielsetzungen der nationalen Hochschulplanung. Als Maßnahme zur Zielerreichung werden u.a. auch obligate Leistungsbeiträge der Universitäten zu diesem auch budgetär hinterlegten Ziel in den Leistungsvereinbarungen verankert, und außerdem soll der Ausbau des Fachhochschul-Sektors ebenso zu einer Steigerung der Anzahl der Abschlüsse beitragen.					

Die Wirkungsziele werden schließlich im BFG veröffentlicht. Da sie somit Teil der Budgetdokumente sind, werden sie auch vom Nationalrat mitdiskutiert und mitbeschlossen. Dennoch haben Sie nur indikativen Charakter, es liegt somit kein Bruch des BFG vor, wenn eine UG ihre Wirkungsziele nicht erreichen sollte, also z.B. einer der gesteckten Zielwerte nicht erreicht werden kann – die Konsequenzen sind in erster Linie politischer Natur.

C. Maßnahmen der Globalbudgets

Weiters müssen dann – ganz im Sinne des oben dargestellten Schemas der Wirkungsorientierung – Maßnahmen definiert werden, wie denn die Umsetzung der Ziele angestrebt werden soll.

Umsetzung der Ziele: Maßnahmen auf Globalbudget-Ebene

Diese Maßnahmen werden auf Ebene der Globalbudgets definiert. Das bedeutet, dass pro Globalbudget wiederum 1-5 Maßnahmen zu definieren sind, wobei für jede Maßnahme festgelegt werden muss, zu welchem Wirkungsziel sie beitragen soll. Es kann somit weder eine

⁵⁵ Gehört zum Wirkungsziel 31.1, „Qualitäts- bzw. kapazitätsorientierte sowie Bologna-Ziele-konforme Erhöhung der Anzahl der Bildungsabschlüsse an Universitäten, Fachhochschulen und Privatuniversitäten“ (BFG 2022)

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Maßnahme ohne korrespondierendes Wirkungsziel geben, so wie es auch kein Wirkungsziel geben darf, dem keine Maßnahme zugeordnet ist.

Auch muss jede der Maßnahmen wiederum mit 1-5 Kennzahlen oder Meilensteinen bedacht werden, die wiederum den Umsetzungsgrad der Maßnahmen messbar machen.

Unterschied Kennzahl – Meilenstein

Anders als bei den Wirkungszielen kann bei den Maßnahmen zum Globalbudget auch ein Meilenstein zur Messung des Fortschrittes herangezogen werden. Eine Kennzahl stellt einen messbaren, quantitativen Wert dar – in der Regel sind das Verhältniskennzahlen wie eine Prozentangabe (xx% der erwachsenen Wohnbevölkerung hat einen tertiären Bildungsabschluss) oder absolute Kennzahlen (xx.xxx österreichische Unternehmen exportieren ins Ausland).

Im Gegensatz dazu sind Meilensteine nicht in Zahlen auszudrücken, sondern meist Unter- oder Zwischenziele eines Projekts, die zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht sein sollen (z.B. bis zum 15.06. wurde ein bestimmter Gesetzesentwurf in den Nationalrat eingebracht, oder bis 31.12. wurde eine bestimmte Strategie erarbeitet). Solche Meilensteine kennen nur die Zustände „erfüllt“ oder „nicht erfüllt“, anders als bei quantitativen Kennzahlen kann man hier auch nicht angeben, um wie viel der Zielwert versäumt wurde, Meilensteine sind somit eine gröbere Kenngröße als Kennzahlen, sind aber in der Realität in vielen Fällen einfacher zu finden als sinnvolle Kennzahlen.

Die Maßnahmen werden ebenso im BFG veröffentlicht. Hier gilt dasselbe wie auf Ebene der Wirkungsziele: Da die Maßnahmen Teil der Budgetdokumente sind, werden sie auch vom Nationalrat mitdiskutiert und mitbeschlossen. Auch Sie haben nur indikativen Charakter, es liegt somit kein Bruch des BFG vor, wenn ein GB eine seiner Maßnahmen nicht umsetzen sollte, also z.B. einer der projektierten Meilensteine nicht erreicht werden kann.

D. Ziele und Maßnahmen auf Ebene der Detailbudgets

Wenn man die Budgetstruktur dann weiter nach unten verfolgt, so gelangt man nach der UG- und Globalbudgetebene zu den Detailbudgets (1. und 2. Ebene). Hier gilt wiederum, dass für jedes Detailbudget (egal ob 1. oder 2. Ebene) jeweils 1-5 Ziele, 1-5 Maßnahmen und für die Maßnahmen jeweils 1-5 Kennzahlen oder Meilensteine zu definieren sind (für die Ziele müssen auf Detailbudgetebene keine Kennzahlen gefunden werden).

Die Angaben auf DB 1-Ebene werden im Teilheft der jeweiligen Untergliederung veröffentlicht. Die Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen auf DB 2-Ebene werden nicht veröffentlicht, sondern dienen nur der rein ressortinternen Steuerung. Auch auf Ebene der Detailbudgets haben die Angaben zur Wirkungsorientierung nur indikativen Charakter, sie sind sogar noch wesentlich stärker unverbindlich, als dass sie als Teil des Teilheftes nicht vom Nationalrat mitbeschlossen werden, und somit komplett außerhalb jeglicher gesetzlichen Bindungswirkung liegen, die Angaben von Ebene von DB 2 liegen dem Nationalrat in der Regel nicht einmal vor, sondern werden verwaltungsintern im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL), der

Operationalisierung
der
Wirkungsorientierung
auf der DB-Ebene

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

zwischen dem haushaltsleitenden Organ und der haushaltsführenden Stelle abgeschlossen wird, abgehandelt.

E. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan⁵⁶

Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan (RZL) stellt ein rein ressortinternes Steuerungsinstrument dar. Dieses stellt eigentlich eine Vereinbarung zwischen dem haushaltsleitenden Organ und der Leiterin bzw. dem Leiter jeder haushaltsführenden Stelle dar.

Ressortinterne
Steuerung durch RZL

Darin sind – wie der Name schon sagt – vor allem drei Punkte vereinbart:

- Die Ziele, die von der haushaltsführenden Stelle in den nächsten 4 Jahren anzustreben sind
- Die Leistungen, die die haushaltsführende Stelle in den nächsten 4 Jahren zu erbringen hat (mitsamt entsprechenden Kennzahlen)
- Die Ressourcen, die der haushaltsführenden Stelle dafür zur Verfügung stehen, sowohl als Budget als auch im Sinne der Personalkapazität.

Der RZL deckt somit den Zeitraum des jeweiligen Bundesfinanzrahmens ab und wird von beiden Seiten (dem haushaltsleitenden Organ und der haushaltsführenden Stelle) unterzeichnet. Somit ist er das Basisdokument für die Steuerung der Detailbudgets durch die jeweilige Zentralstelle eines Ressorts, und wird ähnlich wie das BFRG alle Jahre neu verhandelt und im Sinne einer rollierenden Planung um ein Jahr erweitert. Der Sinn dahinter liegt in der Zusammenführung von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, die mitsamt einem kennzahlengesteuerten System eine zentrale Kontrolle bei weitgehender dezentraler Selbstständigkeit erlaubt.

Da die RZL-Pläne eine rein ressortinterne Angelegenheit sind gibt es kaum gesetzliche Vorschriften, wie diese zu gestalten sind. Auch sind ihre Inhalte weder dem BMKÖS noch dem BMF zu melden.

F. Evaluierung der Wirkangaben

Die Erreichung der gesetzten Ziele bzw. Umsetzung der Maßnahmen sollte Gegenstand eines permanenten (internen) Wirkungscontrollings sein, bzw. werden die Ergebnisse auch in einem jährlich erscheinenden Bericht zur Wirkungsorientierung dargestellt⁵⁷. Dieser Bericht wird von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle⁵⁸ in Zusammenarbeit mit den HHLO erstellt und veröffentlicht. Darin werden die Ergebnisse des Verwaltungshandelns des vergangenen Jahres (im Kontext der Angaben zur Wirkungsorientierung) beleuchtet.

Zusammenfassung:

Die Wirkungsorientierung soll eine Fokussierung auf die wesentlichen Ziele und Leistungen der Bundesverwaltung schaffen und diese im Sinne der Transparenz einer

⁵⁶ BHG 2013 §45

⁵⁷

https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/be_richte_wo1.html

⁵⁸ Diese ist derzeit (2022) im BMKÖS angesiedelt.

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

interessierten Öffentlichkeit zugänglich machen. Generell haben alle haushaltsleitenden Organe pro Untergliederung

- ein Leitbild
- 1-5 Herausforderungen
- 1-5 Wirkungsziele (inkl. 1 „Genderziel“)
- pro Wirkungsziel 1-5 Kennzahlen (inkl. Ist- und Zielwert)

zu definieren. Weiters sind pro Globalbudget

- 1-5 Maßnahmen
- pro Maßnahme 1-5 Kennzahlen oder Meilensteine (inkl. Ist- und Zielwert)

zu liefern.

Letztlich wird die Wirkungsorientierung auf Ebene der Detailbudgets heruntergebrochen, wo pro Detailbudget (1. wie 2. Ebene)

- 1-5 Ziele
- 1-5 Maßnahmen
- pro Maßnahmen 1-5 Kennzahlen oder Meilensteine (inkl. Ist- und Zielwert)

zu finden sind.

Alle diese Angaben werden (mit Ausnahme der DB2, die nur ressortintern im RZL vorkommen) in den Budgetdokumenten veröffentlicht:

- Wirkungsziele, Herausforderungen und aggregierte Maßnahmen im BFRG („Strategiebericht“)
- Leitbild, Wirkungsziele auf UG- und Maßnahmen auf GB-Ebene (jeweils inkl. Kennzahlen bzw. (Meilensteine) im BFG)
- Ziele und Maßnahmen (inkl. Kennzahlen bzw. Meilensteine) für DB1 im Teilheft (und im unveröffentlichten RZL)
- Ziele und Maßnahmen (inkl. Kennzahlen bzw. Meilensteine) für DB2 werden nicht veröffentlicht, diese sind nur ressortintern im RZL zu finden

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Kontrollfragen Kapitel 8:

1. Was ist der „Sinn“ der Wirkungsorientierung?
2. Welche Wirkangaben müssen für welches Dokument erstellt werden?
3. Was ist der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan?

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

IX. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Die zweite Schiene der Wirkungsorientierung ist die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA).

Hierbei wird statt der „großen Ziele“ eines Ressorts darauf abgestellt, dass jede rechtsetzende Maßnahme (Gesetze, Verordnungen usw.) bzw. jede sonstige Maßnahme, die mit bestimmten Kosten⁵⁹ verbunden ist, einer Folgenabschätzung im Sinne der Wirkungsorientierung unterzogen wird. Hierbei sollen sowohl die erwünschten Wirkungen dargestellt werden, es sollen aber auch Überlegungen zu etwaigen unerwünschten Wirkungen angestellt werden.

WFA bei

- Rechtsetzenden Maßnahmen
- „Teuren“ Maßnahmen

A. Durchführung einer WFA

In der Regel umfasst eine WFA fünf Schritte:

5 Schritte der WFA

1. Problemanalyse: Warum werden wir tätig?
2. Zielformulierung: Wo wollen wir hin?
3. Maßnahmenformulierung: Was tun wir konkret?
4. Abschätzung der Auswirkungen in den Wirkungsdimensionen
5. Interne Evaluierung

In einem ersten Schritt muss eine Problemanalyse durchgeführt werden: Was veranlasst die öffentliche Hand dazu, tätig zu werden? Daraus abgeleitet muss für jede WFA wiederum zumindest ein Ziel mitsamt Kennzahlen und innerhalb des Vorhabens Maßnahmen mitsamt Kennzahlen definiert werden, die im Rahmen des Vorhabens umgesetzt werden.

1. Problemanalyse

2. Zielformulierung

3. Maßnahmenformulierung

Weiters ist bei der WFA auf mehrere Wirkungsdimensionen Rücksicht zu nehmen:

- öffentliche Haushalte
- Gesamtwirtschaft (umfasst auch Aspekte des Arbeitsmarktes)
- Unternehmen
- Umwelt
- Konsumentenschutzpolitik
- Verwaltungskosten für Bürgerinnen / Bürger und Unternehmen
- Soziales
- Kinder und Jugend
- tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern

4. Abschätzung der Auswirkungen:
Spezielle Wirkungsdimensionen

Für jede dieser Dimensionen muss eine Folgenabschätzung durchgeführt werden. Das bedeutet, dass für jede rechtsetzende Maßnahme bzw. jede sonstige Maßnahme, die mit bestimmten Kosten verbunden ist, der Frage nachgegangen werden muss, welche Auswirkungen auf die jeweiligen Dimensionen zu erwarten sind. Dabei gibt es ein zweistufiges Verfahren: In einem ersten Schritt wird anhand eines vordefinierten Kennzahlensets pro Wirkungsdimension evaluiert, ob wesentliche Auswirkungen erwartet werden. Wenn bei einem

Zweistufiges Verfahren: zuerst Wesentlichkeitsprüfung, dann erst vertiefende Abschätzung

⁵⁹ Die zu berücksichtigende Höhe dieser Kosten ist in der sogenannten Vorhabensverordnung des BMF geregelt. Wenn ein Vorhaben die dort festgelegte Kostenschwelle überschreitet, ist vor Durchführung der Maßnahme das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen und dazu eine WFA durchzuführen.

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Vorhaben z.B. keine wesentlichen sozialen Auswirkungen zu erwarten sind, kann die Abschätzung dieser Dimension schon wieder beendet werden. Sollte aber im Sinne des Kennzahlensets einer der Dimensionen erkannt werden, dass die Wesentlichkeitsschwelle überschritten wird, so ist – wiederum anhand eines Kennzahlensets und eines standardisierten Modells – eine sogenannte vertiefende Folgenabschätzung dieser Dimension durchzuführen.

Die gesamte WFA wird mithilfe eines Tools durchgeführt, das wie ein standardisierter Fragebogen die User durch die verschiedenen Dimensionen leitet. Letztendlich produziert das WFA-Tool ein sogenanntes e-Rechts-fähiges Dokument, das an die ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im BMKÖS bzw. im Zuge der Einvernehmensherstellung dem BMF übermittelt wird bzw. danach bei rechtsetzenden Maßnahmen das Vorblatt darstellt.

WFA-Tool

Nach einem bestimmten Zeitraum (maximal nach 5 Jahren) hat eine Evaluierung stattzufinden, inwiefern die erwarteten Zielwerte bei den Kennzahlen der einzelnen Dimensionen des Vorhabens erreicht wurden, oder wo Abweichungen vorliegen.

5. Interne Evaluierung

Diese Evaluierung wird danach von der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BMKÖS dem Nationalrat vorgelegt, der dadurch Kenntnis über den Umsetzungsstand der diversen Vorhaben erlangt und diese in seine politischen Entscheidungsprozesse einbeziehen kann.

B. Ausnahme: Vereinfachte Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Da die auslösenden Faktoren für eine WFA sehr breit aufgestellt sind (d.h. sehr viele mitunter sehr aufwändige WFAen durchgeführt werden müssen), was die Kapazitäten der Bundesverwaltung spürbar in Bedrängnis bringen könnte, wurde ergänzend eine Regelung für die Einführung einer Vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung („WFA light“) erlassen.

„WFA light“

Eine solche „WFA light“ ist immer dann zulässig, wenn

- keine Förderung betroffen ist,
- keine wesentlichen Auswirkungen in einer der Wirkungsdimensionen erwartet wird,
- keine finanziellen Auswirkungen über 20 Millionen Euro absehbar sind und
- kein direkter substantieller Zusammenhang mit einer Globalbudget-Maßnahme hergestellt

Kriterien für „WFA light“

werden kann.

Unter diesen Bedingungen, das heißt, wenn eine vereinfachte WFA durchgeführt werden darf, müssen insbesondere keine Kennzahlen für die anvisierten Ziele und Maßnahmen definiert werden, und es entfällt konsequenterweise auch die Evaluierung nach spätestens 5 Jahren, da mangels angegebener Zielwerte auch kein Ist- und Zielzustand verglichen werden können.

GRUNDLAGEN DER WIRKUNGSORIENTIERUNG

Kontrollfragen Kapitel 9:

1. Was ist eine WFA, und wann ist eine solche durchzuführen?
2. Welche fünf Schritte müssen im Rahmen der Erstellung einer WFA gegangen werden?
3. Was ist eine „WFA light“ und wann ist eine solche zulässig?